

**TINJAUAN YURIDIS LARANGAN PEMILIKAN HAK ATAS TANAH  
DENGAN STATUS HAK MILIK BAGI WARGA NEGARA INDONESIA  
(Studi Kasus Kepemilikan Hak Milik bagi Keturunan Tionghoa di Daerah  
Istimewa Yogyakarta)**

**SKRIPSI**



Oleh :

**FERRI DWI KURNIAWAN**

No. Mahasiswa: 18410090

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM SARJANA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2024**

**TINJAUAN YURIDIS LARANGAN PEMILIKAN HAK ATAS TANAH  
DENGAN STATUS HAK MILIK BAGI WARGA NEGARA INDONESIA  
(Studi Kasus Kepemilikan Hak Milik bagi Keturunan Tionghoa di Daerah  
Istimewa Yogyakarta)**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh  
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh :

**FERRI DWI KURNIAWAN**

No. Mahasiswa: 18410090

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM SARJANA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2024**



**TINJAUAN YURIDIS LARANGAN PEMILIKAN HAK ATAS  
TANAH DENGAN STATUS HAK MILIK BAGI WARGA NEGARA  
INDONESIA (STUDI KASUS KEPEMILIKAN HAK MILIK BAGI  
KETURUNAN TIONGHOA DI DAERAH ISTIMEWA  
YOGYAKARTA)**

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan  
ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendararan  
pada tanggal 19 Juni 2024



Yogyakarta, 24 Mei 2024  
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,

  
Pandan Nurwulan, Dr., S.H., M.H., Not.



**TINJAUAN YURIDIS LARANGAN PEMILIKAN HAK ATAS  
TANAH DENGAN STATUS HAK MILIK BAGI WARGA NEGARA  
INDONESIA (STUDI KASUS KEPEMILIKAN HAK MILIK BAGI  
KETURUNAN TIONGHOA DI DAERAH ISTIMEWA  
YOGYAKARTA)**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam  
Ujian Tugas Akhir / Pendarasan  
pada tanggal dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 19 Juni 2024

Tim Penguji

1. Ketua : Pandam Nurwulan, Dr., S.H., M.H., Not.
2. Anggota : Lucky Suryo Wicaksono, S.H., M.Kn., M.H.
3. Anggota : Riky Rustam, S.H., M.H., M.Kn.

Tanda Tangan

Mengetahui:  
Universitas Islam Indonesia  
Fakultas Hukum  
Dekan,



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

NIK. 014100109

## **HALAMAN MOTTO**

Kehendak, Kesadaran, Kebahagiaan  
(Ferri)

## **HALAMAN PERSEMBAHAN**

Kupersembahkan Skripsi ini kepada:

1. Bapak dan Ibu
2. Guru dan Dosen
3. Sahabatku
4. Almamaterku
5. Negaraku

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Ferri Dwi Kurniawan
2. Tempat lahir : Sleman
3. Tanggal lahir : 22 Februari 2000
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Somodaran RT 01 RW 10, Banyuraden, Gamping, Sleman
7. Alamat asal : Somodaran RT 01 RW 10, Banyuraden, Gamping, Sleman
8. Identitas Orang tua/wali
  - a. Nama Ayah : Sugiyo  
Pekerjaan ayah : Wiraswasta
  - b. Nama Ibu : Asmiati  
Pekejeraan ibu : WiraswastaRiwayat Pendidikan
  - a. SD : SDIT Alam Nurul Islam
  - b. SMP : SMPIT Abu Bakar
  - c. SMA : SMAN 1 Godean
9. Organisasi : -
10. Prestasi : -
11. Hobby : Renang

Yogyakarta, 28 Mei 2024  
Yang bersangkutan

Ferri Dwi Kurniawan

**SURAT PERNYATAAN**

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR**

**MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**



Yang bertandatangan di bawah ini, saya:

Nama : **Ferri Dwi Kurniawan**

No. Mahasiswa : **18410090**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi yang berjudul: **TINJAUAN YURIDIS LARANGAN PEMILIKAN HAK ATAS TANAH DENGAN STATUS HAK MILIK BAGI WARGA NEGARA INDONESIA (Studi Kasus Kepemilikan Hak Milik bagi Keturunan Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta)**

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan kepada tim penguji dalam pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini benar asli (Orisinil), bebas dari unsur yang dapat di kategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (Plagiat);

3. Bahwa meskipun secara hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan pada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama pernyataan pada butir 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari perbuatan tersebut. Saya akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, didepan "Majelis" atau "TIM" Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda tanda plagiat disinyalir atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan dalam kondisi sehat jasmani dan Rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun oleh siapapun.

Yogyakarta, 28 Mei 2024

Pembuat Pernyataan  
  
METERAI TEMPEL  
07B93AKX731058153  
Ferri Dwi Kurniawan

## KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh. Segala Puji dan syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, karunia, dan hidayahnya kepada Penulis, Alhamdulillahirabbil'alaamiin, skripsi berjudul "Tinjauan Yuridis Larangan Pemilikan Hak Atas Tanah Dengan Status Hak Milik Bagi Warga Negara Indonesia (Studi Kasus Kepemilikan Hak Milik bagi Keturunan Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta) dapat diselesaikan setelah melalui rangkaian proses perjuangan yang memberikan hikmah bagi penulis .

Skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk menempuh jenjang pendidikan Strata I (S1) di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Banyak pelajaran yang di dapatkan Penulis yang menjadikan Penulis untuk lebih menghargai setiap proses sehingga apapun yang dijalani dalam kehidupan ini pasti mempunyai hikmah dan nilai Pelajaran bagi penulis sebagai bekal kehidupan yang akan datang. Pada kesempatan ini Penulis ingin mengucapkan rasa terimakasih yang setulus - tulusnya kepada semua pihak yang telah membimbing, mengarahkan dan mendoakan. Dengan segala kerendahan hati, Penulis ucapkan terimakasih kepada:

1. Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayahnya sehingga karena kehendaknya penulis mampu menyelesaikan skripsi ini.
2. Nabi Muhammad SAW, sebagai tokoh inspirasi utama bagi penulis . Shalawat serta salam semoga selalu tercurah kepada beliau.

3. Bapak dan Ibu penulis yang telah banyak memberikan dukungan baik doa, dana dan semangat.
4. Aa Arul yang telah banyak membantu penulis dalam proses penulisan skripsi ini.
5. Ibu Dr. Pandam Nurwulan S.H., M.H sebagai dosen pembimbing skripsi penulis yang telah membimbing penulis dari tahap awal penulisan hingga selesainya penulisan skripsi ini.
6. Staf Akademik Fakultas Hukum UII yang senantiasa membimbing dan menjawab pertanyaan-pertanyaan penulis seputar ketentuan pengerjaan skripsi.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan skripsi ini, penulis berharap semoga apa yang tersusun dalam skripsi ini dapat bermanfaat bagi khalayak dan dapat digunakan sebagaimana mestinya

Wassalamualaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh

Hormat Penulis

Ferri Dwi Kurniawan

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>HALAMAN PENGAJUAN</b> .....	ii
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	iii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iv
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	v
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	vi
<b>CURRICULUM VITAE</b> .....	vii
<b>HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS</b> .....	viii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	x
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xii
<b>ABSTRAK</b> .....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Tinjauan Pustaka dan Orisinalitas Penelitian .....	9
E. Metode Penelitian .....	11
F. Sistematika Penulisan .....	16
<b>BAB II TINJAUAN UMUM MENGENAI MACAM-MACAM HAK ATAS TANAH, DAN SUBJEK PEMEGANG HAK ATAS TANAH</b> .....	18
A. Pengertian Hak Atas Tanah .....	18
B. Landasan Hukum Agraria Indonesia .....	19
C. Macam-Macam Hak Atas Tanah .....	22
D. Subjek Pemegang Hak Atas Tanah .....	30
E. Pendaftaran Tanah .....	31
F. Prinsip Pembedaan Golongan Agraria Islam .....	35
<b>BAB III TINJAUAN YURIDIS LARANGAN PEMILIKAN HAK ATAS TANAH DENGAN STATUS HAK MILIK BAGI WARGA NEGARA INDONESIA KETURUNAN TIONGHOA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA</b> .....	38
A. Sejarah Peraturan Agraria di Yogyakarta .....	38
B. Tinjauan Yuridis Larangan Pemilikan Hak Atas Tanah Dengan Status Hak Milik Bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa Di Daerah Istimewa Yogyakarta .....	49
<b>BAB IV PENUTUP</b> .....	72
A. Kesimpulan .....	72
B. Saran .....	73
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	73
<b>LAMPIRAN</b> .....	80

## ABSTRAK

Status pemilikan Hak Milik atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa masih menjadi polemik, oleh karenanya peneliti ini bertujuan untuk membahas dua masalah yang dirumuskan yaitu apa yang melatarbelakangi dikeluarkannya aturan pelarangan kepemilikan hak milik atas tanah bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta, dan apakah larangan kepemilikan hak atas tanah dengan status Hak Milik bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Penelitian ini adalah penelitian hukum (normatif) yang didukung keterangan-keterangan dari narasumber. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan sejarah. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dikumpulkan melalui studi pustaka dan wawancara, selanjutnya dianalisis secara kualitatif. Latar belakang dikeluarkannya aturan larangan kepemilikan Hak Milik tanah bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa adalah sebagai bentuk perlindungan kepada masyarakat pribumi di Yogyakarta, namun aturan larangan tersebut dikeluarkan sebelum diberlakukan sepenuhnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta. Penelitian ini menyarankan agar larangan tersebut diatur dengan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta.

**Kata-kata kunci : Hak Milik Tanah, Larangan Pemilikan, Warga non Pribumi**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Hak milik merupakan suatu hak tertinggi dan terkuat diantara jenis hak atas tanah lainnya. Pemilik hak milik bebas untuk dapat menggunakan tanah miliknya sesuai keinginannya selama tidak melanggar fungsi sosialnya.<sup>1</sup> Hak ini dapat diwariskan kepada ahli waris ketika pemilik hak milik meninggal dunia. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) merupakan induk dari aturan pertanahan di Indonesia.<sup>2</sup> Pasal 21 UUPA menyebutkan bahwa hanya Warga Negara Indonesia (WNI) yang dapat mempunyai hak milik. Hal ini bermakna bahwa diseluruh wilayah Indonesia Warga Negara Indonesia dapat memiliki hak milik asalkan memenuhi persyaratan yang berlaku.

Negara Indonesia adalah negara hukum.<sup>3</sup> Sebagai negara hukum didalamnya juga menjamin tentang pengakuan, penghormatan, dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia setiap warga negaranya. Pengaturan tentang pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia ini diatur di konsitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 28A hingga 28J termasuk didalamnya mengatur tentang hak asasi manusia untuk mendapatkan hak milik yang diatur dalam Pasal 28 H angka 4 yang berbunyi “Hak untuk mempunyai

---

<sup>1</sup> Pasal 20 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

<sup>2</sup> Ulfia Hasanah, Hayatul Ismi, *Buku Ajar Hukum Agraria*, Fakultas Hukum Universitas Riau, Pekanbaru, 2020, hlm 23

<sup>3</sup> Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Kaukaba, Yogyakarta, 2013

hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”. Artinya secara umum WNI berhak untuk memiliki hak milik dan tidak boleh diambil secara sewenang-wenang, termasuk WNI keturunan Tionghoa.

Pengaturan lainya juga tersebar di peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 29 ayat (1) yang berbunyi “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan hak miliknya.” dan Pasal 40 yang berbunyi “Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak”. Hal ini secara umum dapat dimaknai bahwa WNI keturunan Tionghoa yang berada di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak. Salah satu indikator bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak adalah status kepemilikanya atas tanah dan bangunan.<sup>4</sup>

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai aturan yang berbeda dari wilayah provinsi lainya di Indonesia yakni melarang WNI keturunan Tionghoa untuk mendapatkan hak milik atas tanah di seluruh wilayah DIY. Aturan tentang larangan bagi WNI keturunan Tionghoa untuk mendapatkan hak milik atas tanah di DIY ini terdapat dalam Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975.<sup>5</sup>

Isi dari Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 menyatakan:<sup>6</sup>

“Guna penyeragaman policy pemberian hak atas tanah dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta kepada seorang Warganegara Indonesia non Pribumi, dengan ini diminta: Apabila ada seorang Warganegara Indonesia non Pribumi

---

<sup>4</sup> Ni Ketut Sri Utari et.al, *Buku Ajar Hukum Hak Asasi Manusia*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, 2016, hlm 82

<sup>5</sup> Alif Abdurrahman, *Konsistensi UUPA Terkait Hak Milik Atas Tanah Bagi WNI Non Pribumi Di Yogyakarta*, *Notarius* Volume 12 Nomor 1 2019 hlm 502

<sup>6</sup> Oloan Sitorus, Widhiana H. Puri, *Hukum tanah*, STPN perss, Yogyakarta, 2014, hlm 53-54

membeli tanah hak milik rakyat, hendaknya diproseskan sebagaimana biasa, ialah dengan melalui pelepasan hak, sehingga tanahnya kembali menjadi tanah negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah DIY dan kemudian yang berkepentingan/melepaskan supaya mengajukan permohonan kepada Kepala DIY untuk mendapatkan sesuatu hak.”

Hal tersebut bermakna WNI non pribumi termasuk didalamnya adalah keturunan Tionghoa tidak dapat memiliki hak milik dan jika sebelumnya warga non pribumi tersebut memiliki hak milik sebelum dikeluarkannya Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 maka mereka wajib untuk melepaskan status hak milik yang dimilikinya untuk diberikan hak lain selain hak milik seperti Hak Guna Bangunan. Latar belakang dikeluarkannya Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 sebagai aturan yang melarang WNI non pribumi Tionghoa ini adalah sebagai bentuk perlindungan kepada masyarakat lemah yakni melindungi rakyat pribumi di DIY.<sup>7</sup> Perlindungan dilakukan terhadap kondisi ekonomi masyarakat pribumi yang lemah serta mencegah terjadinya penguasaan tanah terhadap kelompok tertentu karena posisi perekonomian WNI keturunan Tionghoa yang lebih kuat dari pada rakyat pribumi.<sup>8</sup> Selain itu terdapat sejarah kelam masa lalu ketika terjadi ketimpangan ekonomi antara warga pribumi Yogyakarta dengan asing sehingga dikeluarkannya aturan larangan hak milik bagi WNI keturunan Tionghoa.

Ketimpangan keadaan ekonomi antara pribumi Yogyakarta dengan warga Tionghoa ternyata sudah terjadi sejak zaman penjajahan belanda ketika warga pribumi menjual tanah-tanah mereka kepada perusahaan-perusahaan yang dimiliki

---

<sup>7</sup> Ristu Hanafi, “*Penjelasan Gamblang Mengapa Nonpribumi Tak Boleh Miliki Tanah di DIY*”, terdapat dalam <https://news.detik.com/berita/d-3893029/penjelasan-gamblang-mengapa-nonpribumi-tak-boleh-miliki-tanah-di-diy>, diakses tanggal 14 Juli 2021.

<sup>8</sup> *Ibid*

oleh warga non pribumi baik itu Belanda atau warga Tionghoa.<sup>9</sup> Hal ini yang menyebabkan dikeluarkannya aturan *vervreemdings-verbod* yang isinya adalah tidak diizinkan lagi menjual tanah kepada warga asing bagi pribumi<sup>10</sup>. Sejarah masa lalu inilah yang juga mendasari mengapa Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai aturan yang melarang WNI keturunan Tionghoa untuk memiliki hak milik.

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Surat Keterangan Pemerintah Provinsi DIY pada 8 Mei 2012 No.593/00531/RO.I/2012 menyebutkan: "Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 sampai saat ini masih berlaku dan merupakan affirmative policy yang tujuannya untuk melindungi warga pribumi agar kepemilikan tanah tidak beralih kepada warga atau pemodal yang secara finansial memiliki kemampuan lebih atau kuat".<sup>11</sup> Affirmative policy adalah kebijakan yang diambil yang bertujuan agar kelompok/golongan tertentu memperoleh peluang yang setara dengan kelompok/golongan lain dalam bidang yang sama atau bisa juga diartikan sebagai kebijakan yang memberi keistimewaan pada kelompok tertentu.<sup>12</sup>

Konteks Surat Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 adalah pembedaan golongan dilakukan terhadap kondisi ekonomi masyarakat di DIY. Pembedaan penggolongan masyarakat dilakukan guna melindungi kepentingan

---

<sup>9</sup>Afan Husni Maulana, "Larangan Kepemilikan Tanah Bagi WNI Keturunan Tionghoa di Yogyakarta Perspektif Hukum Positif", *Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam* Vol. 1, hlm 9

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm 198

<sup>11</sup> BBC, "Fakta-fakta soal gugatan peraturan WNI keturunan China 'tidak mungkin punya hak milik tanah di Yogyakarta'" terdapat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50498260> Diakses tanggal 28 maret 2022.

<sup>12</sup> Prokol, "affirmative action", terdapat dalam <https://www.hukumonline.com/klinik/a/affirmative-action-cl6904>. Diakses tanggal 28 maret 2022.

masyarakat dengan ekonomi yang lemah merupakan bentuk dari diskriminatif positif.<sup>13</sup> Berbeda halnya dengan diskriminatif negatif yaitu penggolongan masyarakat yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.<sup>14</sup> Ada yang berpendapat bahwa Surat Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tersebut mengandung diskriminasi negatif. Hal ini dikarenakan masyarakat yang miskin tidak hanya dari kalangan warga pribumi saja namun juga terdapat dari kalangan WNI keturunan Tionghoa di wilayah DIY.<sup>15</sup>

UUPA Pasal 9 ayat (2) menyebutkan 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 dari hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.” Pasal tersebut menandakan bahwa didalam UUPA mengatur mengenai kesetaraan bagi Warga Negara Indonesia untuk mendapatkan suatu hak atas tanah, namun ketentuan Pasal lain yakni Pasal 11 ayat (2) juga memberikan peluang untuk dilakukanya pembedaan berdasarkan golongan ekonomi masyarakat. Golongan yang ekonomis lemah itu bisa warganegara asli (pribumi) atau warganegara asli keturunan asing (non pribumi).

---

<sup>13</sup>Afan Husni Maulanam Larangan Kepemilikan Tanah Bagi WNI Keturunan Tionghoa di Yogyakarta Perspektif Hukum Positif, *Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam* No. 2, Desember 2021, hlm 198, dalam <http://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/Staatsrecht/article/view/2427/1731>. Diakses 25 Agustus 2022

<sup>14</sup> Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

<sup>15</sup> Mawa Kresna, “*Mengapa Nonpribumi Tak Boleh Punya Tanah di Yogya?*” terdapat dalam <https://tirto.id/mengapa-nonpribumi-tak-boleh-punya-tanah-di-yogya-bQZl>. Diakses tanggal 28 Maret 2022

Terkait dengan aturan pembedaan golongan ekonomi sebagaimana ketentuan Pasal 11 ayat (2) UUPA. Pengaturan Pasal 11 ayat (2) tersebut berbunyi “Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah.” Pasal 11 ayat (2) UUPA bermakna memberikan peluang kepada pemerintah untuk membuat suatu aturan terhadap golongan masyarakat tertentu. Aturan tersebut dilakukan demi melindungi kepentingan golongan masyarakat dengan kondisi ekonomi yang lemah dalam kasus ini yaitu masyarakat pribumi di DIY.

Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam bidang pertanahan diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Keistimewaan dalam bidang pertanahan ini menciptakan istilah *sultan ground* dan *pakualaman ground* di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Tanah-tanah yang dimiliki oleh sultan dikelola oleh badan pertanahan yang dimiliki oleh kraton bernama panitikismo dan pakualaman ground oleh Kadipaten Pakualaman. Keberadaan tanah sultan ini membuat kedudukan Provinsi DIY dalam hal pertanahan berbeda dengan daerah lainya. Alasan tetap berlakunya Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 yang terdapat dalam

Surat Keterangan yang dikeluarkan Pemerintah Provinsi DIY tertanggal 8 Mei 2012, No: 593/00531/RO.I/2012.<sup>16</sup> Point no 2:<sup>17</sup>

“Filosofi terbitnya Instruksi K.898/1975 adalah satu, sebagian besar perolehan tanah milik warga di DIY asal usulnya adalah tanah pemberian dari Kraton Yogyakarta dua, pada zaman perjuangan kemerdekaan, warga Tionghoa meminta perlindungan kepada Sri Sultan HB IX dan tertuang dalam prasasti di Kraton yang ditandatangani oleh masyarakat Tionghoa saat itu serta ada monumen “ngejaman” sebagai hadiah dari warga keturunan Tionghoa”.

Pernah dilakukan usaha oleh WNI keturunan Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta untuk menggugat aturan Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tersebut. Mahkamah Agung menolak dengan alasan karena Instruksi tersebut bukan merupakan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang berdasarkan rezim hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam UU No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juncto Pasal 1 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.<sup>18</sup> Hal ini membuktikan bahwa Instruksi Kepala Daerah DIY K.898/1975 tersebut tetap berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Aturan yang melarang Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa untuk mendapatkan hak milik atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta ini menimbulkan pro dan kontra. WNI keturunan Tionghoa di DIY merasa terdiskriminasi oleh

---

<sup>16</sup> Ratih Lestari, ”Kebijakan Pertanahan Bagi Wni Keturunan Tionghoa Di Yogyakarta: Diskriminasi Atau Diskriminasi Positif”, *jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-48* No.1 Januari-Maret 2018, hlm 52, dalam <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/view/1595/1472>. Diakses 24 Agustus 2022

<sup>17</sup> *Ibid*

<sup>18</sup> Andreas Fitri Atmoko, “Fakta-fakta soal gugatan peraturan WNI keturunan China 'tidak mungkin punya hak milik tanah' di Yogyakarta” terdapat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50498260> Diakses tanggal 23 Agustus 2022.

aturan tersebut.<sup>19</sup> Oleh karenanya penting untuk memahami secara komprehensif aturan larangan tersebut melalui tinjauan yuridis agar dapat memahami permasalahan tersebut secara menyeluruh karena Indonesia sebagai negara hukum mempunyai konsekuensi bahwa setiap tindakan baik warga negara dan pemerintahnya harus sesuai dengan hukum yang berlaku.

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah yang hendak dibahas adalah sebagai berikut :

1. Apa yang melatarbelakangi dikeluarkannya aturan pelarangan kepemilikan hak milik atas tanah bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta ?
2. Apakah larangan kepemilikan hak atas tanah dengan status Hak Milik bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui latar belakang dikeluarkannya aturan pelarangan kepemilikan hak milik atas tanah bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui kesesuaian antara larangan kepemilikan hak atas tanah dengan status Hak Milik bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa di

---

<sup>19</sup> Wawancara dengan WNI keturunan Tionghoa di DIY, di Yogyakarta, 25 Oktober 2023

Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

#### D. Tinjauan Pustaka dan Orisinalitas Penelitian

Tinjauan pustaka dilakukan dengan beberapa penelitian yang sudah pernah dilakukan oleh orang lain guna kepentingan orisinalitas penelitian ini. Tinjauan pustaka dilakukan dengan cara mengkaji karya tulis berupa jurnal penelitian, skripsi, tesis, dan disertasi.<sup>20</sup> Hasil tinjauan pustaka ditemukan beberapa penelitian yang memiliki kesamaan dan perbedaan dengan penelitian ini. Untuk itu guna mengetahui perbedaan dan keaslian penelitian ini akan disajikan dalam tabel berikut :

No	Nama Peneliti	Pembeda
1.	Hidayat*	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Judul : Pemenuhan hak milik atas tanah bagi warga non pribumi di Yogyakarta (Skripsi, 2019)</li> <li>2. Rumusan Masalah : <i>pertama</i>, bagaimana praktik pemenuhan hak milik atas tanah bagi warga non pribumi di Yogyakarta. <i>Kedua</i>, bagaimana analisis hukum hak asasi manusia atas praktik pemenuhan hak milik atas tanah bagi warga non pribumi di Yogyakarta</li> <li>3. Hasil penelitian : <i>pertama</i>, warga negara non pribumi tidak bisa melakukan permohonan status hak milik atas tanah karena adanya aturan pelarangan tersebut yang diatur dalam Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy. <i>Kedua</i> masih ada perbedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan ras dan etnis terhadap warga keturunan Tionghoa yang dapat dilihat dalam hal administrasi pihak Kantor Badan Pertanahan DIY dan Notaris dan PPAT.</li> <li>4. Perbedaan : skripsi tersebut pembahasan lebih difokuskan terhadap pemenuhan hak milik bagi warga non pribumi, sedangkan dalam penelitian ini akan memfokuskan pembahasan tentang mengapa aturan ini dikeluarkan, dan</li> </ol>

<sup>20</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, 2020, hlm 39

\* Hidayat, "Pemenuhan Hak Milik Atas Tanah Bagi Warga Non Pribumi Di Yogyakarta, Skripsi, Universitas Islam Indonesia, 2019

		apakah larangan kepemilikan hak atas tanah dengan status Hak Milik bagi WNI keturunan Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
2.	Firdausi Safitri*	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Judul : Tinjauan Yuridis Tentang Hak Kepemilikan Atas Tanah Bagi Masyarakat Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta (Skripsi, 2016)</li> <li>2. Rumusan Masalah : <i>pertama</i>, Apakah Instruksi Kepala Daerah DIY No K.898/i/A/1975 bertentangan dengan undang-undang yang berada di atasnya ? <i>Kedua</i>, mengapa Instruksi Kepala Daerah DIY No K.898/i/A/1975 tetap berlaku hingga saat ini ? <i>Ketiga</i> bagaimana solusi atas konflik yang terjadi ?</li> <li>3. Hasil penelitian : <i>pertama</i>, Instruksi Kepala Daerah DIY No K.898/i/A/1975 masih berlaku hingga saat ini. <i>Kedua</i> instruksi tersebut adalah produk legislasi semu yang merupakan kebijakan dari Sri Sultan Hamangku Bowono IX dalam melindungi rakyatnya yang lemah. <i>Ketiga</i> sebaiknya instruksi tersebut tetap dijalankan dengan baik dan ditaati bersama oleh semua warga Yogyakarta terutama warga keturunan Tionghoa.</li> <li>4. Perbedaan : skripsi tersebut membahas lebih umum yaitu apakah Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya, namun dalam penelitian ini pmemfokuskan kepada kesesuaian antara UUPA dan Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 yang masih berlaku sampai sekarang</li> </ol>
3.	Lari Gau*	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Judul : Pembatasan Hak Atas Kepemilikan Tanah Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Perspektif Hukum Islam (Skripsi, 2017)</li> <li>2. Rumusan Masalah : bagaimana konsep pembatasan hak atas kepemilikan tanah dalam UUPA perspektif hukum Islam ?</li> <li>3. Hasil penelitian : pembatasan hak atas kepemilikan tanah dalam UUPA perspektif hukum Islam sejalan dengan tujuan kepemilikan dalam Islam. Pada dasarnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat</li> </ol>

\* Firdausi Safitri, "Tinjauan Yuridis Tentang Hak Kepemilikan Atas Tanah Bagi Masyarakat Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta", Skripsi, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2016

\* Lari Gau, "Pembatasan Hak Atas Kepemilikan Tanah Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Perspektif Hukum Islam", Skripsi, Universitas Islam Indonesia, 2017

		<p>4.Perbedaan : pembahasan dalam Skripsi tersebut mengambil judul yang lebih umum yakni pembatasan hak kepemilikan tanah yang diatur di Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sedangkan penelitian ini lebih khusus yakni pembatasan hak kepemilikan tanah di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain itu skripsi tersebut juga berdasar pada prespektif Hukum Islam sedangkan dalam penelitian ini dilakukan dengan prespektif umum.</p>
--	--	--

## E. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Berdasarkan latar belakang serta rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya maka jenis penelitian ini adalah penelitian hukum (normatif) yang didukung dengan keterangan narasumber. Penelitian hukum (normatif) adalah penelitian yang dilakukan terhadap hukum dalam ke-dudukannya sebagai norma.<sup>21</sup>

### 2. Pendekatan penelitian

#### a. Metode Pendekatan

Dalam penelitian normatif ini metode pendekatan dilakukan dengan cara : Perundang-undangan , historis, dan konseptual. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara mempelajari kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya dalam hierarki peraturan perundang-undangan.<sup>22</sup> Undang-Undang Republik Indonesia

---

<sup>21</sup> I Gusti Ngurah Dharma Laksana, I Gusti Agung Mas Rwa Jayantiari, dan Anak Agung Istri Ari Atu Dewi, *buku ajar Edisi Revisi Bahan Ajar Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum*, \_\_\_\_ 2016, Denpasar, hlm 9.

<sup>22</sup> Saiful Anam, 2017, “*Pendekatan Perundang-Undangan (Statute Approach) Dalam Penelitian Hukum*”, terdapat dalam [https://www.saplaw.top/pendekatan-perundang-undangan-statute-approach-dalam-penelitian-hukum/#\\_ftn1](https://www.saplaw.top/pendekatan-perundang-undangan-statute-approach-dalam-penelitian-hukum/#_ftn1) Diakses tanggal 24 Agustus 2022.

Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7 ayat (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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

Pendekatan historis adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah latar belakang lahirnya dan perkembangan suatu masalah yang diteliti.<sup>23</sup> Menelaah mengapa Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 ini dibuat dan perkembangannya hingga sekarang tetap berlaku walaupun menimbulkan pro dan kontra.

Pendekatan konseptual adalah pendekatan dengan cara mempelajari pandangan-pandangan dengan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum.<sup>24</sup> Selain itu juga mempelajari pendapat para ahli yang telah mengemukakan pendapatnya atas masalah larangan pemilikan hak atas tanah dengan status hak milik di Daerah Istimewa Yogyakarta bagi WNI keturunan Tionghoa.

#### b. Objek Penelitian

Objek dalam penelitian ini adalah Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 sebagai aturan pelarangan Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa untuk memiliki hak milik atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

---

<sup>23</sup> Karimatul Ummah, et.al , *Panduan Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*, UII, Yogyakarta, 2011 hlm 19.

<sup>24</sup> *Ibid*

### **3. Bahan Hukum Penelitian**

Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis seperti peraturan-perundang-undangan, putusan pengadilan, dan perjanjian. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- d. Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1967 tentang Pembagian Tugas dan Wewenang Agraria yang khusus mengatur untuk Daerah Istimewa Yogyakarta
- g. Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- h. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 Tentang Perubahan

Ketiga Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

- i. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Pendaftaran Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten Di Daerah Istimewa Yogyakarta
- j. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- k. Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten
- l. Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
- m. Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 tahun 1984 tentang Pelaksanaan Pembentukan sepenuhnya Undang-Undang No. 5 tahun 1960 di DIY
- n. Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975.

Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, seperti : rancangan peraturan perundang-undangan, literatur, dan jurnal.<sup>25</sup>

Bahan hukum tersier adalah bahan pelengkap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.<sup>26</sup> Dalam penelitian ini mewawancarai beberapa narasumber yaitu:

- 1.) Ni'matul Huda (Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia)
- 2.) Saifudin (Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia)
- 3.) Eti Yuli Hartati (Pegawai Negeri Sipil Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta)
- 4.) Tiga Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta

#### **4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Mengumpulkan bahan hukum dengan cara :<sup>27</sup>

- a. Studi pustaka, yakni dengan mengkaji jurnal, hasil penelitian hukum dan literatur yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang diteliti.
- b. Studi dokumen, yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan

---

<sup>25</sup> Muhammad Erwin, Firman Freaddy Busroh, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT Refika Aditama, Bandung, 2016 hlm 122

<sup>26</sup> Karimatul Ummah, et.al, *Panduan Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*, UII, Yogyakarta, 2011) hlm 11

<sup>27</sup> *Ibid*

pengadilan, risala sidang dan lain-lain yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang diteliti

c. Wawancara, yakni melakukan wawancara dengan narasumber sebagai data pelengkap studi pustaka dan dokumen.

## **5. Analisis Bahan Hukum**

Dalam penelitian ini analisis terhadap bahan hukum yang menjadi kajian adalah dilakukan penelusuran dokumen terkait dan wawancara untuk kemudian mengambil informasi yang bersinggungan dengan penelitian ini. Bahan hukum yang telah dikumpulkan melalui penelusuran dokumen kemudian dikelompokkan dan dianalisis dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual dan sejarah guna menjawab rumusan masalah.<sup>28</sup>

Hasil analisis bahan hukum kemudian dilakukan proses pengolahan data berupa analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah cara analisis penelitian yang menghasilkan data secara deskriptif analitis, sehingga data yang dianalisis adalah data-data yang berkualitas saja.<sup>29</sup> Penyusunan analisis dilakukan dalam bentuk narasi kemudian pemaparan kesimpulan.

## **F. Sistematika Penulisan**

### **BAB I : PENDAHULUAN**

---

<sup>28</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, 2020, hlm 67

<sup>29</sup> *Ibid*

BAB I Memuat tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penulisan skripsi, metodologi penelitian yang digunakan, dan sistematika penulisan.

**BAB II : TINJAUAN UMUM MENGENAI MACAM-MACAM HAK ATAS TANAH, DAN SUBJEK PEMEGANG HAK ATAS TANAH**

BAB II Memuat tentang macam-macam hak atas tanah dan subjek yang berhak atas tanah. Memuat pembahasan prinsip kepemilikan tanah dan peran kebijakan pertanahan dalam prespektif Islam.

**BAB III : TINJAUAN YURIDIS LARANGAN PEMILIKAN HAK ATAS TANAH DENGAN STATUS HAK MILIK BAGI WARGA NEGARA INDONESIA KETURUNAN TIONGHOA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

BAB III Memuat pembahasan berdasarkan rumusan masalah. Mengkaji bagaimana sejarah peraturan agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta, dan mengapa dikeluarkannya dikeluarkan Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975. Mengkaji kesesuaian Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 dengan UUPA,

**BAB IV : PENUTUP**

BAB IV memuat tentang kesimpulan dari hasil penelitian dan memberikan saran terhadap permasalahan yang diteliti

## BAB II

### TINJAUAN UMUM MENGENAI MACAM-MACAM HAK ATAS TANAH, DAN SUBJEK PEMEGANG HAK ATAS TANAH

#### A. Pengertian Hak Atas Tanah

Pengertian tentang hak menguasai adalah suatu bentuk hubungan hukum atas penguasaan yang nyata terhadap suatu benda untuk digunakan atau dimanfaatkan bagi kepentingannya seseorang.<sup>30</sup> Istilah hak menguasai mengandung arti adanya fungsi pengawasan secara fisik terhadap benda yang dikuasainya dan salah satu prinsip hak menguasai adalah kekuasaan untuk mempertahankan hak-haknya terhadap pihak-pihak yang berusaha menganggunya.<sup>31</sup>

Penguasaan atas tanah dapat dimaknai dalam arti fisik, dan dalam arti yuridis. Penguasaan secara yuridis dilandasai oleh hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki.<sup>32</sup> Pengertian penguasaan secara yuridis adalah kewenangan untuk menguasai tanah yang dipunyai secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain, misal tanah yang dimiliki disewakan kepada pihak lain dan penyewa yang menguasai secara fisik atau tanah tersebut dikuasai oleh pihak lain tanpa hak, dengan kata lain pemilik tanah berdasarkan hak penguasaan yuridisnya, berhak untuk menuntut diserahkan kembali tanah yang

---

<sup>30</sup> Indah Sari, Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), *Jurnal mitra manajemen*, Vol 9, No 1, 2017 hal 22 dalam <https://journal.universitassuryadarma.ac.id/index.php/jmm/article/view/492/457> diakses tanggal 25 Oktober 2023

<sup>31</sup> *Ibid*

<sup>32</sup> Ulfia Hasanah, Hayatul Ismi, *Buku Ajar Hukum Agraria*, Fakultas Hukum Universitas Riau, Pekanbaru, 2020, hlm 61

bersangkutan secara fisik kepadanya.<sup>33</sup> Misalnya subjek A adalah pemilik secara yuridis objek tanah X dan subjek B adalah pemilik secara fisik. Maka B hanyalah menggunakan tanah tersebut yang dapat dikuasai secara fisik atas seizin dari A sesuai dengan perjanjian yang dibuat oleh kedua belah pihak, secara yuridis atau hukum objek tanah X adalah dimiliki oleh A yang memberikan telah memberikan izin kepada B untuk menggunakan atau menguasai secara fisik objek tanah X.

## **B. Landasan Hukum Agraria Indonesia**

Hukum tanah mengatur segi tertentu dari tanah itu sendiri, yakni menyangkut hak penguasaan atas tanah, sedangkan tentang bagaimana menggunakan tanah atau bagaimana mewariskan tanah tidak tunduk pada hukum tanah, melainkan tunduk dan patuh pada hukum yang berlaku lainnya, misalnya cara penggunaan tanah tunduk pada hukum tata guna tanah sebagai bagian dari hukum tata ruang dan/atau hukum tata lingkungan, serta cara mewariskan tanah tunduk pada hukum waris. Politik hukumnya adalah hukum yang berlaku dalam hak penguasaan atau kewenangan atas tanah diharapkan agar diatur secara hukum yang tertulis, agar lebih mudah diketahui. Guna menjamin kepastian hukum maka hukum tanah nasional (HTN) sebisa mungkin diberi bentuk tertulis, namun demikian faktanya menunjukkan bahwa sampai sekarang kita belum mampu mengatur semua hukum mengenai hak penguasaan atas tanah di Indonesia secara tertulis.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibid*

<sup>34</sup> Oloan Sitorus, Widhiana H. Puri, *Hukum tanah*, STPN perss, Yogyakarta, 2014, hlm 3

Landasan utama bagi pembentukan hukum agraria nasional adalah Pancasila dan UUD 1945. Sebagaimana ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dinyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan diperuntukan sebesar-besarnya guna kemakmuran rakyat. Hal ini seperti yang dikatakan oleh Urip Santoso bahwa semenjak kemerdekaan Indonesia berupaya untuk melepaskan diri dari hukum agraria peninggalan kolonial.<sup>35</sup>

Setelah kemerdekaan Indonesia, pemerintah berupaya membentuk peraturan perundang-undangan guna mengatur pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan dasar UUD 1945, hingga pada akhirnya diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai induk dari segala peraturan agraria di Indonesia. Lebih lanjut landasan Hukum Agraria Indonesia menjelaskan bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD yang memuat ketentuan tentang bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan diperuntukan sebesar-besarnya guna kemakmuran rakyat dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1 UUPA, maka air, bumi dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.<sup>36</sup>

Kewenangan Negara atas hak menguasai negara tersebut sebagaimana ketentuan ayat (1) UUPA memberi wewenang kepada Negara untuk mengatur dan

---

<sup>35</sup> *Ibid* hlm 22

<sup>36</sup> Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa . Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara sebagaimana ketentuan Pasal 2 UUPA digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur. Mengenai Hak menguasai dari Negara tersebut pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Tujuan dari di undangkannya UUPA adalah sebagai pondasi atau dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, merupakan instrumen untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama kepada rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil , makmur, serta meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.<sup>37</sup> Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Tujuan UUPA tersebut menunjukkan bahwa UUPA secara sengaja disusun sebagai alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat

---

<sup>37</sup> Oloan Sitorus, Widhiana H. Puri, *Hukum tanah*, STPN perss, Yogyakarta, 2014, hlm 6

disamping itu juga memberikan kepastian hukum dan unifikasi atau penyederhanaan hukum tanah nasional.<sup>38</sup>

### **C. Macam-Macam Hak Atas Tanah**

Pasal 16 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengatur tentang macam-macam hak atas tanah yang terdiri dari:

1. Hak milik,
2. Hak guna usaha,
3. Hak guna bangunan, hak pakai,
4. Hak sewa untuk bangunan,
5. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan,
6. Hak guna air, pemeliharaan dan penangkapan ikan,
7. Hak guna ruang angkasa,
8. Hak-hak tanah untuk keperluan suci dan sosial.

Hak milik menurut UUPA adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas kepemilikan tanah.<sup>39</sup>Hak milik walaupun merupakan hak yang terkuat tetapi terikat dengan fungsi sosial. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Ketentuan UUPA menjelaskan bahwa apa yang dimaksud sebagai fungsi sosial adalah bahwa hak atas tanah apapun itu yang ada dimiliki seseorang termasuk hak milik sebagai hak terkuat, terpenuh dan turun-menurun tidak dapat digunakan semata-mata untuk kepentingannya pribadi apalagi jika dari penggunaan hak milik tersebut menimbulkan kerugian bagi masyarakat lain. Oleh karena itu penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaan dan sifat dari haknya, bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang

---

<sup>38</sup> Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

<sup>39</sup> Pasal 20 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

mempunyai hak milik dan juga bagi kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat dan Negara. Fungsi sosial ini menurut UUPA juga tidak boleh mengesampingkan kepentingan pribadi atas kepentingan umum atau masyarakat, keduanya antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum harus saling mengimbangi dan tercapai tujuan kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat Indonesia. Fungsi sosial ini juga memprioritaskan kepada kepentingan pihak ekonomis yang lemah.<sup>40</sup>

Fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dimaksud Pasal 6 UUPA mengandung beberapa prinsip keutamaan antara lain, merupakan pernyataan penting yang merumuskan sifat kemsyarakatan hak-hak atas tanah sebagaimana prinsip Hukum Tanah Nasional (HTN) yang bersifat komunalistik religius. Bahwa seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di wilayah Negara Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa. Bumi, air dan ruang angkasa, yang dimiliki bangsa Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional Negara Republik Indonesia.<sup>41</sup> Tanah yang dimiliki oleh masing-masing individu tidak hanya berfungsi bagi individu tersebut sebagai pemilik hak tetapi juga bagi bangsa Indonesia secara keseluruhan. Konsekuensi atas konsep fungsi sosial tersebut individu dalam menggunakan tanah tidak hanya bagi kepentingan individunya saja yang menjadi pedoman tetapi juga mengingat kepentingan masyarakat lainya. Harus ada keseimbangan kepentingan pribadi individu dan

---

<sup>40</sup> Penjelasan fungsi sosial Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

<sup>41</sup> A.P.Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm 67-68

kepentingan masyarakat dalam menggunakan tanah.<sup>42</sup> Fungsi sosial hak atas tanah juga bermakna mewajibkan kepada siapapun yang mempunyai hak untuk menggunakan tanah tersebut sesuai dengan keadaannya seperti keadaan tanah, sifatnya dan tujuan pemberian haknya. Hal ini dimaksudkan agar tanah harus dipelihara dengan baik dan dijaga kualitas kesuburan serta kondisi tanah sehingga kemanfaatan tanahnya dinikmati tidak hanya oleh pemilik hak atas tanah saja tetapi juga masyarakat lainya. Kewajiban memelihara tanah tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan juga menjadi kewajiban bagi setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah tersebut.<sup>43</sup>

Fungsi sosial mempunyai makna bahwa setiap tanah di Indonesia harus tunduk pada kepentingan sosial, misalnya bila dikemudian hari negara membutuhkan tanah hak milik tersebut untuk kepentingan sosial maka pemilik hak milik harus bersedia menyerahkan kepemilikan hak milik atas tanah tersebut kepada negara. Penyerahan hak milik oleh pemilik kepada negara dilakukan dengan prosedur peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>44</sup>

Hapusnya hak milik atas tanah sebagaimana ketentuan Pasal 27 UUPA menyatakan bahwa hak milik tanah hapus dan berakibat tanahnya jatuh kepada Negara, Karena pencabutan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 UUPA yang mengatur tentang demi kepentingan umum, bangsa, dan Negara serta kepentingan masyarakat hak-hak atas tanah dapat dicabut. Hapus karena

---

<sup>42</sup> *Ibid*

<sup>43</sup> *Ibid*

<sup>44</sup> Triana Rejekiningsih, Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis Dan Penerapannya Di Indonesia), *Yustisia*, . Vol. 5 No. 2, 2017 hlm 305

penyerahan secara sukrela oleh pemiliknya, karena ditelantarkan dan Karena ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (3) UUPA, yaitu subjeknya tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah dan Pasal 26 ayat (2) UUPA.<sup>45</sup>

Hak guna usaha (HGU) sebagaimana ketentuan Pasal 28 UUPA adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan, Adapun Hak guna usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman. Jangka waktu Hak guna-usaha paling lama 25 tahun dan untuk perusahaan paling lama 35 tahun. Hak ini dapat diperpanjang selama 25 Tahun. Hak ini dapat dialihkan kepada pihak lain. Hak Guna Usaha hapus apabila:<sup>46</sup>

1. Jangka waktunya telah berakhir;
2. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat yang tidak terpenuhi;
3. Harus melepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
4. Dicabut untuk kepentingan umum;
5. Ditelantarkan;
6. Tanahnya musnah;
7. Menurut ketentuan Pasal 30 ayat (2) UUPA yaitu tidak memenuhi syarat-syarat sebagai pemilik HGU

Hak guna bangunan (HGB) sebagaimana ketentuan UUPA adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat

---

<sup>45</sup> Ulfia Hasanah, Hayatul Ismi, *Buku Ajar Hukum Agraria*, Fakultas Hukum Universitas Riau, Pekanbaru, 2020 hlm 71

<sup>46</sup> *Ibid* hlm 72

diperpanjang selama 20 tahun.<sup>47</sup> Hak ini dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Subjek yang berhak mempunyai hak guna bangunan adalah Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.<sup>48</sup> Berdasarkan asal usul tanahnya, Urip Santoso mengelompokkan jangka waktu HGB atas 3 (tiga) yaitu:<sup>49</sup>

1. HGB yang berasal dari tanah negara, jangka waktu awal adalah 30 tahun, dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun, serta dapat diperbaharui dalam jangka waktu paling lama 30 tahun.
2. HGB yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan, jangka waktu awal adalah 30 tahun, dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun, serta dapat diperbaharui dalam jangka waktu paling lama 30 tahun.
3. HGB yang berasal dari tanah Hak Milik, jangka waktu awal adalah 30 tahun, dan tidak dapat diperpanjang kecuali ada kesepakatan dengan pemilik tanah. Untuk dapat diperbaharui pemberian hapusnya Hak guna bangunan dilakukan dengan akta yang dibuat oleh PPAT dan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan setempat.

Hapusnya hak guna bangunan sebagaimana ketentuan Pasal 40 UUPA dapat terjadi karena jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir, karena suatu syarat tidak terpenuhi, dilepaskan oleh pemegang Hak guna bangunan, dicabut bagi kepentingan umum, ditelantarkan oleh

---

<sup>47</sup> Pasal 35 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

<sup>48</sup> Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

<sup>49</sup> Ulfia Hasanah, Hayatul Ismi, *Buku Ajar Hukum Agraria*, Fakultas Hukum Universitas Riau, Pekanbaru, 2020 hlm 75

pemegang Hak guna bangunan tersebut ,tanahnya musnah. Menurut ketentuan Pasal 36 ayat (2) UUPA yaitu yang tidak memenuhi syarat memiliki HGB sebagaimana ketentuan pasal tersebut.

Hak pakai menurut UUPA adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain. Kewenangan dan kewajiban dari pihak yang memiliki hak pakai adalah sesuai dengan keputusan pemberian oleh pejabat yang berwenang untuk memberikan hak pakai tersebut atau sesuai dengan ketentuan perjanjian antara pemilik tanah dengan pemilik hak pakai. Perjanjian tersebut bukan merupakan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah. Hak Pakai dapat diberikan selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu secara cuma cuma, pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun. Pemberian hak pakai ini tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.<sup>50</sup>

Hapusnya hak pakai sebagaimana ketentuan Pasal 55 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, yaitu karena berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangan atau dalam perjanjian pemberiannya. Hak pakai hapus karena dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, oleh pemegang hak pengelola atau pemilik tanah sebelumnya jangka waktunya berakhir, Hak pakai hapus karena apabila tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak pakai dan/atau dilanggarnya ketentuan-

---

<sup>50</sup> Pasal 41 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

ketentuan dalam hak pakai, apabila tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian hak pakai antara pemegang hak pakai dengan pemilik tanah atau perjanjian penggunaan hak pengelolaan, karena putusan pengadilan yang telah memenuhi kekuatan hukum tetap.<sup>51</sup>

Hak pakai hapus karena dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir. Hak pakai hapus karena hak pakainya dicabut. Hak pakai hapus karena ditelantarkan, tanahnya musnah, dan tidak memenuhi syarat pemegang hak pakai sebagaimana ketentuan Pasal 55 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 angka 7.

Hak sewa untuk bangunan menurut UUPA adalah hak untuk mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.<sup>52</sup> Pembayarannya dapat dilakukan satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu, sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan dan tidak boleh disertai dengan unsur pemerasan. Hapusnya hak sewa untuk bangunan dapat disebabkan karena:<sup>53</sup>

1. Jangka waktu telah berakhir;
2. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir dikenerakaan pemegang hak sewa untuk bangunan;
3. Dilepaskan oleh pemegang hak sewa untuk bangunan sebelum jangka waktunya telah berakhir
4. Hak milik atas tanahnya dicabut untuk kepentingan umum
5. Tanahnya musnah.

---

<sup>51</sup> Ulfia Hasanah, Hayatul Ismi, *Buku Ajar Hukum Agraria*, Fakultas Hukum Universitas Riau, Pekanbaru, 2020 hlm 82

<sup>52</sup> Pasal 44 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

<sup>53</sup> Ulfia Hasanah, Hayatul Ismi *Op. Cit* hlm 84

Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan menurut UUPA adalah hak memungut hasil hutan secara sah.<sup>54</sup> Memungut hasil hutan tersebut tidak serta merta menandakan pemilik hak membuka tanah dan memungut hasil hutan menjadi pemilik hak dengan status hak milik atas lahan tersebut. Hak guna air, pemeliharaan dan penangkapan ikan menurut UUPA adalah hak memperoleh air untuk keperluan tertentu dan/atau mengalirkan air itu diatas tanah orang lain. Pelaksanaanya diatur dengan peraturan pemerintah.<sup>55</sup>

Hak guna ruang angkasa sebagaimana ketentuan Pasal 48 UUPA adalah hak untuk mempergunakan tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa guna usaha-usaha pemeliharaan dan memperkembangkan kesuburan air,bumi serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan lain sebagainya yang bersangkutan dengan itu. Pelaksanaanya diatur dengan peraturan perundang-undangan.<sup>56</sup>

Hak-hak tanah untuk keperluan suci dan sosial menurut Pasal 49 UUPA adalah Hak Milik Tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial, yang diakui dan dilindungi oleh pemerintah. Badan-badan tersebut juga dijamin akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Pasal 46 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

<sup>55</sup> Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

<sup>56</sup> Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

<sup>57</sup> pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

#### **D. Subjek Pemegang Hak atas Tanah**

Mengenai subjek pemegang hak atas tanah sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria secara umum adalah:<sup>58</sup>

1. Warga negara Indonesia
2. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
3. Suatu Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia,
4. Suatu Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Berhak atau tidaknya subjek hak atas tanah tersebut adalah bergantung pada hak atas tanah apa yang akan dimilikinya. Subjek Hak milik sebagaimana ketentuan Pasal 21 dan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pasal 21 berbunyi :<sup>59</sup>

1. Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
2. Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.
3. Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga-negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.
4. Selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) Pasal ini.

---

<sup>58</sup> Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

<sup>59</sup> Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Subjek hak guna usaha dan hak guna bangunan sebagaimana ketentuan Pasal 30 dan 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah :<sup>60</sup>

1. Warga negara Indonesia
2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia

Subjek hak pakai dan hak sewa untuk bangunan sebagaimana ketentuan Pasal 42 dan Pasal 45 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah:<sup>61</sup>

1. Warga negara Indonesia
2. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
3. Badan hukum menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia,
4. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia

#### **E. Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan dan pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian sertifikat sebagai tanda bukti

---

<sup>60</sup> Ulfia Hasanah, Hayatul Ismi, *Buku Ajar Hukum Agraria*, Fakultas Hukum Universitas Riau, Pekanbaru, 2020 hlm 72

<sup>61</sup> *Ibid* hlm 79

hak bagi idang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.<sup>62</sup>

Dasar hukum pendaftaran tanah sebagaimana ketentuan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 19 ayat (1) yang berbunyi : "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah". Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.<sup>63</sup> Pasal 5 mengatur Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pasal 6 mengatur bahwa dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tugas pelaksana pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah ini atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada Pejabat lain. Proses pelaksanaan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.<sup>64</sup> lebih lanjut Asas jaminan kepastian hukum UUPA dapat ditemukan di Pasal 19 Ayat (1) UUPA, yang berbunyi : “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah

---

<sup>62</sup> Ulfia Hasanah, Hayatul Ismi, *Buku Ajar Hukum Agraria*, Fakultas Hukum Universitas Riau, Pekanbaru, 2020 hlm 79

<sup>63</sup> Pasal 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

<sup>64</sup> Pasal 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”.

Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka dengan penjelasan sebagai berikut. Asas sederhana pendaftaran tanah memiliki makna bahwa ketentuan-ketentuan pokok pendaftaran tanah maupun prosedurnya mudah untuk dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.<sup>65</sup> Asas aman bermakna bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan secara teliti dan cermat agar hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.<sup>66</sup> Asas terjangkau bermakna bahwa pendaftaran tanah terjangkau bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya kepada kelompok yang tidak kuat serta informasi yang diberikan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan. Asas mutakhir bermakna dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan dengan kelengkapan yang memadai dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir oleh karena itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas mutakhir bermakna bahwa data pendaftaran tanah dipelihara secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tercatat dan tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat

---

<sup>65</sup> Penjelasan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

<sup>66</sup> *Ibid*

dapat diperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat oleh karenanya diberlakukan pula asas terbuka.<sup>67</sup>

Pendaftaran tanah dilaksanakan dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Hal ini guna mengadakan informasi kepada orang-orang yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar supaya terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.<sup>68</sup>

Dengan Terdaftaranya hak-hak atas tanah atau diberikannya hak-hak atas tanah kepada subjek hak serta diberikannya wewenang untuk memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan yang tercatat di Kantor Pertanahan diharapkan akan digunakan sesuai dengan peruntukannya.<sup>69</sup> Terdaftaranya hak-hak atas tanah akan tercipta jaminan kepastian hukum bagi subjek hak dalam kepemilikan dan pengguna tanahnya. Kegiatan pendaftaran tanah akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang disebut sertifikat, dengan sertifikat tanah, kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak atasnya, subjek hak, dan objek haknya menjadi nyata., jika dibandingkan dengan alat bukti tertulis lainnya, sertifikat merupakan tanda

---

<sup>67</sup> *Ibid*

<sup>68</sup> Pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

<sup>69</sup> I Gusti Nyoman Guntur, *Pendaftaran Tanah*, STPN Perss, Yogyakarta 2014 hlm 4

bukti hak yang kuat, yaitu harus dianggap sebagai benar sampai dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan bukti yang lain.

#### **F.Prinsip Pembedaan Golongan Agraria Islam**

Hima merupakan sebuah aturan dalam agraria Islam yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang dikaji dalam penelitian ini. Hima adalah tanah atau ulayat yang ditetapkan secara khusus oleh negara untuk kepentingan tertentu, tidak boleh dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi. Rasulullah SAW dan para khalifah sesudahnya pernah menetapkan hima pada tempat-tempat tertentu. Rasulullah SAW pernah menetapkan padang rumput di kota Madinah Bernama Naqi` khusus untuk menggembalakan kuda-kuda milik kaum muslimin, tidak untuk lainnya. Abu Bakar menetapkan padang rumput Rabdzah yang dikhususkan untuk menggembalakan unta-unta zakat, bukan untuk keperluan lainnya.<sup>70</sup> Pembedaan golongan dan pengkhususan pemanfaatan tanah untuk hal tertentu dan golongan tertentu juga pernah dilakukan oleh Rasulullah SAW dan para sahabat.<sup>71</sup>

Pembedaan golongan dilakukan guna melindungi kepentingan orang-orang dengan kondisi ekonomi yang lebih lemah. Contoh penetapan hima guna melindungi kepentingan golongan ekonomi yang lemah dapat dilihat melalui kebijakan Umar bin Khattab ra ketika menjabat sebagai khalifah. Umar bukanlah melarang kaum muslimin atas tanah yang telah diperjuangkannya untuk dimiliki, melainkan untuk merealisasikan kemaslahatan umat. Umar bin Khattab ra melarang adanya tanah larangan khusus karena hal itu mempunyai banyak mudharat.

---

<sup>70</sup>M. Shiddiq Al-Jawi, "Hukum Pertanahan Menurut Syariah Islam" terdapat dalam <http://herlindahpetir.lecture.ub.ac.id/2012/09/tulisan-menarik-hukum-pertanahan-menurut-syariah-islam/> diakses tanggal 3 oktober 2023

<sup>71</sup> *Ibid*

Contohnya kezaliman ekonomi, karena jika diizinkan tanah larangan khusus, maka orang kaya dan pemilik kebijakan akan menguasai tanah mati dan menghalangi orang miskin dan masyarakat darinya.<sup>72</sup> Hal itu akan menimbulkan kemelaratan bagi orang miskin, namun semakin memperkaya orang kaya itulah sebabnya Umar pernah menetapkan Hima.

Umar bin Khattab ra bersikap tegas terhadap pengelolaan hima. Diriwayatkan oleh Zaid bin Aslam, dari ayahnya, bahwa Umar bin Khattab ra mempekerjakan hamba sahaya bernama Hunay di tanah larangan. Umar lebih memprioritaskan penggunaan lahan khusus untuk peternak unta dan kambing dengan golongan ekonomi lemah sedangkan urusan ternak dengan golongan ekonomi kuat yang dimiliki Ibnu Auf dan Ibnu Affan biar menjadi urusan yang diatur sendiri oleh Umar, karena jika ternak yang dimiliki oleh orang miskin mati, keduanya akan kembali ke ladang korma dan pertanian, sedangkan pemilik unta yang sedikit dan pemilik kambing yang sedikit, jika ternak mereka mati, maka mereka akan datang kepada Umar dengan anak-anak mereka dan menuduh Umar telah mendzolimi mereka (golongan ekonomi lemah).<sup>73</sup> Riwayat tersebut menunjukkan sikap Umar bin Khattab ra dalam penertiban pengelolaan hima. Umar tidak mau menzalimi kaum muslimin dengan penyalahgunaan hima. Umar bin Khattab ra benar-benar menjaga agar hima digunakan untuk memenuhi kebutuhan kaum muslimin terutama orang miskin atau golongan ekonomi lemah. Hal ini

---

<sup>72</sup> Gita Anggraini, *Islam Dan Agraria Telaah Normatif Dan Historis Perjuangan Islam Dalam Merombak Ketidakadilan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, 2016, hlm 25

<sup>73</sup> Abu Ubaid Al-Qasim, *Kitab Al-Amwal*, dikutip dari Gita Anggraini, *Islam Dan Agraria Telaah Normatif Dan Historis Perjuangan Islam Dalam Merombak Ketidakadilan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, 2016, hlm 26

penting mengingat dalam permasalahan yang sedang dikaji kali ini pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan pembedaan golongan pribumi dan non pribumi berdasarkan kekuatan ekonominya untuk tidak dapat memiliki hak tanah dengan status hak milik bagi golongan ekonomi kuat yaitu Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa.

### **BAB III**

#### **TINJAUAN YURIDIS LARANGAN PEMILIKAN HAK ATAS TANAH DENGAN STATUS HAK MILIK BAGI WARGA NEGARA INDONESIA KETURUNAN TIONGHOA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

##### **A. Sejarah Peraturan Agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta**

Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai sejarah peraturan agraria yang panjang setidaknya sudah berjalan selama ratusan tahun.<sup>74</sup> Sejarah ini tidak terlepas dari terbentuknya Yogyakarta, seiring dengan terbentuknya wilayah Yogyakarta unsur tanah sebagai unsur mutlak untuk dapat dikatakan sebagai suatu wilayah dengan organisasi kekuasaan akhirnya berjalan pula sejarah pengaturan pertanahannya. Sejarah pengaturan agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta yang panjang dan kompleks ini akan diuraikan menjadi dua periode yaitu sebelum dan setelah kemerdekaan. Hal ini penting guna memahami larangan pemilikan hak atas tanah dengan status hak milik bagi WNI keturunan Tionghoa di DIY dalam sebuah konteks historis. Unsur sejarah penting karena hal ini dapat di ketahui, dipelajari supaya diingat dan diapahami sebagai contoh keteladanan bagi setiap orang atau suatu bangsa tertentu di masa kini. Hal ini berkenaan dengan kegunaan sejarah sebagai pemelihara keutuhan akan kebenaran bagi kehidupan generasi selanjutnya dalam hal ini sebagai hukum yang memegang peranan utama untuk membatasi tingkah laku baik pemerintahnya dan kehidupan manusianya.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Ahmad Muhsin, Laila Nafisah, Yuni Siswanti, *Surat Kekancingan Tanah Sultan Ground Upaya Mendapatkan Izin Memanfaatkan Tanah Keraton Yogyakarta*, CV Budi Utama, Yogyakarta, 2019 hlm 7

<sup>75</sup> Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, PT Rajagrafindo, Jakarta 2016 hlm 8

## 1. Sebelum Kemerdekaan

Daerah Istimewa Yogyakarta terbentuk didasarkan pada pada perjanjian Giyanti tahun 1755. Sebuah perjanjian yang mengakhiri konflik antara Pangeran Mangkubumi, *Vereenigde Oostindische Compagnie* (VOC) dan Sunan Pakubuwana III. Perjanjian ini secara resmi membagi kekuasaan Kesultanan Mataram kepada Sunan Pakubuwana III dan Pangeran Mangkubumi.<sup>76</sup> Secara garis besar isi Perjanjian Giyanti adalah membagi Kesultanan Mataram menjadi dua bagian, yakni Kesunanan Surakarta di bawah kepemimpinan Sunan Pakubuwana III dan Kasultanan Yogyakarta di bawah kepemimpinan Pangeran Mangkubumi yang kemudian bergelar Sultan Hamengkubuwana I.<sup>77</sup>

Kadipaten Pakualaman atau Nagari Pakualaman adalah negara dependen yang berbentuk monarki. Kedaulatan dan kekuasaan pemerintahan negara diatur dan dilaksanakan menurut perjanjian/kontrak politik yang dibuat oleh negara induk bersama-sama negara dependen.<sup>78</sup> Kadipaten Pakualaman didirikan pada tanggal 17 Maret 1813, ketika Pangeran Notokusumo, putra dari Sultan Hamengku Buwono I dengan Selir Srenggorowati dinobatkan sebagai Kangjeng Gusti Pangeran Adipati Paku Alam I oleh Gubernur Jendral Britania Raya Gubernur Jenderal Sir Thomas Raffles.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> “Perjanjian Giyanti” terdapat dalam [https://id.wikipedia.org/wiki/Perjanjian\\_Giyanti](https://id.wikipedia.org/wiki/Perjanjian_Giyanti) diakses tanggal 26 oktober 2023

<sup>77</sup> *Ibid*

<sup>78</sup> DPAD Provinsi Jogja, “*Sejarah Singkat Daerah Istimewa Yogyakarta*” terdapat dalam <http://dpad.jogjaprov.go.id/article/news/vieww/sejarah-singkat-tentang-kadipaten-pakualaman-1484> diakses tanggal 25 Oktober 2023

<sup>79</sup> Andi Reza Fitriani Eru Setiawan, “Perkembangan Pengaturan Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta Sebelum Dan Sesudah UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan D.I. Yogyakarta” Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2015 hlm 76

Periode Tahun 1755 sampai dengan 1917 Pengaturan agraria di Yogyakarta dimulai dengan setelah ditandatanganinya perjanjian Giyanti, maka Sultan Hamengku Buwono I mempunyai hak milik atas tanah di wilayah barat Kerajaan Mataram dan peristiwa inilah yang sampai saat ini masih hidup dalam kesadaran hukum Masyarakat.<sup>80</sup> Kekuasaan sultan yang absolut menyebabkan sultan menjadi penguasa atas tanah yang ada di seluruh wilayah kerajaannya, sedangkan rakyat (kawula dalem) hanya sekedar diperkenankan menempati sebagian tanah, dengan demikian, rakyat hanya memiliki hak anggaduh. Status Sultan sebagai penguasa atas tanah yang ada di dalam wilayah kerajaannya dinyatakan dalam rijkblad kasultanan yang berbunyi "sakabehing bumi kang ora ono yektine kadarbe ingliyan mawa wewenang eigendom dadi bumi kangungane keraton ingsun ajogjakarta".<sup>81</sup> Artinya adalah segala sesuatu yang tidak ada bukti kepunyaan orang lain dengan kekuasaan eigendom menjadi tanah milik Keraton Kasultanan Yogyakarta. Oleh karena itu, tanah-tanah di Yogyakarta merupakan hak domein keraton Yogyakarta, sehingga seluruh tanah adalah milik raja, rakyat hanya punya hak menggarap dengan kewajiban menyerahkan sebagian hasil garapannya kepada sultan sebagai upeti.<sup>82</sup>

Tahun 1813 wilayah domein Kasultanan Yogyakarta dikurangi oleh Raffles yang menjabat sebagai Gubernur Jendral Belanda, wilayah domein yang dikurangi itu diberikan kepada Pangeran Natakusuma yang kemudian bergelar KGPA Pakualam I yang mempunyai Hak Atas Tanah Pakualaman yang sebagian

---

<sup>80</sup> *Ibid* hlm 39

<sup>81</sup> *Ibid*

<sup>82</sup> *Ibid* hlm 40

besar tersebar di Pesisir Pantai Kabupaten Kulonprogo.<sup>83</sup> Hal tersebut menandakan Kadipaten Pakualaman memiliki tanah hak domein sendiri di dalam wilayah Kasultanan Yogyakarta yang pengelolaanya diatur secara dependen oleh pihak Kadipaten Pakualaman dengan status hak domein.

Pada Periode ini pihak yang berwenang dalam pengaturan tanah kasultanan biasa disebut "Patuh". Patuh menjalankan pengawasan terhadap tanah-tanah kasultanan, dengan cara menyerahkan hak-hak kekuasaan mereka kepada pembantu mereka di perkotaan. Pembantu patuh itu adalah aparat pemerintah lurah yang memiliki kedudukan sosial di bawah patuh. Pemakainya tanah-tanah tersebut adalah kawula dalem. Terhadap tanah yang dipakainya itu, rakyat atau disebut kawula dalem memiliki kewajiban menyerahkan sebagian dari hasil tanahnya pada patuh, tetapi mereka tidak mempunyai hak sama sekali atas tanah. Hak mereka hanya mengambil hasilnya dan memakai untuk tempat tinggal. Hak patuh adalah mendapat bagian dari hasil tanahnya, tetapi dalam praktek kekuasaannya yang begitu besar terhadap tanah rakyatnya, menyebabkan para patuh menjadi tuan tanah besar dari rakyatnya.<sup>84</sup>

Para patih (sentana dalem, priyayi) dan pembantunya memiliki kekuasaan yang besar atas tanah yang dikuasakan kepada mereka, sedangkan rakyat tidak memiliki hak atas tanah itu.<sup>85</sup> Rakyat atau kawula dalem hanya diizinkan untuk menggunakan dan menempatnya, dengan ketentuan yang diberikan oleh para penguasa tanah. Bagi para birokrat kerajaan status tanah

---

<sup>83</sup> *Ibid*

<sup>84</sup> *Ibid*, hlm 66

<sup>85</sup> *Ibid* hlm 42

yang dipakai rakyat merupakan tanah apanage. Ketentuan mengenai jangka waktu pemakaiannya tidak ada, sehingga selama rakyat yang memakai tanah tersebut dapat memenuhi kewajiban yang diberikan kepadanya, maka mereka dibiarkan memakai tanah yang ditentukan, apabila rakyat tidak dapat memenuhi kewajiban yang dibebankan, maka hak pakai atas tanah dicabut untuk diberikan kepada yang menginginkan memakai tanah tersebut dengan syarat bersedia memenuhi kewajiban-kewajiban yang ditentukan oleh patuh.<sup>86</sup>

## 2. Setelah Kemerdekaan

Periode 1918 sampai dengan 1948, pada masa ini objek hak atas tanah di Wilayah DIY masih sama dengan masa sebelumnya yaitu tanah milik Kasultanan Yogyakarta (*Sultan Ground*) dan Kadipaten Pakualaman (*Pakualaman Ground*) yang berasal dari pecahnya kerajaan mataram akan tetapi objeknya sudah mulai bertambah dengan adanya tanah-tanah hasil pemberian oleh Keraton kepada orang yang dianggap berjasa dengan status hak milik ditandai dengan surat kekancingan yang dikeluarkan oleh pihak kraton dan hak pakai atas tanah kepada badan hukum baik asing maupun pribumi dengan status hak anggaduh bagi pribumi dan hak pakai yang juga diberikan kepada pengusaha perkebunan Hindia Belanda.<sup>87</sup>

Pembagian tanah untuk rakyat antara *Sultan Ground* (SG) dan *Pakualaman Ground* (PAG) tidak bisa dipisahkan dari perjuangan rakyat Indonesia. Aturan Tanah *Sultan Ground* telah diatur dalam peraturan perundang-

---

<sup>86</sup> *Ibid*

<sup>87</sup> *Ibid* hlm 45

undangan. Peraturan perundang-undangan tersebut disebut dengan *Rijksblad* Kesultanan. Kemudian ketika Kerajaan Kasultanan mengikutsertakan diri menjadi bagian dari NKRI di tahun 1945, maka Sultan *Ground* juga diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang melahirkan konsepsi terkait hak sumber daya alam, hak penguasaan dan untuk kemakmuran rakyat. Bunyi dari pasal tersebut, yaitu Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk rakyat.<sup>88</sup>

Terhadap Wilayah DIY, dimana sebagian besar tanahnya adalah bekas kerajaan, yang disebut dengan tanah-tanah adat. Maka, diaturlah dalam Pasal 18B ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945, yang intinya mengatur bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa yang di atur di dalam perundang-undangan. Kemudian, lahir UU No. 22 tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah. Ketentuan Pasal 23 dan 24 Undang-undang No. 22 tahun 1948 tentang Pemerintah menjadikan Daerah DIY memiliki kewenangan khusus dalam mengatur agraria dan pertanahan. Sri Sultan sebagai pemilik atau penguasa tanah, dan rakyat hanya memiliki hak pakai saja.<sup>89</sup>

Periode 1950 sampai dengan 1983 objek hak atas tanah pada masa ini terjadi dualisme antara SG dan PAG (hak asal usul) dan (Tanah negara) yang akhirnya ditengahi dengan terbitnya Peraturan-paraturan daerah pada tahun

---

<sup>88</sup>Ahmad Muhsin,Laila Nafisah,Yuni Siswanti, *Op. Cit* hlm 19

<sup>89</sup> *Ibid*

1954.<sup>90</sup>Dualisme ini muncul karena UUPA sebagai unifikasi hukum agraria nasional mengatakan bahwa tanah bekas swapraja beralih kepada Negara, untuk itu agar tidak terjadi kekosongan hukum maka di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta diberlakukan ketentuan berdasarkan Perda Nomor 5 Tahun 1954 dan Perda Nomor 10 Tahun 1954. Perda No. 5 Tahun 1954 memberi ketentuan bahwa hak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dengan peraturan daerah, sedangkan untuk hak atas tanah yang terletak dalam Kota Besar Kota Praja Yogyakarta sementara masih berlaku peraturan seperti termuat dalam Rijktsblad Kasultanan tahun 1925 No. 23 dan Rijktsblad Paku Alaman tahun 1925 No. 25 (Pasal 1 dan 2).<sup>91</sup>

Tahun 1960 diundangkanya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) seharusnya DIY sudah harus melaksanakan akan tetapi dikarenakan sisi Hak Asal Usul yang masih melekat pada Tanah Kasultanan dan Pakualaman didukung oleh Bagian Keempat UUPA mengenai tanah bekas swapraja yang pada saat itu belum diatur didalam Peraturan Pemerintah untuk DIY maka Hak Atas Tanah yang diatur didalam UUPA sebagai induk hukum tanah nasional berupa Hak Milik (HM), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP), Hak Pengaturan (HPL) dan Hak Atas ruang air dan udara belum dapat terlaksana di DIY.<sup>92</sup>

Tahun 1984 pihak yang berwenang adalah Panitikismo (lembaga pertanahan keraton), desa-desa terdata dan Pemerintah Daerah serta Pemerintah

---

<sup>90</sup> Andi Reza Fitriani Eru Setiawan *Op. Cit* hlm 52

<sup>91</sup> *Ibid* hlm 53

<sup>92</sup> *Ibid*

Pusat di Daerah.<sup>93</sup> Dengan dikeluarkannya UUPA pada tahun 1960 yang telah dilaksanakan maka kewenangan untuk mengatur urusan agraria sebagai kewenangan otonom menjadi hapus. Akan tetapi kenyataan menunjukkan masih terdapatnya ketentuan-ketentuan yang memberi kemungkinan berkembangnya wewenang otonomi dalam bidang agraria di DIY, yakni ketentuan Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, yang berbunyi :“Urusan-urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain dari pada yang tersebut dalam ayat (1) diatas,yang dikerjakan oleh Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum dibentuk menurut Undang-undang ini, dilanjutkan sehingga ada ketetapan lain dengan Undang-undang.”Pasal 4 ayat 1 point 3 menyebutkan bidang agraria.

Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1967 tentang Pembagian Tugas dan Wewenang Undang-undang Pokok Agraria yang khusus mengatur untuk Daerah Istimewa Yogyakarta yang berbunyi <sup>94</sup>: “Di daerah Istimewa Yogyakarta tugas dan wewenang yang dengan peraturan ini dilimpahkan kepada para Gubernur Kepala Daerah dan Bupati/Walikota - Kepala Daerah, dilimpahkan kepada Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, penyelenggaraannya sehari-hari dilaksanakan atas nama dan tanpa mengurangi hak, kewenangan dan tanggung jawab Kepala Daerah, oleh Dinas Pokok Agraria Daerah Istimewa Yogyakarta.”

Tahun 1975 dikeluarkan Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah

---

<sup>93</sup> *Ibid*

<sup>94</sup> *Ibid*

Kepada Seorang Warga Negara Indonesia Non Pribumi. Hal ini didasari untuk kepentingan rakyat kecil, khususnya petani, karena Warga Negara Indonesia Non pribumi termasuk didalamnya Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa sebagian besar memiliki kehidupan ekonomi yang lebih mapan dibandingkan dengan golongan pribumi.<sup>95</sup>

Periode 1984 sampai dengan sebelum diterbitkannya Undang-Undang No.13 Tahun 2012. Pada tanggal 9 Mei 1984 dikeluarkanlah Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 di Provinsi DIY, yang berlaku surut sejak tanggal 1 April 1984. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 berlaku secara efektif sepenuhnya di DIY berdasarkan Keputusan Presiden No.33 tahun 1984 dan mulai berlaku secara efektif sejak tanggal 24 September 1984, berdasarkan Surat Keputusan (SK) Menteri Dalam Negeri No.66 tahun 1984 tentang Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, diikuti dengan diundangkannya Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>96</sup>

Menurut Keputusan Mendagri No. 66 Tahun 1984 pelaksanaan pemberlakuan sepenuhnya UUPA di DIY secara bertahap dimulai tanggal 24 September 1984. Mulai saat itu akan ditetapkan peraturan-peraturan tentang Pembentukan Kantor-Kantor Agraria di Wilayah Provinsi DIY, tentang

---

<sup>95</sup>Ahmad Muhsin,Laila Nafisah,Yuni Siswanti, *Op. Cit* hlm 30

<sup>96</sup> Andi Reza Fitriyan Eru Setiawan *Op. Cit* hlm 63

Pemberlakuan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972, serta peraturan tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Hak Atas Tanah Hak Milik Perorangan berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>97</sup>

Dengan berlaku sepenuhnya UUPA beserta aturan-aturan pelaksanaannya di Provinsi DIY, pengurusan agraria yang semula berdasarkan wewenang otonomi (*medewebind*) beralih menjadi wewenang dekonsentrasi. Perda DIY No 3 Tahun 1984 menghapus, Rijktsblad Kasultanan tahun 1918 Nomor 16 dan Rijktsblad Paku Alaman tahun 1918 Nomor 18, Rijktsblad Kasultanan No 23 Tahun 1925 dan Rijktsblad Pakualaman No 25 Tahun 1925.<sup>98</sup>

Pada pelaksanaannya di DIY tetap mengakui hak atas tanah Keraton Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman sebagai hak asal usul yang tersirat namun tidak tersurat dikarenakan Keraton dan Pakualaman bukan merupakan subjek atas objek tanah Keraton dan Pakualaman. Jenis hak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta masih dikenal Tanah Keraton atau lazim disebut *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground* (SG dan PAG).<sup>99</sup>

Tanah SG dan PG adalah semua tanah yang ada di wilayah keraton Kasultanan dan Pakualaman kecuali tanah yang telah diberikan hak kepemilikannya kepada siapapun. tanah kasultanan (SG), lazim disebut Kagungan Dalem, adalah tanah milik Sultan, sedangkan Tanah Kadipaten (PAG), lazim disebut Paku Alam, adalah tanah milik Kadipaten. SG dan PG

---

<sup>97</sup> *Ibid*

<sup>98</sup> Kus Sri Antoro, Analisis Kritis Substansi Dan Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Bidang Pertanian, *Bhumi* Vol. 1, No. 1, 2015 hlm 22

<sup>99</sup> Andi Reza Fitriani Eru Setiawan *Op. Cit* hlm 66

terdiri dari tanah tanah raja, dan keluarga keraton, situs, tanah yang digarap masyarakat (dengan sistem magersari) dan tanah kosong.

Periode setelah diterbitkannya Undang-Undang No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta (UUK DIY). Bagian Pertanahan pada UU tersebut diatur di Pasal 32. Pengaturan pertanahan UU tersebut mengatur bahwa dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan Kasultanan dan Kadipaten dengan UUK DIY dinyatakan sebagai badan hukum. Kasultanan sebagai subjek hak berbentuk badan hukum yang mempunyai hak milik atas tanah kasultanan sedangkan kadipaten sebagai subjek hak berbentuk badan hukum yang memiliki hak milik atas tanah Kadipaten. Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten kota dalam wilayah DIY.<sup>100</sup> Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Diterbitkannya UUK DIY merupakan solusi atas kekosongan hukum atas permasalahan subjek kepemilikan tanah Kasultanan dan Kadipaten yang selama ini mengganggu pelaksanaan secara penuh UUPA di DIY khusus kepada objek Tanah Kasultanan dan Kadipaten.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Pasal 32 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

<sup>101</sup> Andi Reza Fitriani Eru Setiawan *Op. Cit* hlm 77

## **B. Tinjauan Yuridis Larangan Pemilikan Hak Atas Tanah Dengan Status Hak Milik Bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta**

Kompleksnya Sejarah pengaturan agraria dan tumpang tindihnya beberapa peraturan perundangan di DIY, kultur kerajaan yang masih sangat kental hingga pengakuan masyarakat terhadap tanah tanah Kasultanan dan Kadipaten menjadikan banyaknya kekosongan ruang hukum yang dapat menimbulkan multi tafsir hingga kesalahan-kesalahan penerapan hukum agraria nasional pada implementasinya.<sup>102</sup> Penting untuk memahami permasalahan larangan pemilikan hak atas tanah dengan status hak milik bagi WNI keturunan Tionghoa di DIY berangkat dari sejarah pengaturan agraria yang berlaku di DIY untuk meninjau pelarangan pemilikan hak atas tanah dengan status hak milik bagi WNI keturunan Tionghoa di DIY. Di Provinsi DIY pengaturan agraria menginduk pada UUPA ditandai dengan PERDA DIY No 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UUPA Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Secara formal memang berlaku penuh namun secara praktek masih terdapat produk aturan agraria yang tidak dicabut sebelum pelaksanaan sepenuhnya UUPA di DIY, yaitu Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975.<sup>103</sup>

Pengaturan pertanahan di DIY terhadap objek tanah diluar tanah kraton (*Sultan Ground*) dan tanah pakualaman (*Pakualaman Ground*) jika ditinjau melalui UUPA maka tanah tersebut adalah Tanah negara, baik itu adalah tanah negara bebas

---

<sup>102</sup> Andi Reza Fitriani Eru Setiawan *Op. Cit* hlm 3

<sup>103</sup> Gratianus Prikasetya, Intergentiele Grondenregel Dalam Hukum Antar Tata Hukum Intern Terkait Kepemilikan Hak Atas Tanah Bagi Wni Keturunan Tionghoa Di Wilayah DIY. *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 7 No. 2, 2018, hlm 269

yang tidak ada hak apapun di atasnya, atau tanah negara tidak bebas, seperti Hak Milik, Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU), dan lain sebagainya sebagaimana ketentuan Pasal 16 UUPA yang pengaturannya menginduk pada UUPA.<sup>104</sup> Tanah Kasultanan dan Pakualaman pengaturannya diatur dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK DIY).<sup>105</sup> Dengan disahkannya UUK DIY, Kasultanan dan Kadipaten menganggap sudah tidak ada lagi tanah Negara di DIY, karena keraton melihat dari hak asal-usulnya. Orang-orang di DIY yang menggunakan tanah-tanah tanpa ada alas haknya, maka dianggap menempati tanah Sultan Ground (SG) maupun Paku Alam Ground (PAG).<sup>106</sup>

UUK DIY mengatur keberadaan Tanah Sultan dan Pakualaman menjadi dan membuat kedudukan Provinsi DIY dalam kewenangan pertanahan menjadi berbeda dengan provinsi lainya. Alasan tetap berlakunya Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 sebagaimana Surat Keterangan yang dikeluarkan Pemerintah Provinsi DIY tertanggal 8 Mei 2012, No: 593/00531/RO.I/2012.<sup>107</sup> Point no 2 adalah:<sup>108</sup>

“Filosofi terbitnya Instruksi K.898/1975 adalah satu, sebagian besar perolehan tanah milik warga di DIY asal usulnya adalah tanah pemberian dari Kraton Yogyakarta dua, pada zaman perjuangan kemerdekaan, warga Tionghoa

---

<sup>104</sup> Redaksi, Implementasi UUK dan UUPA di DIY, Bertentangkah?, terdapat dalam <https://www.kabarkota.com/implementasi-uuk-dan-uupa-di-diy-bertentangkah> diakses tanggal 12 Desember 2023

<sup>105</sup>Jawahir Thontowi, Pengaruh Undang-Undang Keistimewaan Jogyakarta Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta, *UIR Law Review*, Volume 03, Nomor 01, 2019 hlm 14 dalam <https://journal.uir.ac.id/index.php/uirlawreview/article/view/3413> diakses tanggal 17 Oktober 2023

<sup>106</sup> Redaksi, *Op. Cit*

<sup>107</sup> Ratih Lestarini, "Kebijakan Pertanahan Bagi Wni Keturunan Tionghoa Di Yogyakarta: Diskrimasi Atau Diskriminasi Positif", *jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-48* No.1 Januari-Maret 2018, hlm 52

<sup>108</sup> *Ibid*

meminta perlindungan kepada ngarsa dalem Sri Sultan HB IX dan tertuang dalam prasasti di Kraton yang ditandatangani oleh masyarakat keturunan Thionghoa saat itu serta ada monumen “ngejaman” sebagai hadiah dari warga keturunan Tionghoa.”

Pengaturan pertanahan Tanah Kasultanan dan Pakualaman diatur sebagaimana ketentuan Pasal 7 UUK DIY yang memuat ketentuan bahwa Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam UUK DIY ini. Kewenangan dalam urusan Keistimewaan meliputi Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Bidang kebudayaan, Pertanahan, dan Tata ruang. kewenangan dalam urusan keistimewaan tersebut diatur dengan Peraturan Daerah Istimewa DIY (Perdais).<sup>109</sup>

Pasal 32 UUK DIY mengatur bahwa Kasultanan sebagai subjek hak berbentuk badan hukum yang mempunyai hak milik atas tanah kasultanan sedangkan kadipaten sebagai subjek hak berbentuk badan hukum yang memiliki hak milik atas tanah Kadipaten. Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten kota dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Perdais yang mengatur tentang pertanahan diantaranya adalah Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang

---

<sup>109</sup> Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten. Pasal 5 Perdas ini menyebutkan:<sup>110</sup>

1. Kasultanan dan Kadipaten ditetapkan sebagai badan hukum berdasarkan Undang-Undang.
2. Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak milik atas tanah yaitu Tanah Kasultanan untuk Kasultanan dan Tanah Kadipaten untuk Kadipaten.

Jenis-jenis tanah Kesultanan dan Pakualaman beserta objek tanah tertuang di Pasal 7 Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten:<sup>111</sup>

- 1 Tanah Keprabon merupakan tanah yang digunakan Kasultanan maupun Kadipaten untuk bangunan istana dan kelengkapannya.
2. Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon terdiri dari:
  - a. Tanah desa yang asal-usulnya dari Kasultanan dan Kadipaten dengan hak Anggaduh;
  - b. Tanah yang telah digunakan oleh masyarakat/institusi dan telah memiliki Serat Kekancingan;
  - c. Tanah yang telah digunakan oleh masyarakat/institusi dan belum memiliki Serat Kekancingan; dan
  - d. Tanah yang belum digunakan.
3. Serat Kekancingan berupa:
  - a. Magersari;
  - b. Ngindung;
  - c. Anganggo;
  - d. Anggaduh.

Terhadap tanah-tanah Kesultanan dan Kadipaten status kepemilikan ditandai dengan diberikanya Serat Kekancingan oleh Panitikismo. Pengangeng

---

<sup>110</sup> Pasal 5 Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten

<sup>111</sup> Pasal 7 Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten

Kawedanan Ageng Wahono Sarto Kriyo adalah lembaga yang mengurus surat izin tanah atau yang mengurus kekancingan.<sup>112</sup>

Serat kekancingan adalah tanda bahwa seseorang telah mendapatkan alas hak tanah SG dan PG.<sup>113</sup> Tidak semua orang bisa menggunakan tanah SG maupun PG harus syarat yang harus dipenuhi, yaitu pemohon berstatus WNI, dan mengajukan Surat Permohonan ke Panitikismo, apabila disetujui, pemohon akan memperoleh surat, dimana surat itulah yang disebut dengan surat kekancingan. Surat Kekancingan yang diterima pemohon inilah yang diajukan dan didaftarkan ke Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dahulu sertifikat kepemilikan sudah dapat dibuktikan ke otentikannya ketika sudah mendapatkan surat kekancingan, namun sekarang harus diajukan lagi ke BPN. Surat kekancingan sangat penting bagi masyarakat, khususnya masyarakat DIY. Serat Kekancingan atau Surat Keputusan ini merupakan keputusan tentang pemberian hak atas tanah dari Kesultanan maupun Kadipaten kepada masyarakat/institusi yang diberikan dalam waktu tertentu.<sup>114</sup>

Awalnya status tanah magersari adalah tanah yang dikhususkan untuk para abdi dalem sebagai tanda jasa, keraton memberikan tanah. Bagi masyarakat yang tidak memiliki sertifikat dan ingin menempati tanah keraton, maka harus mengurus surat kekancingan, yang dapat diperoleh dari Panitikismo. Panitikismo adalah lembaga agraria keraton yang berwenang mengelola pemanfaat dan penggunaan tanah keraton demi kepentingan dan kemakmuran rakyat. Serat kekancingan adalah

---

<sup>112</sup> Ahmad Muhsin, Laila Nafisah, Yuni Siswanti, *Surat Kekancingan Tanah Sultan Ground Upaya Mendapatkan Izin Memanfaatkan Tanah Keraton Yogyakarta*, CV Budi Utama, Yogyakarta, 2019 hlm 83

<sup>113</sup> *Ibid* hlm 70

<sup>114</sup> *Ibid* hlm 71

sebagai bukti izin bahwa pemilik tanah magersari kelak tidak akan memperjualbelikan dan bersedia mengembalikan bila sewaktu-waktu diminta oleh keraton.<sup>115</sup>

Pengaturan Warga Negara Indonesia pribumi juga diatur didalam Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten yaitu mengenai hak magersari . Apa yang dimaksud dengan hak magersari terdapat dalam bagian Penjelasan Atas Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten.

Penjelasan Pasal 8 ayat (3) huruf a Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten menyebutkan bahwa “Magersari adalah hak adat yang diberikan kepada masyarakat sebagai pengguna Tanah Kasultanan dan/atau Tanah Kadipaten dimana antara pengguna dari tanah tersebut terdapat ikatan historis dan diberikan hanya kepada Warga Negara Indonesia pribumi dengan jangka waktu selama mereka menggunakan.”

Penjelasan Pasal 8 ayat (3) huruf b Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten menjelaskan mengenai Ngindung. Ngindung adalah hak adat yang diberikan oleh Kasultanan atau Kadipaten kepada masyarakat atau institusi untuk menggunakan Tanah Bukan Keprabon atau Dede

---

<sup>115</sup>*Ibid* hlm 45

Keprabon terhadap Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten dengan membuat perjanjian yang jangka waktunya disetujui bersama

Penjelasan Pasal 8 ayat (3) huruf c Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten menjelaskan bahwa “Hak Anganggo adalah hak adat yang diberikan oleh Kasultanan atau Kadipaten kepada masyarakat atau instansi untuk menggunakan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon tanpa memungut hasil dan sifatnya pribadi.” Penjelasan Pasal 8 ayat (3) huruf d Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten menjelaskan bahwa “Hak Anggaduh adalah hak adat yang diberikan oleh Kasultanan atau Kadipaten untuk mengelola dan mengambil hasil dari Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten terhadap Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon kepada Desa dalam mengadakan pemerintahan desa untuk jangka waktu selama dipergunakan.

Pengaturan istilah WNI Pribumi sebagaimana ketentuan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten adalah kewenangan istimewa pertanahan Pemerintah DIY dalam hal pembedaan golongan berdasarkan latar belakang ikatan historis.<sup>116</sup> Hal ini menandakan kewenangan keistimewaan DIY untuk menetapkan aturan berkaitan dengan tanah tersebut termasuk dalam hal

---

<sup>116</sup> Penjelasan Kadipaten Pasal 8 ayat (3) huruf a Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah

ini adalah urusan pembedaan golongan pribumi dan non pribumi terhadap objek tanah SG dan PAG.

Diakuinya kasultanan dan kadipaten sebagai badan hukum ini adalah suatu pengaturan yang dapat terjadi berdasar pada Pasal 21 ayat (2) UUPA yang menyebutkan “Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.”<sup>117</sup> Pasal 22 ayat (2) UUPA juga mengatur bahwa hak milik dapat terjadi karena ketentuan Undang-Undang, dengan demikian kasultanan dan kadipaten mempunyai kewenangan istimewa dalam mengatur urusan pertanahannya sendiri. Penjelasan umum romawi II angka 5 UUPA menjelaskan bahwa dimungkinkanya badan hukum yang dapat memiliki hak milik atas tanah.

Mengenai status kualifikasi status badan hukum yang dimiliki kasultanan dan kadipaten dapat digolongkan pada badan hukum yang diakui oleh negara sebagaimana ketentuan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjelaskan bahwa Pasal 1653 KUHPerdara mengenalkan empat jenis *zedelijke lichaamen* yaitu badan hukum yang didirikan oleh negara, diakui oleh negara, diperkenankan oleh negara, dan badan hukum yang didirikan untuk maksud atau tujuan tertentu. Alasan mengapa Kasultanan dan Kadipaten adalah badan hukum yang diakui oleh negara, adalah karena memang Kasultanan dan Kadipaten

---

<sup>117</sup> Ni'matul Huda, Beberapa Kendala dalam Penyelesaian Status Hukum Tanah Bekas Swapraja di Daerah Istimewa Yogyakarta, *Jurnal Hukum*. NO. 13 VOL. 7, 2000 hlm 102

sudah ada sebelum Republik Indonesia merdeka, sehingga berlaku prinsip pengakuan terhadap keberadaan Kasultanan dan Kadipaten.<sup>118</sup>

Mengenai status apakah badan hukum publik atau privat, Kasultanan dan Kadipaten. Merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 33/PUU-XI/2013 MK mengakui konstitusionalitas Perguruan Tinggi Negeri badan hukum (PTNbh) sebagai jenis badan hukum khusus yang dikenalkan oleh UU Dikti yang tidak serta merta dapat dikualifikasikan sebagai badan hukum publik atau privat, karena secara bersamaan fungsi publik dan privat tersebut melekat dan menjadi ciri badan hukum khusus yang bernama PTNbh, oleh karena itu maka Kasultanan dan Kadipaten dapat dilepaskan dari batasan-batas badan hukum publik atau badan hukum privat. Kasultanan dan Kadipaten adalah badan hukum khusus yang dikenalkan oleh UUK DIY.<sup>119</sup>

Tanah di DIY selain tanah SG dan tanah PG menginduk pada UUPA.<sup>120</sup> Tanah inilah yang menjadi topik pembahasan terkait pelarangan pemilikan hak atas tanah dengan status Hak Milik bagi WNI Keturunan Tionghoa di DIY, karena dengan PERDA Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UUPA di Provinsi DIY menandakan bahwa agraria di DIY sepenuhnya menginduk pada UUPA tetapi pada pelaksanaannya DIY tetap melarang penduduk Tionghoa untuk mempunyai hak milik di DIY melalui Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975.

---

<sup>118</sup> Dian Agung Wicaksono, Ananda Prima Yurista, Almonika Cindy Fatika Sari, Mendudukan Kasultanan Dan Kadipaten Sebagai Subyek Hak Milik Atas Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten Dalam Keistimewaan Yogyakarta, *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 8 Nomor 3, 2019 hlm 326

<sup>119</sup> *Ibid*

<sup>120</sup> Oloan Sitorus, Widhiana H. Puri, *Hukum tanah*, STPN perss, Yogyakarta, 2014, hlm 13

Pasal 21 UUPA menyebutkan bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik. Hal ini bermakna bahwa diseluruh wilayah Indonesia WNI dapat memiliki hak milik asalkan memenuhi persyaratan yang berlaku. Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 adalah aturan tentang larangan bagi WNI Keturunan Tionghoa untuk mendapatkan hak milik atas tanah di DIY. Dasar hukum dari instruksi itu adalah kewenangan atau otonomi yang masih berlaku yakni UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY.<sup>121</sup> Dengan disahkannya UUK DIY, Kasultanan dan Kadipaten menganggap sudah tidak ada lagi tanah Negara di DIY, karena keraton melihat dari hak asal-usulnya. Orang-orang di DIY yang menggunakan tanah-tanah tanpa ada alas haknya, maka dianggap menempati tanah Sultan Ground (SG) maupun Paku Alam Ground (PAG).<sup>122</sup> Alasan tetap berlakunya Instruksi tersebut sebagaimana Surat Keterangan yang dikeluarkan Pemerintah Provinsi DIY tertanggal 8 Mei 2012, No: 593/00531/RO.I/2012.

Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 adalah aturan tentang larangan bagi WNI Keturunan Tionghoa untuk mendapatkan hak milik atas tanah di DIY. Isi dari Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 berbunyi:<sup>123</sup>

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

---

<sup>121</sup> Dipna Videlia Putsanra, Dalil Saksi Ahli Sultan Soal Dasar Larangan Cina Punya Tanah di DIY, terdapat dalam <https://tirto.id/dalil-saksi-ahli-sultan-soal-dasar-larangan-cina-punya-tanah-di-diy-cC1k> diakses tanggal 30 Oktober 2023

<sup>122</sup> Redaksi, *Op. Cit*

<sup>123</sup> Oloan Sitorus, Widhiana H. Puri, *Hukum tanah*, STPN perss, Yogyakarta, 2014 hlm 53

Hal tersebut bermakna warga negara non Pribumi tidak dapat memiliki hak milik dan jika sebelumnya warga non pribumi tersebut memiliki hak milik sebelum dikeluarkannya Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 maka mereka harus melepaskan status hak milik yang dimilikinya untuk diberikan hak lain selain Hak Milik. Pada dasarnya latar belakang dikeluarkannya Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 adalah untuk WNI keturunan Tionghoa.<sup>124</sup>

Ditinjau dari sisi sosiologis, maka instruksi tersebut bertujuan untuk lebih memberikan perlindungan terhadap tanah yang berada di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta supaya tidak terjadi monopoli oleh Warga Negara Indonesia non pribumi terutama kaum Tionghoa. Data kependudukan di Yogyakarta menyatakan bahwa golongan non pribumi berada diposisi ke-4 terbanyak di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dimana mereka terkenal mempunyai jiwa dagang dan bisnis yang sangat kuat.<sup>125</sup>

Mengacu pada objek tanah di DIY antara tanah SG dan PG dan tanah diluar objek SG dan PAG. Pemerintah DIY mengatur pembedaan golongan Pribumi dan non Pribumi berdasarkan ikatan historis di tanah dengan status hak magersari yang merupakan objek tanah SG dan PAG karena kewenangan istimewa yang diatur di Pasal 7 ayat 2 point d dan pasal 32 UUK DIY kemudian aturan lebih lanjutnya diatur melalui Pasal 7 Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta

---

<sup>124</sup> Wawancara dengan Wishnu Wirawan (Kepala Sub Bagian Peraturan Gubernur dan Produk Hukum Lainnya di Lingkup Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta) dikutip dari M. Jamil Widyarini Indriasti Wardan, Pelarangan Pemberian Hak Milik Atas Tanah Kepada Warga Negara Indonesia Suku Tionghoa Di Daerah Istimewa Yogyakarta, *Notary Law Research*, Vol 2, No 2 2021 hlm 39

<sup>125</sup> Nurwidyanto, Irfan Ridwan Maksum, Implementasi Kebijakan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Hak Atas Tanah bagi Warga Keturunan, *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)* Vol 6, No 3, 2020 hlm 332

Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten.

Terhadap pembedaan golongan berupa larangan pemilikan hak atas tanah dengan status hak milik bagi WNI Keturunan Tionghoa di DIY diluar objek SG dan PAG hal inilah yang menjadi topik pembahasan karena mengacu pada PERDA Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UUPA di Provinsi DIY maka segala aturan pertanahan sebelum dikeluarkan sebelum UUPA dinyatakan tidak berlaku dan hanya UUPA dan aturan pelaksanaannya yang berlaku. Hal ini sebagaimana ketentuan Pasal 3 PERDA tersebut yang berbunyi “Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka segala ketentuan peraturan perundang-undangan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengatur tentang agraria dinyatakan tidak berlaku lagi.”<sup>126</sup>

Penjelasan umum angka 10 PERDA Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UUPA di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berbunyi “Bahwa demi adanya keseragaman, kesatuan dan kepastian hukum perlu ditinjau kembali dan tidak diberlakukannya Rijktsblad-Rijktsblad, Peraturan Daerah-Peraturan Daerah dan ketentuan peraturan perundang-undangan daerah lainnya tentang Agraria di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga hanya peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat yaitu Undang Undang Pokok Agraria beserta, aturan pelaksanaannya yang berlaku, dengan menetapkan Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tentang

---

<sup>126</sup> Pasal 3 PERDA Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UUPA di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Pelaksanaan berlaku sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.”

Bahwa pengaturan agraria terhadap tanah diluar objek SG dan PAG di DIY mengacu pada UUPA sebagaimana termuat dalam PERDA Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UUPA di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Sampai sekarang Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 ini masih berlaku.<sup>127</sup> Hal ini dapat terjadi karena dasar hukum dari Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 itu adalah kewenangan otonomi yakni UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY.<sup>128</sup> Selain itu peraturan yang dicabut menurut penjelasan dari Pasal 3 PERDA Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UUPA di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta juga tidak menyebut tentang aturan Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975, sehingga selain berlakunya UUPA di DIY disamping itu juga masih berlakunya produk aturan agraria yang belum dicabut sebelum pemberlakuan sepenuhnya UUPA di DIY.

Ditinjau dari Hukum Tata Negara maka Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan karena melihat konteks lahirnya aturan tersebut termasuk peraturan perundang-undangan.<sup>129</sup> Pada era lahirnya aturan tersebut seharusnya mengacu kepada TAP

---

<sup>127</sup> Ainin Najib, “Warga Tionghoa di DIY Boleh Punya Hak Milik Tanah”, terdapat dalam <https://daerah.sindonews.com/read/111014/707/warga-tionghoa-di-diy-boleh-punya-hak-milik-tanah-1595495270> diakses tanggal 19 Oktober 2023

<sup>128</sup> Dipna Videlia Putsanra, Dalil Saksi Ahli Sultan Soal Dasar Larangan Cina Punya Tanah di DIY, terdapat dalam <https://tirto.id/dalil-saksi-ahli-sultan-soal-dasar-larangan-cina-punya-tanah-di-diy-cC1k> diakses tanggal 30 Oktober 2023

<sup>129</sup> Wawancara dengan Ni'matul Huda, Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, di Yogyakarta, 25 Oktober 2023

MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yang mengatur tata urutan peraturan perundangan, yaitu Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945. Ketetapan MPR. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Peraturan Pemerintah. Keputusan Presiden. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti: Peraturan Menteri. Instruksi Menteri. dan lain-lain. Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tersebut jika dimaknai melalui konteks lahirnya aturan tersebut maka termasuk dalam aturan perundang-undangan, namun demikian Mahkamah Agung Mahkamah menyatakan bahwa Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tersebut bukan merupakan produk peraturan perundang-undangan.<sup>130</sup>

Dilihat melalui konteks kekinian maka Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tersebut adalah sebuah peraturan kebijakan "*Beleids Regel*".<sup>131</sup> Menurut Bagir Manan aturan kebijakan (surat instruksi) bukan merupakan peraturan perundang-undangan. Hal ini mengingat badan yang mengeluarkan aturan kebijakan tersebut tidak memiliki kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan, Walaupun bukan peraturan perundang-undangan, namun peraturan kebijakan mengikat masyarakat secara tidak langsung. Sebagai kesimpulan, walaupun aturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan, namun keberadaan aturan kebijakan dapat memberikan peluang kepada badan tata

---

<sup>130</sup> Tihara Sito Sekar Vetri, "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", Tesis, Yogyakarta, 2016 hlm 89

<sup>131</sup> Wawancara dengan Ni'matul Huda, Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, di Yogyakarta, 25 Oktober 2023

usaha negara untuk menjalankan kewenangan pemerintahan (diskresi) dalam rangka mengatasi kondisi peraturan perundang-undangan yang tidak jelas.<sup>132</sup>

Adanya suatu peraturan kebijakan dapat terjadi karena adanya konsep *Freies ermessen*.<sup>133</sup> *Freies ermessen* berarti sekelompok yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga dan memperhatikan sesuatu. Istilah *freies ermessen* ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.<sup>134</sup>

Ditinjau melalui Hukum Ketatanegaraan, Peraturan Kebijakan harus ada syarat-syarat tertentu untuk bisa berlaku yaitu, Peraturan kebijakan itu berlaku internal tidak bisa mengatur di luar jajarannya. Posisi Agraria/Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga Vertikal, ada di setiap Kabupaten maupun Provinsi, dalam setiap pelaksanaan tugas hanya patuh kepada struktur di atasnya, ditinjau dari struktur ketatanegaraan seharusnya Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 itu tidak mengikat BPN.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> Pusdiklat Pajak, “Kedudukan Aturan Kebijakan (Surat Edaran, Instruksi, Petunjuk Teknis) Dalam Hukum Positif Di Indonesia”, terdapat dalam <https://bppk.kemenkeu.go.id/pusdiklat-pajak/berita/kedudukan-aturan-kebijakan-surat-edaran-instruksi-petunjuk-teknis-dalam-hukum-positif-di-indonesia-140942> diakses tanggal 30 Oktober 2023

<sup>133</sup> Wawancara dengan Saifudin Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, di Yogyakarta, 25 Oktober 2023

<sup>134</sup> Evi Purnamawati, Hijawati *Freies Ermessen Dalam Pemerintahan Indonesia*, *Jurnal Unpal*, Volume 20 Nomor 1, 2022 hlm 98

<sup>135</sup> Pandangan Ni'matul Huda dalam Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN Yyk dikutip dari M. Jamil Widyarini Indriasti Wardan, Pelarangan Pemberian Hak Milik Atas Tanah Kepada Warga Negara Indonesia Suku Tionghoa Di Daerah Istimewa Yogyakarta, *Notary Law Research*, Vol 2, No 2 2021 hlm 41

Prof Nurhasan Ismail berpendapat bahwa UUPA membuka ruang perbedaan hukum. Pasal 11 ayat 2 UUPA membolehkan ada perbedaan aturan hukum, apabila memang diperlukan secara sosial ekonomi.<sup>136</sup> Munculnya peraturan ini atas pertimbangan perlindungan pada kelompok masyarakat pribumi.<sup>137</sup> Penjelasan Pasal 11 UUPA memuat prinsip ketentuan perlindungan kepada kelompok ekonomis lemah terhadap kelompok ekonomi yang kuat. kelompok ekonomis yang lemah itu bisa warganegara asli atau tidak asli demikian pula sebaliknya. Bunyi penjelasan umum (bab III angka 2) UUPA adalah sebagai berikut:

“Didalam menyelenggarakan kesatuan hukum itu Undang-undang Pokok Agraria tidak menutup mata terhadap masih adanya perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum dari golongan-golongan rakyat. Berhubung dengan itu ditentukan dalam pasal 11 ayat 2, bahwa : "Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan". Yang dimaksud dengan perbedaan yang didasarkan atas golongan rakyat misalnya perbedaan dalam keperluan hukum rakyat kota dan rakyat perdesaan, pula rakyat yang ekonominya kuat dan rakyat yang lemah ekonominya. Maka ditentukan dalam ayat 2 tersebut selanjutnya, bahwa dijamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah..”

Pasal 11 UUPA memuat prinsip ketentuan perlindungan kepada golongan ekonomis lemah terhadap golongan ekonomis kuat. Golongan ekonomis yang lemah itu bisa warga negara asli maupun keturunan asing demikian pula sebaliknya.<sup>138</sup> Penjelasan pasal demi pasal Pasal 26 UUPA berbunyi:<sup>139</sup> “Ketentuan dalam ayat 1 sudah dijelaskan dalam Penjelasan Umum romawi II angka 6 dengan

---

<sup>136</sup> Ristu Hanafi, “*Penjelasan Gamblang Mengapa Nonpribumi Tak Boleh Miliki Tanah di DIY*”, terdapat dalam <https://news.detik.com/berita/d-3893029/penjelasan-gamblang-mengapa-nonpribumi-tak-boleh-miliki-tanah-di-diy>, diakses tanggal 28 Oktober 2023

<sup>137</sup> *Ibid*

<sup>138</sup> Penjelasan pasal demi pasal Pasal 11 UUPA

<sup>139</sup> Penjelasan pasal demi pasal Pasal 26 UUPA

tujuan untuk melindungi pihak yang ekonomis lemah. UUPA mengatur bahwa perbedaannya tidak lagi diadakan antara warga negara asli dan tidak asli, tetapi antara yang ekonomis kuat dan lemah. Pihak yang kuat itu bisa warganegara yang asli maupun tidak asli.”

UUPA mengatur bagaimana cara melakukan pembedaan golongan. Berdasarkan Penjelasan Umum UUPA romawi II angka 6 yang berbunyi:<sup>140</sup> “...Dalam pada itu perlu diadakan perlindungan bagi golongan warganegara yang lemah terhadap sesama warga negara yang kuat kedudukan ekonominya. Maka didalam pasal 26 ayat 1 ditentukan, bahwa : "Jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah. Ketentuan inilah yang akan merupakan alat untuk melindungi golongan-golongan yang lemah yang dimaksudkan itu...”. ketentuan UUPA juga mengamanatkan bagaimana cara pengaturan hubungannya “... Dalam hubungan itu dapat ditunjuk pula pada ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam pasal 11 ayat 1, yang bermaksud mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang-bidang usaha agraria,”<sup>141</sup>

Latar belakang dikeluarkannya Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 sebagai aturan yang melarang Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa ini adalah sebagai bentuk perlindungan kepada masyarakat ekonomi

---

<sup>140</sup> Penjelasan romawi II angka 6 UUPA

<sup>141</sup> Penjelasan Penjelasan romawi II angka 6 UUPA

lemah yakni melindungi rakyat pribumi di DIY.<sup>142</sup> Perlindungan dilakukan terhadap kondisi ekonomi masyarakat pribumi yang lemah serta mencegah terjadinya penguasaan tanah terhadap kelompok tertentu karena posisi perekonomian WNI keturunan Tionghoa yang lebih kuat dari pada rakyat pribumi.<sup>143</sup> Selain itu terdapat sejarah masa lalu ketika terjadi ketimpangan ekonomi antara warga pribumi Yogyakarta dengan asing sehingga dikeluarkannya aturan larangan hak milik terhadap WNI Keturunan Tionghoa dan terdapat riwayat yang cukup panjang yang menjadi alasan Pemerintah Provinsi DIY yakni faktor hukum adat dan kedua faktor historis melalui wakil gubernur mengeluarkan surat instruksi tersebut.<sup>144</sup>

lembar negara Tahun 1870 mengatur tentang larangan kepada warga pribumi untuk melakukan jual beli tanah ke warga non pribumi atau asing. Pada awal Tahun 1870 modal asing mulai masuk ke Pulau Jawa, setelah pemerintah Hindia Belanda mengganti sistem tanam paksa dengan *Opendeur-Politic* (politik pintu terbuka) yang mengizinkan modal asing untuk masuk. Kebijakan Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tersebut sampai sekarang dianggap masih relevan dan tidak bertentangan dengan hak asasi manusia (HAM), karena diskriminasi yang terjadi memiliki maksud untuk menghapus diskriminasi sebelumnya yang memberikan penderitaan kepada masyarakat Indonesia

---

<sup>142</sup> Usman Hadi, "Etnis China Dilarang Punya Tanah di DIY, Parampara Praja: Hukum Adat-Historis" dalam <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4798040/etnis-china-dilarang-punya-tanah-di-diy-parampara-praja-hukum-adat-historis> diakses tanggal 28 Oktober 2023

<sup>143</sup> *Ibid*

<sup>144</sup> *Ibid*

berdasarkan ketimpangan sosial ekonomi dan kemudian disebut diskriminasi positif.<sup>145</sup>

Ketimpangan keadaan ekonomi antara pribumi Yogyakarta dengan warga Tionghoa ternyata sudah terjadi sejak zaman penjajahan belanda ketika warga pribumi menjual tanah-tanah mereka kepada perusahaan-perusahaan yang dimiliki oleh warga non pribumi baik itu belanda atau warga Tionghoa.<sup>146</sup> Hal ini pula yang menyebabkan dikeluarkannya aturan *vervreemdings-verbod* yang isinya adalah tidak diizinkan lagi menjual tanah kepada warga asing bagi pribumi<sup>147</sup>. Sejarah masa lalu inilah yang juga mendasari mengapa DIY mempunyai aturan yang melarang WNI keturunan Tionghoa untuk memiliki hak milik.

Sebagaimana pembuatan dan penerapan peraturan perundang-undangan yang harus memerhatikan beberapa persyaratan, penerapan dan pembuatan, hal ini juga berlaku kepada peraturan kebijaksanaan. Menurut Indroharto, peraturan kebijakan juga harus memerhatikan hal-hal seperti tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresionari yang dijabarkan itu, tidak boleh bertentangan dengan nalar dan akal yang tepat, harus dipersiapkan dengan cepat, isi dari kebijaksanaan harus memberikan penjelasan yang akurat mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari warga yang terkena peraturan itu

---

<sup>145</sup> *Ibid*

<sup>146</sup> Afan Husni Maulana, "Larangan Kepemilikan Tanah Bagi WNI Keturunan Tionghoa di Yogyakarta Perspektif Hukum Positif", *Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam* Vol. 1, No. 2, Desember 2021, hlm 198, dalam <http://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/Staatsrecht/article/view/2427/1731>. Diakses 25 Agustus 2022

<sup>147</sup> *Ibid*.

,tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan mengenai kebijakan yang akan ditempuh harus jelas , dan harus memenuhi syarat kepastian hukum material.<sup>148</sup>

Bahwa pengaturan agraria terhadap tanah diluar objek SG dan PAG di DIY mengacu pada UUPA sebagaimana termuat dalam PERDA Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UUPA di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Penjelasan umum angka 10 PERDA tersebut berbunyi bahwa hanya peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat yaitu Undang Undang Pokok Agraria beserta, aturan pelaksanaannya yang berlaku. Wewenang agraria dalam sistem UUPA adalah pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak boleh melakukan tindakan kewenangan agraria jika tidak ditunjuk ataupun didelegasi wewenang oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom, ataupun lembaga pemerintahan atau kepada departemen tertentu, ataupun kepada masyarakat hukum adat sebagaimana Pasal 2 Ayat (4) UUPA dan semuanya akan dituangkan dalam peraturan tertentu.<sup>149</sup>

Bahwa pokok permasalahan pelarangan WNI keturunan Tionghoa untuk mendapatkan kepemilikan tanah dengan status Hak Milik adalah terhadap objek tanah diluar SG dan PAG.<sup>150</sup> Terhadap objek tanah SG dan PAG baik pribumi dan non pribumi tidak dapat memiliki status Hak Milik, karena baik pribumi dan

---

<sup>148</sup> I Nyoman Gede Remaja, *Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti, Singaraja, 2017, hlm 58

<sup>149</sup> Mukmin Zakie, “Konsepsi Hak Menguasai Oleh Negara Atas Sumberdaya Agraria”, *Jurnal Hukum*, Vol 12 No 29 hlm 120

<sup>150</sup> Redaksi, Implementasi UUK dan UUPA di DIY, Bertentangkankah?, terdapat dalam <https://www.kabarkota.com/implementasi-uuk-dan-uupa-di-diy-bertentangkankah> diakses tanggal 12 Desember 2023

non pribumi hanya bisa menggunakan tanah tersebut dengan hak sebagaimana ketentuan Pasal 8 Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten dibuktikan dengan Serat Kekancingan yang dikeluarkan oleh Panitikismo. Tanah SG dan PAG hak miliknya dimiliki oleh Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman sebagai badan hukum yang dinyatakan berdasarkan UU sebagaimana ketentuan Pasal 32 UUK DIY.<sup>151</sup> Hak-hak tersebut adalah Magersari, Ngindung, Anganggo, Anggaduh.

Pasal 98 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah adalah aturan pelaksana dari UUPA Diktum keempat.<sup>152</sup> Pasal 98 ayat 5 pada pokoknya mengatur bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud pada pasal 98 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) tidak berlaku untuk Tanah swapraja atau bekas swapraja yang diatur menurut Undang-Undang. Penjelasan Pasal 98 ayat 5 tersebut menyebutkan “Yang dimaksud dengan diatur menurut Undang-Undang” antara lain Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah mengatur tersendiri mengenai tanah-tanah swapraja di wilayah kesultanan Yogyakarta.” ketentuan lebih lanjut kewenangan UU Keistimewaan tersebut diatur dengan Perdais. Aturan pendaftaran tanahnya diatur dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan

---

<sup>151</sup> Wawancara dengan Eti Yuli Hartati Pegawai Negeri Sipil Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta di Yogyakarta tanggal 28 November 2023

<sup>152</sup> Penjelasan Pasal 98 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah

Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Pendaftaran Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten Di Daerah Istimewa Yogyakarta

Mengingat tanah diluar objek SG dan PAG di wilayah DIY setelah periode 1984 ditandai dengan diundangkannya PERDA Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UUPA di Provinsi DIY dan 2012 ditandai dengan diundangkannya UUK DIY maka guna menciptakan kepastian hukum bahwa pertanahan di wilayah DIY adalah bagian dari keistimewaan DIY sebagaimana ketentuan Pasal 98 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah sebagai aturan pelaksana dari UUPA Diktum keempat dan UUK dan aturan pelaksanaanya, oleh karena itu perlu dilakukan pembaharuan produk aturan larangan hak milik bagi WNI keturunan Tionghoa melalui Perdais.

Ketentuan yang diatur di Perdais kelak akan memberikan kepastian akibat hukum mengenai perbuatan hukum atas tanah Hak Milik antara pribumi dengan non pribumi sehingga pencegahan penguasaan kekuatan ekonomi kuat terhadap yang lemah terjamin kepastian hukumnya. Kepastian hukum larangan hak milik bagi WNI non pribumi yang diatur dengan Perdais agar dapat menjawab permasalahan bahwa telah terjadi jual beli tanah dengan status Hak Milik namun terkendala untuk memproses peralihan hak milik di BPN.<sup>153</sup> Perdais yang dimaksud kelak dapat memberikan kepastian hukum dikemudian hari antara pribumi dengan

---

<sup>153</sup> Tihara Sito Sekar Vetri, *Op. Cit* hlm 81

non pribumi sejak terjadinya perbuatan hukum atau peristiwa hukum Hak Milik Tanah atau kepastian hukum antara non pribumi dengan lembaga pertanahan.

Bahwa pembaharuan instrumen hukum permasalahan ini terhadap objek tanah diluar SG dan PAG di DIY antara WNI keturunan Tionghoa dengan golongan ekonomi yang kuat dan WNI pribumi dengan golongan ekonomi yang lemah adalah melalui Perdais sebagaimana pertanahan merupakan bagian dari kewenangan keistimewaan DIY yang diatur di Pasal 98 ayat (5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah sebagai aturan pelaksana diktum keempat UUPA dan UUK DIY yang memuat kewenangan keistimewaan DIY salah satunya dalam hal pertanahan, yang aturan pelaksanaanya diatur dengan Perdais.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan di atas, maka penelitian ini menyimpulkan sebagai berikut:

1. Latar belakang dikeluarkannya aturan larangan pemilikan hak atas tanah dengan status Hak Milik Bagi WNI Keturunan Tionghoa ini adalah sebagai bentuk perlindungan kepada masyarakat pribumi di DIY.
2. Aturan larangan pemilikan hak atas tanah dengan status Hak Milik Bagi WNI Keturunan Tionghoa adalah produk aturan agraria yang dikeluarkan sebelum berlaku sepenuhnya UUPA di DIY pada tahun 1984. Pertanahan merupakan bagian dari keistimewaan DIY sebagaimana ketentuan Pasal 98 ayat (5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah sebagai aturan pelaksana diktum keempat UUPA dan UUK DIY yang memuat kewenangan keistimewaan DIY salah satunya dalam hal pertanahan yang aturan pelaksanaanya diatur dengan Perdais.

#### **B. Saran**

Guna menciptakan kepastian hukum setelah berlaku sepenuhnya UUPA di DIY, bahwa pertanahan merupakan bagian dari keistimewaan DIY, maka norma yang terdapat dalam Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/I/A/1975 tersebut diatur dengan Perdais.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Ahmad Muhsin Laila Nafisah dan Yuni Siswanti, *Surat Kekancingan Tanah Sultan Ground Upaya Mendapatkan Izin Memanfaatkan Tanah Keraton Yogyakarta*, CV Budi Utama, Yogyakarta, 2019

Bagir Manan, *Hukum Positif*, FH UII, Yogyakarta, 2004.

Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, STPN Press, Yogyakarta 2017.

Fauzi Janu Amarrohman dan Onang Fadjar Witjaksono, *Buku Ajar Hukum Agraria*, UNDIP Perss, Semarang, 2021.

Gita Anggraini, *Islam Dan Agraria Telaah Normatif Dan Historis Perjuangan Islam Dalam Merombak Ketidakadilan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, 2016.

I Gusti Ngurah Dharma laksana, I Gusti Agung Mas Rwa Jayantiari, dan Anak Agung Istri Ari Atu Dewi, *Buku Ajar Edisi Revisi Bahan Ajar Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, 2016.

I Nyoman Gede Remaja, *Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti, Singaraja, 2017

Karimatul ummah et.al, *Panduan Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2011.

Maemunah, *Hukum Tata Negara*, CV Budi Utama, Yogyakarta 2018.

Mexasai Indra Oksep Adhayanto Pery dan Rehendra Sucipta, *Hukum Administrasi Negara*, Samudra Biru, Yogyakarta, 2021

Muhammad Erwin dan H. Firman Freaddy Busroh, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT Refika Aditama. Bandung, 2016

Ni Ketut Sri Utari et.al, *Buku Ajar Hukum Hak Asasi Manusia*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, 2016.

Nur Aini Setiawati, *Dari Tanah Sultan Menuju Tanah Rakyat*, STPN Press, Yogyakarta 2011.

Oloan Sitorus dan Widhiana H. Puri, *Hukum Tanah*, , STPN perss, Yogyakarta, 2014.

R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia Edisi Revisi*, PT Rajagrafindo, Jakarta, 2016.

Ulfia Hassanah dan Hayatul Ismi, *Buku Ajar Hukum Agraria*, Fakultas Hukum Universitas Riau, Riau, 2020.

### **Jurnal**

Alif Abdurrahman, Konsistensi UUPA Terkait Hak Milik Atas Tanah Bagi WNI Non Pribumi Di Yogyakarta, *Notarius* Volume 12 Nomor 1 2019

Dian Agung Wicaksono, Ananda Prima Yurista, Almonika Cindy Fatika Sari, Mendudukkan Kasultanan Dan Kadipaten Sebagai Subyek Hak Milik Atas Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten Dalam Keistimewaan Yogyakarta, *Jurnal Rechtvinding*, Volume 8 Nomor 3, 2019

Evi Purnamawati, Hijawati Freies Ermessen Dalam Pemerintahan Indonesia, *Jurnal Unpal*, Volume 20 Nomor 1 ,2022

Jawahir Thontowi, Pengaruh Undang-Undang Keistimewaan Jogjakarta Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta, *UIR Law Review*, Volume 03, Nomor 01, 2019

Lestarini , Ratih, “Kebijakan Pertanahan Bagi Wni Keturunan Tionghoa Di Yogyakarta: Diskrimasi Atau Diskriminasi Positif” *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-48* No.1 Januari-Maret, 2018.

Maulana, Afan Husni, “Larangan Kepemilikan Tanah Bagi WNI KeturunanTionghoa di Yogyakarta Perspektif Hukum Positif”. *Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam* Vol. 1, No. 2, Desember 2021.

Mukmin Zakie, Konsepsi Hak Menguasai Oleh Negara Atas Sumberdaya Agraria, *Jurnal Hukum*. NO. 29 VOL. 12, 2005

Nurwidyanto , Irfan Ridwan Maksum, Implementasi Kebijakan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Hak Atas Tanah bagi Warga Keturunan, *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)* Vol 6, No 3, 2020

Ni'matul Huda, Beberapa Kendala dalam Penyelesaian Status Hukum Tanah Bekas Swapraja di Daerah Istimewa Yogyakarta, *Jurnal Hukum*. NO. 13 VOL. 7, 2000 hlm 102

Priyanti , Sari Elsy, “Tinjauan Yuridis Penggolongan Penduduk Dalam Pembuatan Keterangan Waris”, *Lex Renaissance*, Vol 4 No 1, Januari, 2019.

### **Makalah**

Andi Reza Fitriani Eru Setiawan, “Perkembangan Pengaturan Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta Sebelum Dan Sesudah UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan D.I. Yogyakarta”, Tesis, Yogyakarta, 2015

Firdausi Safitri, “Tinjauan Yuridis Tentang Hak Kepemilikan Atas Tanah Bagi Masyarakat Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta”, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2016

Hidayat, “Pemenuhan Hak Milik Atas Tanah Bagi Warga Non Pribumi Di Yogyakarta,  
Skripsi, Universitas Islam Indonesia, 2019

Lari Gau, “Pembatasan Hak Atas Kepemilikan Tanah Dalam Undang-Undang Nomor  
5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Perspektif  
Hukum Islam”, Skripsi, Universitas Islam Indonesia, 2017

Tihara Sito Sekar Vetri, “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”, Tesis, Yogyakarta, 2016

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa  
Yogyakarta

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

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

Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa  
Yogyakarta.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1967 tentang Pembagian Tugas dan  
Wewenang Agraria yang khusus mengatur untuk Daerah Istimewa Yogyakarta

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Pendaftaran Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten Di Daerah Istimewa Yogyakarta

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

Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten

Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 tahun 1984 tentang Pelaksanaan Pembentukan sepenuhnya Undang-Undang No. 5 tahun 1960 di DIY

Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975.

### **Putusan Pengadilan**

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 33/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Agung Nomor 13 P/HUM/2015

## **Data Elektronik**

Saiful Anam 2017 ,Pendekatan Perundang-Undangan (Statute Approach) Dalam Penelitian Hukum, dalam [https://www.saplax.top/pendekatan-perundang-undangan-statute-approach-dalam-penelitian-hukum/#\\_ftn18](https://www.saplax.top/pendekatan-perundang-undangan-statute-approach-dalam-penelitian-hukum/#_ftn18). Diakses 24 Agustus 2022

BBC, “Fakta-fakta soal gugatan peraturan WNI keturunan China 'tidak mungkin punya hak milik tanah di Yogyakarta” dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50498260>. Diakses 28 Maret 2022

DPAD Provinsi Jogja, “Sejarah Singkat Daerah Istimewa Yogyakarta” terdapat dalam <http://dpad.jogjaprov.go.id/article/news/vieww/sejarah-singkat-tentang-kadipaten-pakualaman-1484> diakses tanggal 25 Oktober 2023

Ristu Hanafi. 2018 “Penjelasan Gamblang Mengapa Nonpribumi Tak Boleh Miliki Tanah di DIY”, dalam <https://news.detik.com/berita/d-3893029/penjelasan-gamblang-mengapa-nonpribumi-tak-boleh-miliki-tanah-di-diy>. Diakses 14 Juli 2021

Usman Hadi, "Etnis China Dilarang Punya Tanah di DIY, Parampara Praja: Hukum Adat-Historis" dalam <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4798040/etnis-china-dilarang-punya-tanah-di-diy-parampara-praja-hukum-adat-historis> diakses tanggal 28 Oktober 2023

Mawa Kresna, “Mengapa Nonpribumi Tak Boleh Punya Tanah di Yogya?” dalam <https://tirto.id/mengapa-nonpribumi-tak-boleh-punya-tanah-di-yogya-bQZl>. Diakses 28 Maret 2022

Prokol, “affirmative action”, dalam

<https://www.hukumonline.com/klinik/a/affirmative-action-cl6904>. Diakses 28

Maret 2022

Redaksi, Implementasi UUK dan UUPA di DIY, Bertentangkah?, terdapat dalam

<https://www.kabarkota.com/implementasi-uuk-dan-uupa-di-diy>

[bertentangkah](#) diakses tanggal 12 Desember 2023

## LAMPIRAN



### **SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI**

No. : 157/Perpus-S1/20/H/V/2024

*Bismillaahirrahmaanirrahaim*

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **M. Arief Satejo Kinady, A.Md.**  
NIK : **001002450**  
Jabatan : **Kepala Divisi Adm. Akademik Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Ferri Dwi Kurniawan  
No Mahasiswa : 18410090  
Fakultas/Prodi : Hukum  
Judul karya ilmiah : Tinjauan Yuridis Larangan Pemilikan Hak Atas Tanah Dengan Status Hak Milik Bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa Di Daerah Istimewa Yogyakarta

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **17%**.

Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 27 Mei 2024 M  
19 Dzulqoidah 1445 H

Kepala Divisi Adm. Akademik

A blue circular stamp with the text 'PERPUSTAKAAN' and 'UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA' is visible. Next to it is a handwritten signature in black ink. Below the signature and stamp, the name 'M. Arief Satejo Kinady, A.Md' is printed.



**KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/  
BADAN PERTANAHAN NASIONAL  
KANTOR WILAYAH BADAN PERTANAHAN NASIONAL  
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Jalan Brigjen Katamso, Yogyakarta (55152) Telepon: (0274) 377747 email: diy@atrpn.go.id

**SURAT KETERANGAN  
NOMOR 105/SKet-34.100.UP.04.07/XI/2023**

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Tri Harnanto, S.Sos., M.H.  
NIP : 19710114 199703 1 002  
Pangkat/Gol : Pembina (IV/a)  
Jabatan : Plh. Kepala Bagian Tata Usaha  
Unit Kerja : Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta

Dengan ini menerangkan bahwa:

Nama : Ferri Dwi Kurniawan  
Nomor Mahasiswa : 18410090  
Program Studi : Hukum  
Fakultas : Hukum  
Perguruan Tinggi : Universitas Islam Indonesia

telah melaksanakan pengambilan data dan wawancara untuk penelitian dengan judul Tinjauan Yuridis Larangan Pemilikan Hak Atas Tanah dengan Status Hak Milik bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta dengan narasumber:

Nama : Eti Yuli Hartati, S.H.  
NIP : 19690713 199503 2 001  
Jabatan : Penata Pertanahan Muda

Demikian surat keterangan ini dibuat untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 29 November 2023  
a.n. Kepala Kantor Wilayah  
Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa  
Yogyakarta  
Plh. Kepala Bagian Tata Usaha,

Ditandatangani Secara  
Elektronik

Tri Harnanto, S.Sos., M.H.  
NIP 197101141997031002



Dokumen ini sah dan telah ditandatangani secara elektronik melalui e-Office ATR/BPN menggunakan sertifikat elektronik BSE, BSSN. Untuk memastikan keasliannya, silakan pindai Kode QR menggunakan fitur 'Validasi Surat' pada aplikasi Sentuh Tanahku

*Melayani, Profesional, Terpercaya*

v 1.05

SURAT KETERANGAN WAWANCARA

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Jabatan : Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Menerangkan bahwa dibawah ini :

Nama : Ferri Dwi Kurniawan

NIM : 18410090

Pendidikan : Mahasiswa Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia

Telah melakukan wawancara dengan saya pada Pada 25 oktober 2023  
bertempat di Fakultas Hukum guna melengkapi data  
skripsi yang berjudul "TINJAUAN YURIDIS LARANGAN PEMILIKAN HAK ATAS  
TANAH DENGAN STATUS HAK MILIK BAGI WARGA TIONGHOA DI DAERAH  
ISTIMEWA YOGYAKARTA".

Demikian surat keterangan ini dibuat untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 25 Okt. 2023



Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

SURAT KETERANGAN WAWANCARA

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Jabatan : Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Menerangkan bahwa dibawah ini :

Nama : Ferri Dwi Kurniawan

NIM : 18410090

Pendidikan : Mahasiswa Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia

Telah melakukan wawancara dengan saya pada 26 Oktober 2023 bertempat di Fakultas Hukum UII guna melengkapi data skripsi yang berjudul "TINJAUAN YURIDIS LARANGAN PEMILIKAN HAK ATAS TANAH DENGAN STATUS HAK MILIK BAGI WARGA TIONGHOA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA".

Demikian surat keterangan ini dibuat untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 26 Oktober 2023



Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.