

KONSISTENSI UUPA TERKAIT HAK MILIK ATASTANAH BAGI WNI NON PRIBUMI DI YOGYAKARTA

Alif Abdurrahman

Program Studi Magister Kenotariatan,
Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail: alifrahman9@gmail.com

Abstract

This study aims to find the consistency of the application of UUPA after the deputy head of the instruction of Yogyakarta PA. VIII/No.K.898/I/A 1975 related to the rights of citizens belonging to the ground for non native in Yogyakarta. The approach used in this research is the method. normative legal approach. The result showed that the inconsistency and it insynchronization regulations and the rule of law vertically between UUPA by instruction deputy head of the Yogyakarta PA. VIII/No.k.898/I/A 1975 And compounded with the stakeholders who were related to still have not responsive and progressive in conducting policy agrarian law in Yogyakarta and are very bureaucratic, and convoluted should be relevant stakeholders and not refer again to the deputy head of the instruction of Yogyakarta PA. VIII/No.k.898/I/A 1975, but be based on fully to act No.5/1960 about agrarian in light of this has been implemented entirely in Yogyakarta. The deputy head of the instruction of Yogyakarta PA. VIII/No.K.898/I/A 1975 very as opposed to the spirit contained in UUPA. The national land law practice to deviate from this has caused the land rights in this case is non citizens indigenous not felt a legal protection against him.

Keywords : inconsistency UUPA; property rights over land; and non indigenous citizens

Abstrak

Penelitian ini ditujukan untuk mengetahui konsistensi penerapan UUPA setelah diterbitkannya Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY PA. VIII/No.K.898/I/A 1975 terkait dengan hak milik atas tanah bagi WNI non pribumi di Yogyakarta. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan hukum normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terjadinya inkonsistensi serta ketidak sinkronan pengaturan dan penerapan hukum secara vertikal antara UUPA dengan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY PA. VIII/No.K.898/I/A 1975 terkait dengan hak milik atas tanah bagi WNI non pribumi di Yogyakarta terbukti dengan adanya Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN Yyk. Dan diperparah dengan para stakeholder terkait yang masih belum responsive dan progresif dalam melakukan kebijakan hukum agraria di yogyakarata dan cenderung sangat birokratis serta berbelit-belit. Seyogyanya para stakeholder terkait tidaklah lagi mengacu lagi kepada instruksi Wakil Kepala Daerah DIY PA. VIII/No.K.898/I/A 1975 tetapi menginduk sepenuhnya kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria yang secara terang sudah berlaku sepenuhnya di Yogyakarta. Keberadaan Instruksi wakil kepala daerah DIY PA. VIII/No.K.898/I/A 1975 sangat bertentangan dengan semangat yang terkandung didalam UUPA. Adanya praktik menyimpang dari hukum tanah nasional ini telah menyebabkan pemegang hak atas tanah dalam hal ini adalah WNI non pribumi tidak merasa ada perlindungan hukum terhadap dirinya.

Kata kunci: inkonsistensi UUPA; hak milik atas tanah; dan WNI non pribumi

A. Pendahuluan

Tanah adalah permukaan bumi, demikian dinyatakan dalam Pasal 4 UUPA. Dengan demikian hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, tepatnya hanya meliputi sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas, yang disebut dengan bidang tanah. Hak atas tanah tidak meliputi tubuh bumi, air dan alam yang terkandung di dalamnya. (Harsono, 2007)

Di zaman modern seperti yang kita rasakan saat ini, tanah merupakan komoditi penting yang sangat berharga bagi setiap orang yang dipergunakan untuk kemakmurannya. Mundur beberapa tahun kebelakang tepat pada tanggal 24 September 1960 lahir hukum agraria nasional yang memiliki sifat unifikasi (kesatuan) serta kodifikasi dan mengadopsi dari hukum adat yang telah di *saneer* (yang telah dibersihkan dari unsur-unsur asing dan dimodernisasi). Dasar politik hukum agraria nasional kita bersumber Pasal 33 Ayat 3 UUD NRI 1945 yang menyatakan: “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 Ayat 3 UUD NRI 1945 dan kemudian dituangkan kedalam Pasal 2 Ayat 1 UUPA yang berbunyi : “bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Isi wewenang hak menguasai Negara atas tanah, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 2 ayat 2 UUPA adalah :

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

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur. Hak menguasai dari Negara tersebut diatas 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

Berkaitan dengan disahkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan pemerintahan di daerah diserahkan kepada pemerintah daerah tersebut, jadi penyelenggaraan pemerintahan termasuk juga dalam pengaturan wilayah di daerah diserahkan kepada pemerintah daerah. Dalam hal ini adalah Daerah Istimewa Yogyakarta, maka Daerah Istimewa Yogyakarta berhak mengatur wilayahnya di berbagai bidang termasuk bidang pertanahan.

Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki keistimewaan yang pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang kemudian mengalami beberapa perubahan, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, namun dianggap belum lengkap maka kemudian dibentuk Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kemudian dengan berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta terbitlah Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 yang berisikan larangan kepemilikan bagi WNI non pribumi (WNI keturunan). Instruksi tersebut pada dasarnya memberikan batasan kepemilikan hak atas tanah bagi masyarakat keturunan.

Bunyi dari Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 adalah sebagai berikut (Wikipedia, n.d.) :

Guna Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi atau yang disingkat Instruksi 1975, Instruksi Wagub DIY 1975, atau Instruksi 898/1975 adalah sebuah surat instruksi yang dibuat oleh Paku Alam VIII yang memerintahkan agar tidak memberikan milik tanah kepada warga negara non-pribumi meliputi "*Europeanen*" ("Eropa" kulit putih); "*Vreemde Oosterlingen*" ("Timur Asing") yang meliputi orang Tionghoa, Arab, India maupun non-Eropa lain di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan hanya boleh diberikan hak guna.

B. Metode Penelitian

Dalam pembuatan penulisan hukum diperlukan suatu penelitian untuk memperoleh data-data yang akurat sebagai pemecahan permasalahan atau jawaban atas pertanyaan tertentu. Penelitian merupakan suatu usaha untuk mencari kebenaran tentang suatu hal. Usaha tersebut bersumber dari rasa ingin tahu untuk memperoleh kebenaran. Dalam usaha tersebut dibutuhkan kemampuan memahami dan membedakan antara metode dan metodologi. Agar peneliti dapat mencari atau mengungkap kebenaran secara terarah, sistematis, dan strategis. Metode berasal dari kata *methodos*

(Yunani) yang artinya cara atau menuju suatu jalan (Suteki, 2018). Metodologi berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis berarti berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dengan suatu kerangka (Soekanto, 2003). Metodologi penelitian adalah ilmu yang membicarakan tata cara atau jalan sehubungan dengan adanya penelitian. Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan hukum normatif. Metode pendekatan hukum normatif dapat diartikan sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (data sekunder) atau penelitian perpustakaan. (Soekanto, 1995)

C. Hasil dan Pembahasan

1. Undang-Undang Pokok Agraria Sebagai Hukum Agraria Nasional

UUPA merupakan pelaksanaan Pasal 33 Ayat 3 UUD NRI 1945 sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 2 Ayat 1 UUPA, yaitu “atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUD NRI 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”. Pasal 33 Ayat 3 UUD NRI 1945 merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan hukum agrarian nasional yang berisi perintah kepada Negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang diletakkan dalam penguasaan Negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

UUPA mempunyai dua substansi dari segi berlakunya, yaitu pertama, tidak memberlakukan lagi atau mencabut hukum agraria kolonial, dan kedua, membangun hukum agraria nasional. Menurut Boedi Harsono, dengan berlakunya UUPA, maka terjadilah perubahan yang fundamental pada hukum agraria di Indonesia, terutama hukum dibidang pertanahan. Perubahan yang fundamental ini mengenai struktur perangkat hukum, konsepsi yang mendasari maupun isinya. (Harsono, 2013)

Dengan diundangkan UUPA, terjadi perombakan hukum agraria di Indonesia, yaitu pengebolan hukum agrarian kolonial dan pembangunan hukum agraria nasional. Dengan diundangkan UUPA, bangsa Indonesia telah mempunyai hukum agraria yang sifatnya nasional, baik ditinjau dari segi formal maupun dari segi materilnya. Dari segi formalnya, sifat nasional UUPA dapat dilihat dalam konsiderannya dibawah perkataan “menimbang” yang menyebutkan tentang keburukan dan kekurangan dalam hukum agraria yang berlaku sebelum UUPA. Keburukan dan kekurangan tersebut antara lain dinyatakan bahwa hukum agraria kolonial itu memiliki sifat dualisme dan tidak menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dengan adanya keburukan dan kekurangan ini, maka hukum agraria kolonial harus diganti dengan hukum agraria nasional yang dibuat oleh pembentuk undang-undang Indonesia dibuat di Indonesia, disusun dalam bahasa Indonesia, berlaku diseluruh wilayah Republik Indonesia. UUPA memenuhi semua persyaratan formal tersebut sehingga UUPA mempunyai sifat nasional formal. Dari segi materiilnya, hukum agraria yang baru harus bersifat nasional pula, artinya berkenaan dengan tujuan, asas-asas dan isinya harus sesuai dengan kepentingan nasional. Dalam hubungna ini UUPA menyatakan pula dalam konsiderannya di bawah perkataan “berpendapat” bahwa hukum agraria yang baru(Santoso, 2014) :

- a. Harus didasarkan atas hukum adat tentang tanah;
- b. Sederhana;
- c. Menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia;
- d. Tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama;
- e. Memberi kemungkinan supaya bumi, air, dan ruang angkasa dapat mencapai fungsinya dalam membangun masyarakat yang adil dan makmur;
- f. Sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia;
- g. Memenuhi pula keperluan rakyat Indonesia menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria;
- h. Mewujudkan penjelmaan dari pancasila sebagai asas kerohanian Negara dan cita-cita bangsa seperti yang tercantum dalam pembukaan undang-undang;
- i. Merupakan pelaksanaan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan manifesto politik;
- j. Melaksanakan pula ketentuan Pasal 33 UUD 1945.

UUPA merupakan undang-undang yang melakukan pembaharuan agraria karena didalamnya memuat program yang dikenal dengan Panca Program *Reform* Indonesia, yang meliputi (Santoso, 2014) :

- a. Pembaharuan hukum agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
- b. Penghapusan hak asing dan konsesi kolonial atas tanah;
- c. Mengakhiri pengisapan feodal secara berangsur-angsur;
- d. Perombakan pemilikan dan penguasaan atas tanah serta hubungan-hubungan hukum yang berhubungan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan, yang kemudian dikenal sebagai program *land reform*;
- e. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Menurut Muchsin, kriteria yang digunakan sebagai dasar bahwa UUPA sebagai undang-undang pembaharuan yang berkaitan dengan agraria, yaitu (Muchsin, 2002) :

- a. UUPA mencabut peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang dibuat pada masa Pemerintahan Hindia-Belanda;

- b. UUPA menempatkan Negara bukan sebagai pemilik sumber daya agraria melainkan sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia hanya berwenang menguasai sumber daya agrarian;
- c. UUPA mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan hukum agraria, yaitu kesatuan di bidang hukum, hak atas tanah dan pendaftaran tanah serta menempatkan hukum adat sebagai dasar pembentukannya;
- d. UUPA mewujudkan jaminan kepastian hukum melalui penyelenggaraan pendaftaran atas bidang-bidang tanah yang ada diseluruh wilayah Indonesia;
- e. UUPA menjabarkan nilai-nilai pancasila sebagai asas kerohanian bangsa yang dimuat dalam konsideran UUPA dibawah perkataan “berpendapat” huruf c, Penjelasan Umum Angka 1 UUPA dan Pasal-Pasal dalam UUPA.

2. Dikeluarkannya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Hukum progresif yang digagas oleh Satjipto Rahardjo kini menjadi salah satu model pemikiran penting yang menghiasi wacana hukum di Indonesia. Ia merupakan gagasan tentang cara berhukum, yakni berhukum yang bernurani untuk mengatasi kekerdilan pengelolaan hukum di negeri ini yang terlampaui bertumpu pada cara berhukum *status quo*. (Parera, 2018)

Sistem hukum bersifat dinamis dalam arti berkembang secara berkesinambungan, kontinu. Oleh karena itu unsur-unsur atau bagian dari sistem hukum dapat berubah, bahkan dapat dikatakan rentan akan perubahan-perubahan dan diganti tanpa mempengaruhi kontinuitas atau sifat berkesinambungan suatu sistem. (Mertokusumo, 2017)

Hukum adalah institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil sejahtera dan membuat manusia bahagia. Secara spesifik sering kita dengar gagasan hukum progresif, salah satu postulatnya yaitu “hukum yang pro-rakyat” dan “hukum yang pro-keadilan”. Pernyataan dan pemastian tersebut berlanjut sampai kepada penentuan dan tentang teorisasinya serta bagaimana hukum akan bekerja dan dijalankan. (Rahardjo, 2009)

Berdasarkan ketentuan instruksi Wakil Kepala Daerah DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 yang dimaksud WNI non pribumi adalah WNI keturunan seperti Tionghoa, India, Turki, dll. Ketentuan ini menegaskan bahwa WNI non pribumi yang memiliki tanah dengan Hak Milik baik tanah pertanian maupun non pertanian untuk segera melepaskan hak atas tanah tersebut yang kemudian akan menjadi tanah negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Tanah negara dalam hal ini yang dimaksud adalah tanah tersebut akan kembali menjadi tanah Kasultanan atau tanah Pakualaman yang kemudian akan dikuasai oleh Pemerintah DIY. Hak atas tanah yang dapat diberikan kepada WNI non pribumi adalah hak guna.

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya, dinyatakan berlaku sepenuhnya untuk seluruh wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan demikian seharusnya instruksi Wakil Kepala Daerah DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 terkait dengan hak milik atas tanah bagi WNI non pribumi di Yogyakarta tidak lah berlaku lagi.

Kenyataan, pilihan-pilihan yang tersedia dihadapan para *stakeholder* acapkali bukanlah merupakan pilihan antara hitam atau putih, antara yang benar atau yang salah. Tidak jarang yang harus dipilih adalah antara yang salah. Maka aturan saja tidak cukup. Para *stakeholder* membutuhkan etika utilitarian tindakan agar penerapan kewenangan dalam arean yang serba salah itu tidak berubah kemungkaran (Parera, 2016).

Seyogyanya para *stakeholder* mampu bertindak secara progresif dan *responsive* dan menganggap tekanan-tekanan sosial yang ada di masyarakat sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk melakukan koreksi diri agar mampu mencerminkan lembaga pemerintahan yang *responsive* dengan berani mengambil langkah dengan cara diskresiterkait dengan pertanahan (Nonet, 1978). Sehingga tidak perlu lagi mengacu kepada instruksi Wakil Kepala Daerah DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 tetapi menginduk sepenuhnya kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria yang secara terang sudah berlaku sepenuhnya di DIY berdasarkan KEPPRES No. 33 Tahun 1984. Dan pastinya yang paling penting adalah terjadinya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat wni non pribumi.

Rumah bagi semua dan hidup tentram, merupakan kata kunci bagi misi hukum Indonesia. Misi itu merangkum berbagai soal tentang eksistensi kita sebagai bangsa majemuk. Merawat keIndonesiaan berarti mengakui dan menerima kebhinekaan sebagai kenyataan eksistensial. Ratusan suku bangsa dengan sekalian budaya, tradisi, agama/kepercayaan yang dianutnya. Adalah penghuni sah dengan hak dan kewajiban yang sama dalam rumah Indonesia (Parera, 2015).

Misi itu mengharuskan adanya perlindungan yang sama bagi semua unsur *nation* dari sabang sampai marauke tanpa kecuali, adanya hak yang sama bagi seluruh suku bangsa yang ada di Indonesia. Dengan kata lain tidak diijinkan dalam misi ini segala bentuk perlakuan diskriminasi yang bersifat primordial terhadap siapapun dan kelompok manapun. Pengekangan apalagi

penindasan kepada perorangan maupun kelompok, oleh karena mereka berbeda, harus diharamkan oleh negara dan hukum.

Berkaitan dengan itu keberadaan Instruksi wakil kepala daerah DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 sangat bertentangan dengan semangat yang terkandung didalam UUPA, akan tetapi hingga saat ini Instruksi wakil kepala daerah tersebut masih tetap eksis dilaksanakan terbukti dengan adanya Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN Yyk. Adanya praktik menyimpang dari hukum tanah nasional ini telah menyebabkan pemegang hak atas tanah dalam hal ini adalah WNI non pribumi tidak merasa adanya perlindungan hukum terhadap dirinya. Maka dari itu sudah seharusnya Gubernur DIY melakukan revisi terkait dengan substansi dari Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY tersebut kedalam peraturan daerah yang mampu mengakomodir WNI non pribumi agar haknya untuk dapat mempunyai hak milik atas tanah di DIY dapat terpenuhi(Irawan, 2016).

3. Terjadinya Disharmonisasi dan Ketidak Sinkronan Pengaturan Hukum Secara Vertikal antara UUPA dengan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 Terkait dengan Hak Milik Atas Tanah Bagi WNI non Pribumi di Yogyakarta

Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*Stufenbau des rechts*), Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis dalam suatu hirarki tata susunan. Dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya sampai pada norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar atau *ground norm*(Soeprapto, 1998).

Teori stufenbau yang sudah umum pada zaman kini memperlihatkan bahwa seluruh sistem hukum mempunyai suatu struktur piramida mulai dari yang abstrak dalam hal ini adalah Pancasila dan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sampai yang konkret yaitu UUPA sebagai dasar acuan bagi peraturan daerah yang mengatur terkait tentang pertanahan(Huijbers, 1995).

UUPA adalah dasar dari sistem hukum agraria nasional dalam arti sempit. Dalam sistem ini tidak boleh terdapat adanya pertentangan, baik secara vertikal maupun horizontal. Secara vertikal harus terjadi sinkronisasi UUPA dengan peraturan-peraturan pelaksanaannya baik berupa Undang-

Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan seterusnya, atau dengan peraturan sektoral berupa Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur. Sedangkan secara horizontal harus terdapat harmonisasi antara hukum tanah dengan hukum air, hukum pertambangan, Undang-Undang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Penanaman Modal dan lain sebagainya. (Harsono, 2012)

Dengan diberlakukannya ketentuan dalam Instruksi Kepala Daerah DIY No.K.898/I/A/75 ini secara vertikal jelas bertentangan UUPA yang menjadi induk dari peraturan yang berkaitan dengan agraria. Karena dalam UUPA telah diatur secara jelas mengenai hak setiap warga Negara Indonesia untuk mendapatkan hak atas tanah dan UUPA juga telah diberlakukan sepenuhnya di DIY berdasarkan KEPPRES No. 33 Tahun 1984. Namun pada kenyataannya instruksi wakil kepala daerah ini masih tetap eksis diberlakukan hingga saat ini.

Ketentuan dalam instruksi tersebut tentu saja bertentangan dengan Pasal 26 Ayat 1 UUD 1945 yang menentukan bahwa: “Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga Negara”.

Berdasarkan Pasal 26 Ayat 1 ini maka dapat diketahui bahwa tidak ada perbedaan antara WNI pribumi dan WNI non pribumi, semua sama dimata hukum. Perbedaan antara WNI Pribumi dan WNI non pribumi ini tentu saja juga bertentangan dengan Pasal 3 Ayat (2) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menentukan bahwa: Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum.

Ketentuan yang ada didalam Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 secara vertikal bertentangan dengan UUPA dan melanggar asas-asas yang terkandung didalamnya antara lain :

a. Asas Hanya Warga Negara Indonesia yang Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.

Asas hanya warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik atas tanah ditemukan dalam Pasal 9 Ayat (1) UUPA, yaitu : “hanya warga Negara Indonesia mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2”. Asas ini juga ditemukan dalam Pasal 21 Ayat (1) UUPA, yaitu “hanya warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik”. Prinsip ini menegaskan bahwa hanya warga Negara Indonesia yang berkedudukan sebagai subjek hak milik. Orang yang berkewarganegaraan Indonesia disamping juga berkewarganegaraan asing tidak dapat mempunyai tanah hak milik. Orang asing yang

berkedudukan di Indonesia tidak dapat mempunyai tanah berstatus hak milik, melainkan hanya dapat menguasai tanah yang berstatus hak pakai dan hak sewa untuk bangunan dengan jangka waktu terbatas (Santoso, 2014).

Berhubungan dengan hal ini setelah diterbitkannya Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 di Yogyakarta warga Negara Indonesia keturunan tidak dapat memiliki hak milik atas tanah yang dimilikinya, dan hanya bisa diberikan hak guna. Tentunya Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 bertentangan dengan asas hanya warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik atas tanah yang ada pada Pasal 9 Ayat (1) (2) dan Pasal 21 Ayat (1) UUPA.

b. Asas Persamaan Bagi Setiap Warga Negara Indonesia.

Asas ini ditemukan dalam Pasal 9 Ayat (2) UUPA, yaitu : “tiap-tiap warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”. Asas ini menetapkan bahwa warga Negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah. Disini tidak dipersoalkan warga Negara Indonesia itu warga Negara Indonesia Asli, warga Negara Indonesia keturunan,ataukah warga Negara Indonesia naturalisasi. Demikian juga tidak dibedakan agama maupun suku dari warga Negara Indonesia tersebut. Hak atas tanah yang diperoleh adalah semua hak atas tanah yang meliputi hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, maupun hak sewa untuk bangunan. Manfaat dan hasilnya yang diperoleh dari hak atas tanah tidak hanya dirasakan oleh dirinya sendiri, akan tetapi keluarganya juga dapat memperolehnya (Santoso, 2014).

c. Asas Jaminan Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum.

Asas jaminan kepastian hukum ditemukan dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPA, yaitu : “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”. Asas perlindungan hukum ditemukan dalam Pasal 18 UUPA yaitu: “untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”.

Jaminan kepastian hukum merupakan salah satu tujuan diundangkannya UUPA, yaitu meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Untuk mewujudkan jaminan kepastian hukum

dilakukan melalui pembuatan peraturan perundang-undangan yang diperintahkan oleh UUPA dan isinya tidak bertentangan dengan UUPA. Selain itu, dilakukan melalui pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia(Santoso, 2014)

Asas perlindungan hukum ditemukan dalam Pasal 18 UUPA yaitu meskipun hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, tidak berarti kepentingan pemegang hak atas tanah diabaikan begitu saja. Dalam rangka memberikan penghormatan dan perlindungan hukum, hak atas tanah tidak dapat begitu saja diambil oleh pihak lain meskipun itu untuk kepentingan umum. Kepada pemegang hak atas tanah diberikan ganti kerugian yang layak, artinya kehidupan pemegang hak atas tanah harus lebih baik setelah hak atas tanah diambil oleh pihak lain.

D. Simpulan

Terjadinya inkonsistensi serta ketidak sinkronan pengaturan dan penerapan hukum secara vertikal antara UUPA dengan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 terkait dengan hak milik atas tanah bagi WNI non pribumi di Yogyakarta terbukti dengan adanya Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN Yk. Dan diperparah dengan para stakeholder terkait yang masih belum *responsive* dan progresif dalam melakukan kebijakan hukum agraria di Yogyakarta dan cenderung sangat birokratis serta berbelit-belit.

Seyogyanya para *stakeholder* terkait tidaklah lagi mengacu lagi kepada instruksi Wakil Kepala Daerah DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 tetapi menginduk sepenuhnya kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria yang secara terang sudah berlaku sepenuhnya di DIY. Keberadaan Instruksi wakil kepala daerah DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 sangat bertentangan dengan semangat yang terkandung didalam UUPA. Adanya praktik menyimpang dari hukum tanah nasional ini telah menyebabkan pemegang hak atas tanah dalam hal ini adalah WNI non pribumi tidak merasa ada perlindungan hukum terhadap dirinya.

Daftar Pustaka

Buku

- Harsono, B. (2007). *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Harsono, B. (2012). *Dinamika Pemikiran Tentang Pembangunan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Harsono, B. (2013). *Hukum agraria Indonesia "Sejarah Pembentukan Undang - Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksananya."* Jakarta: Universitas Trisakti.
- Huijbers, T. (1995). *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Kanisius.

- Mertokusumo, S. (2017). *Teori Hukum*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- Muchsin. (2002). *Konflik Sumber Daya Agraria dan Upaya Penegakan Hukumnya*. Yogyakarta: STPN.
- Nonet, P. (1978). *Hukum Responsif*. Bandung: Nusa Media.
- Parera, T. Y. (2015). *Pancasila Bingkai Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Parera, T. Y. (2016). *Advokat Dan Penegakan Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Parera, T. Y. (2018). *Panorama Hukum Dan Ilmu Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Rahardjo, S. (2009). *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Santoso, U. (2014). *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana Prenamedia Group.
- Soekanto, S. (1995). *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo.
- Soekanto, S. (2003). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Soeprapto, M. F. I. (1998). *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Suteki. (2018). *Metodologi Penelitian Hukum ; Filsafat, Teori, dan Praktek*. Depok: PT. Raja Grafindo.

Internet

- Wikipedia. (n.d.). "Instruksi 1975."

Jurnal

- Irawan, R. A. L. (2016). Perlindungan Hukum Terhadap Warga Negara Indonesia Non-Pribumi Untuk Memperoleh Kepastian Hak Milik. *Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*, 7.