

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Suatu Negara dikatakan sebagai Negara berdaulat jika memiliki wilayah, pemerintah yang berdaulat, dan warga Negara. Negara Indonesia merupakan salah satu Negara yang merdeka dan berdaulat karena memiliki unsur-unsur tersebut. Wilayah Indonesia terdiri dari bumi, ruang angkasa, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa wilayah tersebut dalam hal penguasaannya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.. Selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, untuk selanjutnya akan disebut dengan singkatan resminya UUPA.

Pasal 2 UUPA secara tegas mengatur mengenai hak penguasaan Negara. Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UUPA hak menguasai ini tidak berarti memiliki, namun hak menguasai yang dimaksud adalah memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan penggunaannya, mengatur hak-hak yang dapat dipunyai, dan menentukan serta mengatur hubungan hukum antara perseorangan dan perbuatan hukum yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

Negara yang dimaksud ialah pemerintah pusat dan pemerintah daerah, termasuk pemerintah daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya akan ditulis dengan singkatan DIY. Pemerintah daerah DIY ini terdiri atas 4 pemerintah kabupaten dan 1 kota, yaitu Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunungkidul dan Kabupaten Kulonprogo serta Kota Yogyakarta.

Dengan disahkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan di daerah diserahkan kepada pemerintah daerah tersebut. Penyelenggaraan pemerintahan termasuk juga dalam pengaturan wilayah di daerah diserahkan kepada pemerintah daerah. Maka setiap daerah berhak mengatur wilayahnya di berbagai bidang termasuk bidang pertanahan.

Berkenaan dengan kewenangan mengatur di bidang pertanahan, maka Pemerintah DIY juga membuat peraturan pertanahan, khususnya dalam bidang perolehan hak atas tanah. Salah satu yang diatur adalah mengenai pembatasan perolehan hak milik atas tanah bagi Warga Negara Indonesia Non Pribumi. Di daerah lain, Warga Negara Indonesia Non Pribumi berhak memperoleh hak atas tanah dengan Hak Milik, sedangkan di DIY Warga Negara Indonesia Non Pribumi tidak dapat memperoleh hak atas tanah dengan Hak Milik.

Selain wilayah, Negara Indonesia juga memiliki warga Negara. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia mengatur siapa saja yang disebut warga Negara Indonesia.

Khususnya Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 Undang-Undang No.12 Tahun 2006 ini menentukan bahwa yang dimaksud warga Negara Indonesia yaitu setiap orang sebelum UU No.12 Tahun 2006 berlaku telah menjadi warga Negara Indonesia, anak yang lahir dari orang tua berkewarganegaraan Indonesia (salah satu orang tuanya warga Negara asing atau keduanya warga Negara Indonesia), dan anak yang lahir di wilayah Negara Indonesia. Pasal 8 sampai dengan Pasal 22 Undang-Undang No.12 Tahun 2006 juga memberikan kemungkinan warga Negara asing dapat memperoleh kewarganegaraan Indonesia melalui pewarganegaraan. Undang-undang ini dengan tegas hanya membagi 2 macam warga Negara yaitu Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA), sehingga tidak ada lagi Warga Negara Indonesia Non Pribumi.

Sebelum diundangkan Undang-Undang tentang Kewarganegaraan Indonesia terdapat penggolongan penduduk di Indonesia. Penggolongan penduduk tersebut merupakan warisan tata hukum jaman Hindia Belanda karena ketika Indonesia merdeka belum mempunyai produk hukum Indonesia yang mengatur hal itu. Penggolongan penduduk digunakan untuk mengatur hukum yang berlaku bagi setiap golongan, khususnya hukum perdata termasuk hukum pertanahan. Terdapat tiga golongan penduduk, yaitu golongan Eropa, golongan Timur Asing, dan golongan Bumiputera. Pertama, penduduk golongan Eropa tunduk pada hukum perdata barat. Golongan Eropa tersebut mencakup bangsa Belanda, bukan

hanya bangsa Belanda saja namun bangsa-bangsa yang berasal dari Negara-negara di benua Eropa, bangsa Jepang, dan bangsa lain yang berasal dari Negara-negara yang hukum kekeluargaannya sama dengan hukum kekeluargaan Belanda. Kedua, golongan Timur Asing yang masih terbagi dua yaitu golongan Timur Asing Cina yang tunduk pada hukum perdata barat dan golongan Timur Asing bukan Cina yang tunduk pada hukum adat masing-masing. Ketiga, golongan Bumiputra yang tunduk pada hukum adat masing-masing daerah.

Termasuk dalam golongan Bumiputra yaitu orang Indonesia asli yang tidak memasuki golongan lain dan orang dari golongan lain yang melebur (masuk dan hidup seperti golongan Pribumi) pada golongan Bumiputra. Namun penggolongan penduduk tersebut sudah tidak berlaku lagi sejak diundangkan Undang-Undang Kewarganegaraan Indonesia yang pertama kali yaitu Undang-Undang No.62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Undang-undang tersebut pada prinsipnya mengatur bahwa warga Negara Indonesia yaitu setiap orang yang lahir di Indonesia (*ius soli*) dan/atau orang tuanya adalah Warga Negara Indonesia meskipun lahir di luar Indonesia (*ius sanguinis*). Hal tersebut diatur dengan maksud agar tidak ada seorang pun yang lahir di Indonesia maupun di luar Indonesia yang tidak memiliki kewarganegaraan. Undang-undang ini telah disempurnakan terakhir kali dengan Undang-Undang No.12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia.

Meskipun UU No.12 Tahun 2006 telah mengatur mengenai kewarganegaraan, namun di DIY masih ada perbedaan antara Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Indonesia Non Pribumi. Hal ini memberikan pengaruh terhadap perolehan hak milik atas tanah di wilayah DIY. Di seluruh wilayah tersebut Hak Milik atas tanah hanya dapat diberikan bagi WNI pribumi, sedangkan untuk Warga Negara Indonesia Non Pribumi, khususnya Tionghoa, hanya dapat memperoleh Hak Guna Bangunan.

Pembagian perolehan hak di daerah DIY tidak terlepas dari sejarah hukum yang berlaku di Indonesia. Pada jaman sebelum kemerdekaan, di Indonesia terjadi pembagian hukum bagi rakyatnya. Pembagian hukum tersebut tetap berlaku sampai disahkannya Undang-Undang No.12 Tahun 2006. UUPA sendiri telah mengatur juga mengenai kewarganegaraan tersebut. Di dalam UUPA hanya mengenal Warga Negara Indonesia tunggal dan Warga Negara Asing. Pasal 9 ayat (2) menyebutkan bahwa tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendaat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Hak-hak perolehan atas tanah bagi Warga Negara Asing jelas berbeda dengan hak-hak yang diperoleh Warga Negara Indonesia. Hal tersebut secara jelas diatur dalam Pasal 9 ayat (1) yaitu hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas tertentu. Warga Negara Asing

hanya memperoleh Hak Pakai dan Hak Sewa. sedangkan bagi Warga Negara Indonesia diberikan Hak Milik, Hak Guna Bagunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan.

Namun, di DIY tidak semua Warga Negara Indonesia dapat memperoleh Hak Milik seperti yang telah diatur dalam UUPA. Hal tersebut seakan-akan memberikan perbedaan atau diskriminasi bagi Warga Negara Indonesia khususnya Warga Negara Indonesia Non Pribumi. Pembatasan pemberian Hak Milik tak lepas dari sejarah pemilikan tanah di DIY. Sebagian besar tanah di daerah tersebut merupakan tanah milik Sultan dan Pakualam. Tanah-tanah tersebut merupakan tanah kerajaan di mana rakyat atau warga hanya dapat menempati atau mengelola tanah yang diberikan raja kepada rakyatnya. Tanah kerajaan yang diserahkan pada rakyat untuk dikelola itu disebut tanah magersari.

Rakyat yang memperoleh tanah untuk dikelolanya akan mempunyai hubungan secara pribadi dengan tanah tersebut. Pasal 9 ayat (1) UUPA lebih menegaskan kembali hal tersebut. Pada pasal ini dijelaskan bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Pasal 9 ayat (2) juga menegaskan tidak ada lagi diskriminasi antara wanita dan laki-laki. Baik wanita maupun laki-laki mempunyai hak yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah dan mengelolanya.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah sejarah warga Yogyakarta dalam memperoleh hak atas tanah di wilayah DIY?
2. Bagaimana Warga Negara Indonesia Non Pribumi dapat memperoleh hak atas tanah di DIY?

C. BATASAN MASALAH

Permasalahan penelitian ini dibatasi dalam ruang lingkup pengaturan pemberian Hak atas Tanah di Propinsi DIY. Secara normatif, subjek hukum yang dapat memperoleh Hak Milik atas Tanah telah diatur dalam UUPA namun dalam prakteknya pemberlakuan peraturan dalam UUPA dan Peraturan Daerah yang mengatur hal yang sama menyimpang dari asas *Lex Superiori Derogat Legi Inferiori*, dalam hal ini Instruksi Kepala Daerah DIY. Di dalam UUPA sudah tidak mengenal istilah WNI Non Pribumi namun prakteknya di Propinsi DIY masih ada pembedaan WNI yaitu WNI Non Pribumi dan WNI. Pembedaan ini dilakukan terkait perolehan hak atas tanah di Propinsi DIY. Hal ini seringkali dikatakan sebagai diskriminasi bagi WNI Non Pribumi. Selain itu, masih menjadi suatu problematika tersendiri dalam mengidentifikasi seseorang adalah WNI Non Pribumi yang sekarang ini agak sulit karena sudah terjadi pernikahan campur beda kewarganegaraan maupun pernikahan campur antar WNI pribumi dengan WNI Non Pribumi dan

juga akta kelahiran yang baru sudah tidak mencantumkan lagi *Staatsblaad* yang menunjukkan hukum apa yang berlaku, sehingga diperlukan perubahan hukum perolehan hak atas tanah di Propinsi DIY.

D. BATASAN KONSEP

1. Pengertian Problematika

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, problematik merupakan hal yang menimbulkan masalah, hal yang belum dapat dipecahkan. (1990:hlm.701)

2. Pengertian Hak Atas Tanah

Urip Santoso, S.H., M.H, berpendapat bahwa:

“Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari Negara atas tanah dapat dinerikan kepada perseorangan baik warga Negara Indonesia maupun warga Negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik.” (2009:hlm.87).

Hak Atas Tanah adalah hak-hak atas tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 16 UUPA yaitu hak atas tanah yang langsung diberikan oleh Negara kepada subyek hak (Achmad Chomzah, H. Ali:2002,hlm.1).

3. Pengertian Warga Negara

Pasal 1 poin 1 UU No.12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia memberikan pengertian warga Negara, yaitu:

“Warga Negara adalah warga suatu Negara yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.”

Penelitian ini lebih difokuskan pada WNI Non Pribumi keturunan Tionghoa di Provinsi DIY.

4. Provinsi DIY

Wilayah Provinsi DIY meliputi 1 kota dan 4 kabupaten, yaitu:

- a. Kota Yogyakarta
- b. Kabupaten Bantul
- c. Kabupaten Gunungkidul
- d. Kabupaten Sleman
- e. Kabupaten Kulon Progo

Dari 1 kota dan 4 kabupaten, penelitian ini difokuskan pada daerah yang masih berpegang teguh pada peraturan yang dikeluarkan oleh Kraton. Wilayah yang menjadi fokus penelitian adalah Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman. Kedua lokasi tersebut dipilih dengan alasan Kota Yogyakarta merupakan pusat pemerintahan pemerintah DIY, sedangkan Kabupaten Sleman merupakan kabupaten yang memiliki peringkat tertinggi dalam transaksi di bidang pertanahan. Penelitian ini akan mengambil beberapa kasus yang terjadi di kedua wilayah tersebut untuk kemudian dianalisis.

E. KEASLIAN PENELITIAN

Berdasarkan pengamatan berkaitan dengan keaslian penelitian maka penulis menyatakan bahwa sebelumnya sudah ada peneliti yang meneliti tentang Hak Guna Bangunan yaitu Ooy Sukirman, program studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta yang mengambil judul “Pendaftaran Peralihan dan Pemisahan Hak Guna Bangunan Induk ke Hak Guna Bangunan Perseorangan dalam Jual Beli

Perumahan di Kabupaten Sleman” tetapi penelitian tersebut berbeda dengan penelitian yang akan diteliti sekarang. Perbedaannya terletak pada tujuan penelitian yaitu, yang pertama untuk mengetahui dan mengevaluasi pelaksanaan proses pendaftaran peralihan dari pemisahan hak dari Hak Guna Bangunan Induk ke Hak Guna Bangunan Perseorangan menurut peraturan yg berlaku, dan yang kedua untuk mengetahui dan mengevaluasi hambatan-hambatan yang timbul dalam pendaftaran peralihan haknya dan upaya pemecahannya.

Selain penelitian yang mengangkat masalah Hak Guna Bangunan, penelitian tentang etnis Cina juga pernah diteliti oleh Indah Juwita Sari, program studi Ketahanan Nasional Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta yang mengambil judul “Persepsi dan Identifikasi Diri Etnis Minoritas Sebagai Warga Negara, studi kasus: Cina Benteng Tangerang” tetapi penelitian ini berbeda dengan penelitian yang akan diteliti. Perbedaannya terletak pada lokasi penelitian yaitu di Tangerang. Selain itu, tujuan penelitiannya juga berbeda yaitu yang pertama untuk mengetahui persepsi diri masyarakat Cina Benteng Tangerang sebagai warga Negara, dan yang kedua untuk mengetahui sebab dari sulitnya akses kepemilikan kartu identitas kelompok masyarakat Cina Benteng. Kedua penelitian terdahulu tersebut memiliki tujuan yang berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan yaitu tujuan penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisis sejarah perolehan Hak Atas tanah di wilayah Provinsi DIY, untuk mengetahui dan menganalisis

apakah pemberian Hak Milik atas tanah oleh WNI Non Pribumi telah mewujudkan asas nasionalitas dan persamaan hak, untuk mengetahui dan menganalisis hukum yang seharusnya berlaku di Provinsi DIY, khususnya dalam pemberian Hak Atas tanah, sehingga penelitian ini memang asli bukan duplikasi dari penelitian terdahulu.

F. MANFAAT PENELITIAN

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat berupa:

1. Manfaat teoritis, yaitu memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum pertanahan di Provinsi DIY mengenai pemberian hak atas tanah bagi WNI Non Pribumi.
2. Manfaat praktis, yaitu sebagai masukan bagi pemerintah Provinsi DIY dalam pembentukan Peraturan Daerah di bidang pertanahan khususnya bagi WNI Non Pribumi.

G. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana sejarah warga Yogyakarta dalam memperoleh hak atas tanah di wilayah Provinsi DIY.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana caranya Warga Negara Indonesia Keturunan dapat memperoleh hak atas tanah di Provinsi DIY

H. SISTEMATIKA PENELITIAN

Sistematika penulisan tesis ini terdiri lima bab sebagai berikut:

1. **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan latar belakang permasalahan, rumusan masalah, batasan masalah, batasan konsep, keaslian penelitian, manfaat penelitian, tujuan penelitian, sistematika penulisan tesis.

2. **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menguraikan teori-teori yang digunakan, konsep, dasar hukum dan pandangan para sarjana hukum dan non hukum yang berkaitan dengan penelitian tesis ini.

3. **BAB III : METODOLOGI PENELITIAN**

Bab ini menguraikan metode yang akan dipergunakan dalam penelitian tesis yang terdiri atas jenis penelitian, pendekatan, bahan hukum dan analisis hukum.

4. **BAB IV : PROBLEMATIKA DALAM PELAKSANAAN INSTRUKSI KEPALA DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA NOMOR K.898/I/A/1975 TENTANG PENYERAGAMAN POLICY PEMBERIAN HAK ATAS TANAH KEPADA SEORANG WNI NON PRIBUMI**

Bab ini menguraikan pembahasan dan hasil penelitian mengenai masalah yang diangkat dalam penelitian ini yang terdiri atas analisis sejarah perolehan Hak Atas tanah di wilayah Provinsi DIY dan

landasan hukum pembedaan pemberian Hak Atas tanah bagi WNI Non Pribumi di Provinsi DIY.

5. BAB V : PENUTUP

Bab ini menguraikan kesimpulan terhadap pembahasan permasalahan yang akan diteliti dan saran yang diberikan setelah melihat hasil penelitian.

