

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

A. Tinjauan Pustaka

1. Hak Atas Tanah

a. Wewenang Pemegang Hak Atas Tanah

Menurut Soedikno Mertokusumo sebagaimana dikutip Urip Santoso, wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2:

1) Wewenang umum

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA).

2) Wewenang khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah Hak Guna Usaha adalah menggunakan tanah hanya untuk kepentingan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, peternakan, atau perkebunan. (2009: hlm.88)

b. Hak Milik Atas Tanah

Menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA, yang dimaksud Hak Milik Atas Tanah yaitu hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat fungsi sosialnya.

2. Warga Negara

a. Pengertian Kewarganegaraan

Pasal 1 poin 2 UU No.12 Tahun 2006 juga memberikan penjelasan mengenai kewarganegaraan:

“Kewarganegaraan adalah segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara.”

b. Pembagian Warga Negara

1) Sebelum Indonesia merdeka pembagian Warga Negara berdasarkan *Indische Staatstregeling (I.S.)* pasal 163 ayat (1), penduduk Indonesia dibagi menjadi 3 golongan (Drs. C.S.T. Kansil:1992,hlm 2), yaitu:

a. Golongan Eropa ialah:

i. Bangsa Belanda

ii. Bukan Bangsa Belanda, tetapi orang yang asalnya dari Eropa

iii. Bangsa Jepang

iv. Orang-orang yang berasal dari Negara lain yang Hukum Kekeluargaannya sama dengan Hukum Keluarga Belanda (Amerika, Australia, Rusia, Afrika Selatan)

v. Keturunan mereka yang tersebut di atas

b. Golongan Timur Asing yang meliputi:

i. Golongan Cina (Tionghoa)

- ii. Golongan Timur Asing bukan Cina (Orang Arab, India, Pakistan, Mesir dan lain-lain)
- c. Golongan Bumiputra (Indonesia) ialah:
 - i. Orang-orang Indonesia asli serta keturunannya yang tidak memasuki golongan rakyat lain
 - ii. Orang yang mula-mula termasuk golongan-golongan rakyat lain, lalu masuk dan menyesuaikan hidupnya dengan golongan Indonesia asli.
- 2) Setelah Indonesia merdeka, pengaturan mengenai kewarganegaraan memang tidak langsung diatur secara khusus dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai kewarganegaraan baru dilakukan pada tahun 1958 dengan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958. Pengaturan mengenai kewarganegaraan tersebut terakhir kali diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan. Oleh sebab itu, pembagian warga Negara dalam penelitian ini menurut UU No.12 Tahun 2006 Warga Negara dibagi menjadi 2, yaitu:
 - a) Warga Negara Indonesia

Pasal 4 UU No.12 Tahun 2006 memberikan pengertian yang menjadi Warga Negara Indonesia (WNI) adalah:
 - a. Setiap orang yang berdasarkan pertauran perundang-undangan dan / atau berdasarkan perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum Undang-

Undang ini berlaku sudah menjadi Warga Negara Indonesia.

- b. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia.
- c. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Indonesia dan ibu warga negara asing.
- d. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu Warga Negara Indonesia.
- e. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia, tetapi ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau hukum negara asal ayahnya tidak memberikan kewarganegaraan kepada anak tersebut.
- f. Anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya Warga Negara Indonesia.
- g. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari ibu Warga Negara Indonesia.
- h. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari ibu warga negara asing yang diakui oleh seorang ayah Warga Negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun atau sebelum kawin.
- i. Anak yang lahir di wilayah Negara Republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya.
- j. Anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah Negara Republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui.
- k. Anak yang lahir di wilayah Negara Republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya.
- l. Anak yang dilahirkan di luar wilayah Negara Rpublik Indonesia dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia yang karena ketentuan dari Negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan.
- m. Anak dari seorang ayah atau ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraannya, kemudian ayah atau ibunya meninggal sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia.

b) Warga Negara Asing (WNA)

Pasal 7 UU No.12 Tahun 2006 tidak secara langsung memberikan definisi warga negara asing. Namun peraturan

pasal tersebut menjelaskan bahwa setiap orang yang bukan Warga Negara Indonesia diperlakukan sebagai warga negara asing.

c. Bumiputera atau Pribumi

Menurut C.S.T. Kansil, pribumi tidak berarti dilahirkan dan dibesarkan di Indonesia, maka dari itu orang pribumi hanyalah orang Indonesia asli (1992:hlm 193). Selain itu, menurut Dr. B.P. Paulus, S.H. seperti yang dikutip oleh C.S.T. Kansil (1992:250-251), tiada orang bangsa Indonesia asli yang tidak terikat pada salah satu kesatuan masyarakat hukum yang ada di seluruh wilayah Nusantara ini. Mereka inilah yang digolongkan sebagai *Inlanders* dalam pasal 163 IS semasa Hindia Belanda atau yang disebut *Genzyuumin* pada zaman Jepang atau orang-orang bangsa Indonesia asli dalam Pasal 26 UUD 1945 atau orang yang asli dalam daerah Negara Indonesia dalam Pasal 1a UU No.3 Tahun 1946 tentang Warganegara dan Penduduk Negara Indonesia.

d. Warga Negara Indonesia Non Pribumi

Menurut Dr. B.P. Paulus, S.H. sebagaimana yang dikutip oleh C.S.T. Kansil (1992:251), orang-orang bangsa lain meskipun telah ratusan tahun berdiam di Nusantara tetapi karena mereka tidak terlebur ke dalam masyarakat Indonesia asli, tidak termasuk golongan *Inlander*. Mereka itu yang disebut dimaksud dengan orang-orang bangsa lain dalam Pasal 26 ayat (1) kalimat kedua UUD1945.

e. Pewarganegaraan

Bagi WNA maupun anak yang lahir memiliki status sebagai Warga Negara Indonesia dan warga Negara lain, misal lahir sebagai Warga Negara Indonesia dan warga Negara Timor Leste, masih dimungkinkan memperoleh status sebagai Warga Negara Indonesia. Perolehan status sebagai Warga Negara Indonesia disebut sebagai pewarganegaraan atau nasionalitas. Bab III UU No.12 Tahun 2006 mengatur persyaratan dan tata cara memperoleh kewarganegaraan Indonesia, yaitu:

- 1) Pemohon telah berusia 18 tahun atau sudah menikah.
- 2) Pada waktu pengajuan permohonan sudah bertempat tinggal minimal 5 tahun berturut-turut atau 10 tahun tidak berturut di wilayah Indonesia.
- 3) Sehat jasmani dan rohani
- 4) Dapat berbahasa Indonesia dan mengakui Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar Negara.
- 5) Tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 1 tahun atau lebih.
- 6) Apabila dengan memperoleh kewarganegaraan Indonesia tidak menjadi berkewarganegaraan ganda.
- 7) Mempunyai pekerjaan dan / atau berpenghasilan tetap
- 8) Membayar uang pewarganegaraan ke Kas Negara.

9) Permohonan pewarganegaraan diajukan di Indonesia oleh pemohon secara tertulis dalam bahasa Indonesia di atas kertas bermeterai cukup kepada Presiden melalui Menteri.

10) Setelah permohonannya dikabulkan, pemohon harus mengucapkan sumpah atau janji setia dihadapan pejabat yang berwenang

3. Diskriminasi

a. Pengertian Diskriminasi

Ketentuan umum Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia memberikan pengertian diskriminasi. Pasal 1 poin (3) memberikan pengertian bahwa:

Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengecualian yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan, baik individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.

b. Bentuk-bentuk Diskriminasi

Ransford sebagaimana yang dikutip Kamanto Sunarto membedakan antara diskriminasi individu (*individual discrimination*) dan diskriminasi institusional (*institutional discrimination*). Diskriminasi individu merupakan tindakan seorang pelaku yang berprasangka (*Prejudice*). Sedangkan diskriminasi institusional merupakan tindakan diskriminasi yang tidak ada kaitannya dengan prasangka individu,

melainkan merupakan dampak kebijakan atau praktek tertentu berbagai institusi dalam masyarakat (2004:156)

4. Pengertian Ras

Menurut T.K. Oommen, ras adalah kategori fenotipe dan bisa jadi terdistribusi ke beberapa di tanah air dan menjadi bagian dari kultur yang berbeda. Terdapat beberapa untuk masing-masing ras. Suatu ras dapat menciptakan bangsa bukan karena ras itu memiliki ciri-ciri fisik, namun karena memiliki kesmaan tanah air. Sebaliknya suatu ras akan menjadi etnis apabila ia terpisah atau meninggalkan tanah airnya (Oommen, T.K.:1997,hlm 99). Rasialisme adalah tindakan/praktek diskriminasi terhadap kelompok ras lain, sedangkan rasisme adalah suatu ideology yang didasarkan pada kepercayaan bahwa suatu yang dapat diamati dan dianggap diwarisi seperti warna kulit, merupakan suatu tanda perihal inferioritas yang membenarkan perlakuan diskriminasi terhadap orang yang mempunyai ciri tersebut

5. Pengertian Etnis

Menurut Oomen, etnis adalah sebuah kolektivitas yang anggotanya memiliki kesamaan gaya hidup, sejarah dan bahasa namun identifikasi mereka terhadap tanah air nenek moyang bersifat lemah dan beresiko untuk hilang samasekali sementara etnisitas dalah hasil tarik-menarik antara teritori dan budaya. Apabila suatu etnis berusaha dan sukses dalam membangun klaim terhadap teritori yang ditempatinya dan dengan teritori

itu etnis tersebut menganggapnya sebagai tanah air, maka etnis tersebut dianggap menjadi bangsa . (1997: hlm.69)

6. Pengaturan Pertanahan di DIY

- a. Keputusan Presiden Republik Indonesia No.33 Tahun 1984 Tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang No.5 Tahun 1960 Di Propinsi DIY.

Pasal 1 Keputusan Presiden tersebut lebih menegaskan bahwa UUPA peraturan pelaksanaannya berlaku sepenuhnya di seluruh wilayah Propinsi DIY. Pasal 3 Keputusan Presiden tersebut lebih dijelaskan pemberlakuan UUPA dan peraturan pelaksanaannya diberlakukan sejak tanggal 1 April 1984.

- b. Undang-Undang No.13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pasal 7 ayat (2) mengatur mengenai kewenangan DIY sebagai daerah otonom. Kewenangan tersebut meliputi:

- 1) Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil gubernur
- 2) Kelembagaan pemerintah DIY
- 3) Kebudayaan
- 4) Pertanahan
- 5) Tata ruang

Bab X Undang-Undang No.13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mengatur masalah pertanahan di DIY yaitu:

1. Pasal 32 ayat (1) mengatur mengenai penyelenggaraan kewenangan pertanahan di mana Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman dinyatakan sebagai badan hukum
2. Pasal 32 ayat (2) dan ayat (3) mengatur bahwa Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman yang merupakan badan hukum mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan maupun Kadipaten
3. Pasal 32 ayat (4) dijelaskan bahwa tanah Kasultanan maupun tanah Kadipaten meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh wilayah DIY
4. Pasal 32 ayat (5) memberikan kewenangan Kasultanan dan Kadipaten untuk mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan Kadipaten untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat
5. Pasal 33 ayat (1) mewajibkan hak milik Kasultanan dan Kadipaten didaftarkan pada lembaga pertanahan
6. Pasal 33 ayat (2) mengatur mengenai pendaftaran hak milik Kasultanan dan Kadipaten dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
7. Pasal 33 ayat (3) mengatur apabila yang melakukan pendaftaran tanah milik Kasultanan dan Kadipaten adalah pihak lain (bukan

dari pihak Kasultanan maupun Kadipaten) wajib mendapat persetujuan tertulis dari pihak Kasultanan maupun Kadipaten sesuai dengan tanah hak milik tersebut.

8. Pasal 33 ayat (4) mengatur mengenai pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan dan tanah kadipaten oleh pihak lain harus mendapat izin persetujuan dari kasultanan untuk tanah kasultanan dan kadipaten untuk tanah kadipaten

B. Landasan Teori

Teori yang digunakan penulis sebagai landasan dalam menganalisis permasalahan-permasalahan di dalam penelitian ini adalah teori kebijakan, teori hak milik dan teori keadilan.

1. Teori Kebijakan

Kebijakan merupakan suatu instrument hukum yang digunakan oleh pemerintah untuk mengatur kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, hendaknya suatu kebijakan yang diambil hendaknya memperhatikan aspek-aspek yang ada di masyarakat agar kebijakan yang diambil menciptakan kesejahteraan dalam masyarakat.

Menurut Talcott Parson, ada empat sub sistem dalam masyarakat yang hendaknya diperhatikan dalam mengambil kebijakan. Tiap-tiap sub sistem mempunyai fungsi masing-masing, yaitu (Ali, Achmad, SH.,M.H.: 1996, hlm 298-299):

- a. Sub sistem ekonomi berfungsi adaptasi, yaitu, bagaimana masyarakat tersebut dapat memanfaatkan sumber daya di

sekitarnya. Pemanfaatan sumber daya yang dimaksud dalam penulisan ini adalah pemanfaatan tanah. Kebijakan yang diambil untuk masalah tanah juga harus melihat pemanfaatan tanah tersebut. Pembatasan perolehan hak atas tanah di DIY tidak hanya berlaku bagi Warga Negara Indonesia keturunan saja namun juga untuk masyarakat pada umumnya. Pembatasan perolehan hak milik berlaku dalam perolehan hak milik atas tanah pertanian. Subyek hukum yang dapat memperoleh hak milik atas tanah pertanian adalah orang yang berdomisili atau bertempat tinggal di satu kecamatan dengan letak tanah pertanian tersebut. Domisili orang dapat dilihat dengan alamat yang tercantum dalam KTP. Orang yang berada di luar wilayah kecamatan dari letak tanah tidak dapat memperoleh hak atas tanah pertanian tersebut. Kebijakan ini diambil dengan mempertimbangkan bagaimana orang tersebut dapat memanfaatkan tanah pertaniannya.

- b. Sub sistem politik berfungsi pencapaian tujuan, yaitu setiap warga masyarakat selalu mempunyai kebutuhan untuk mengetahui arah mana tujuan masyarakat itu digerakkan, dengan politik masyarakat dihimpun sebagai satu totalitas untuk menentukan satu tujuan bersama. Tujuan pembatasan perolehan hak, tidak hanya bagi Warga Negara Indonesia keturunan, memiliki tujuan bagi kesejahteraan bersama. Oleh sebab itu, masyarakat mendukung kebijakan pembatasan karena telah mengetahui tujuan yang baik

bagi kesejahteraannya. Begitu juga ketika muncul kebijakan pembatasan perolehan hak milik atas tanah bagi Warga Negara Indonesia keturunan, hendaknya masyarakat juga melihat apa yang menjadi tujuan dari kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

- c. Sub sistem sosial berfungsi integrasi, yaitu, proses-proses di dalam masyarakat diintegrasikan menjadi satu sehingga masyarakat dapat merupakan satu kesatuan. Peraturan mengenai pembatasan perolehan hak atas tanah juga harus melalui proses sosialisasi atau tahapan-tahapan agar dalam masyarakat tidak muncul suatu perpecahan. Ketika melakukan sosialisasi tersebut, masyarakat akan menyesuaikan diri atau berintergrasi dengan kebijakan tersebut. Kebijakan-kebijakan mengenai tanah di DIY juga harus melalui tahapan ini, sehingga masyarakat dapat mengerti maksud dari kebijakan tersebut.
- d. Sub sistem budaya berfungsi mempertahankan pola, yaitu tanpa budaya maka masyarakat tidak dapat berintergrasi, tidak dapat berdiri menjadi satu kesatuan. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah hendaknya melihat budaya yang ada di masyarakat. Masyarakat Indonesia memang memiliki keragaman budaya, sehingga dalam pengambilan kebijakan harus melihat unsur-unsur yang ada dalam budaya-budaya tersebut. Kebijakan yang mengatur masalah tanah juga harus melihat unsur budaya itu. Unsur budaya yang harus diperhatikan dalam mengambil kebijakan pertanahan

tidak terlepas dari sejarah yang menjadi latar belakang tanah itu. Pada masyarakat DIY, tanah yang ada awalnya merupakan tanah raja yang kemudian diberikan kepada masyarakat untuk digunakan sebagaimana mestinya. Oleh sebab itu, pembatasan perolehan hak atas tanah di DIY juga hendaknya melihat sejarah kepemilikan tanah tersebut.

Melalui teori ini, penulis melakukan analisis terhadap kebijakan pemerintah DIY dalam memberikan pembatasan perolehan hak milik atas tanah bagi Warga Negara Indonesia non pribumi

2. Teori Hak Milik

Menurut John Locke, dalam keadaan asali, manusia hidup bermasyarakat dengan diatur oleh hukum-hukum kodrat dan masing-masing individu memiliki hak-hak yang tidak boleh dirampas darinya. Dalam masyarakat asali itu ada kebebasan dan kesamaan. Fungsi pokok pemerintah yaitu menjaga hak milik pribadi (Hardiman, F. Budi:2007,hlm 81). Meskipun bumi dan segala makhluk yang lebih rendah merupakan milik bersama, namun setiap orang mempunyai “barang hak milik” atas nama “pribadinya” sendiri. Tidak ada orang lain selain dirinya sendiri yang mempunyai hak atas barang itu (Sastrapratedja, Dr.M.:2002, hlm 39-40). Berdasarkan teori John Locke ini, tanah merupakan barang yang dimiliki bersama dan setiap orang berhak atas tanah tersebut termasuk Warga Negara Indonesia non pribumi di DIY. Pemerintah mempunyai kewajiban atau fungsi

untuk melindungi hak milik tersebut. Tanah yang berada di wilayah DIY yang mana sebagian merupakan hak milik Sultan dan ada juga yang merupakan hak milik Pakualam. Oleh sebab itu, pemerintah hendaknya menjada hak milik tersebut.

Menurut Robert Nozick, pemilikan hak ditentukan oleh perolehan hak milik semula, pemindahan hak milik, dan pembetulan hak milik. Menurut konsep ini, setiap orang berhak atas apa yang telah dikerjakannya atau yang secara bebas diterima dari orang lain berdasarkan pemindahan hak milik (The Liang Gie, 1979: hlm 39). Berdasarkan teori ini, pemilikan tanah di DIY dapat ditentukan oleh perolehan hak milik semula. Tanah di DIY semula merupakan tanah milik Sultan dan Pakualam (*Sultan Ground* dan *Pakualam Ground*) sehingga kepemilikan tanah di DIY hendaknya juga melihat sejarah bagaimana masyarakat DIY memperoleh hak atas tanah di DIY.

Penulis menggunakan kedua teori hak milik tersebut di atas agar hasil analisis terhadap pokok permasalahan tidak terpusat pada satu teori saja. Kedua teori tersebut digunakan penulis untuk menganalisis pembatasan perolehan hak milik atas tanah di wilayah DIY.

3. Teori Keadilan

Persoalan tentang keadilan terutama mengenai sifat dasarnya dan pengertiannya telah dibahas oleh banyak filsuf dengan teori-teori keadilan yang diungkapkan mereka. Konsep keadilan tersebut juga akan dipergunakan untuk melihat problematika hukum yang terjadi di

DIY. Berbicara mengenai keadilan memang tidak akan pernah selesai karena setiap orang memiliki nilai atau ukuran yang berbeda mengenai keadilan. Oleh sebab itu, ada beberapa konsep keadilan yang akan digunakan untuk melihat fakta yang ada di DIY berkaitan dengan peraturan pembedaan perolehan hak atas tanah bagi Warga Negara Indonesia keturunan.

Menurut John Rawls, suatu perlakuan yang sama bagi semua anggota masyarakat yang terakomodasi dalam keadilan regulatif, sesungguhnya mengandung akan kebebasan dan kesamaan bagi semua orang. Pengakuan itu memperlihatkan adanya kesadaran sosial yang mendasar bahwa kebebasan dan kesamaan adalah nilai yang sifatnya tidak dapat dikorbankan. (Andre Ata Ujan;2001:hlm.71). Konsep keadilan Rawls yang berakar pada prinsip hak mengandung arti bahwa semua orang tidak harus diperlakukan secara sama tanpa memperhatikan perbedaan-perbedaan penting yang ada pada setiap individu. Ketidaksamaan dalam distribusi nilai-nilai sosial selalu dapat dibenarkan apabila kebijakan yang dikeluarkan demi menjamin dan membawa manfaat bagi semua orang. Konsep keadilan yang diungkapkan Rawls tersebut memberikan tempat dan menghargai hak setiap orang untuk menikmati hidup yang layak sebagai manusia.

Menurut Rawls, kekuatan dari keadilan dalam arti *fairness* terletak pada tuntutan bahwa ketidaksamaan dibenarkan sejauh memberikan keuntungan bagi semua pihak dan sekaligus memberi

prioritas pada kebebasan (2001:hlm 72). Pembatasan terhadap hak dan kebebasan hanya dapat dilakukan demi melindungi dan mengamankan pelaksanaan kebebasan itu sendiri. Ketidaksamaan dalam nilai sosial dan ekonomi tidak harus diartikan sebagai suatu ketidakadilan. Oleh sebab itu, pembatasan perolehan hak milik tanah di DIY dapat dibenarkan apabila melihat pembatasan tersebut untuk kepentingan masyarakat agar semua dapat menikmati hidup yang layak.

Merurut Morris Ginsberg, keadilan bertalian dengan pengendalian terhadap penyerangan dan penguasaan (*control of aggression and of dominance*) yang dimungkinkan oleh ketidaksamaan alamiah atau oleh ketidaksamaan yang ditimbulkan oleh pranata-pranata. Konsep keadilan ini merupakan praktek atau kondisi sosial yang ditandai dengan ciri-ciri berikut:

- 1) Penghapusan kesewenang-wenangan, khususnya ketidaksamaan semena-mena dan kekuasaan sewenang-weang.
- 2) Pembagian yang wajar dari sarana-sarana yang bertalian dengan kesejahteraan.
- 3) Pengaturan yang memadai bagi pembetulan terhadap hal yang dinyatakan sebagai kesalahan (The Liang Gie, 1979:hlm 18).

Berdasarkan terori di atas, pembatasan perolehan hak milik bagi Warga Negara Indonesia non pribumi dapat dikatakan tidak adil apabila hanya melihat ketidaksamaan status warga Negara. Hal ini dikarenakan Warga Negara Indonesia non pribumi sudah merupakan

warga Negara yang diakui secara sah dalam hukum di Indonesia. Pembatasan perolehan hak milik bagi Warga Negara Indonesia non pribumi dapat juga dikatakan sebagai sesuatu yang adil apabila melihat pembatasan tersebut bertujuan untuk kesejahteraan warga DIY.

Menurut Robert Nozick, adil adalah kalau setiap orang memiliki apa yang ia berhak atasnya. Namun, dalam suatu masyarakat kemungkinan terjadi keterbatasan sumber atau kelangkaan benda sehingga asas historis dan pemilikan hak saja tidak menciptakan keadilan. Setiap orang memiliki suatu hak terhadap sesuatu benda yang telah dimiliki selama pemilikan oleh orang itu tidak memperburuk situasi dari orang-orang lain (The Liang Gie, 1979: hlm 39). Berdasarkan teori ini, pembatasan Warga Negara Indonesia non pribumi memperoleh hak milik di DIY dapat dikatakan adil apabila melihat tanah tersebut telah dimiliki oleh Sultan maupun Pakualam dan digunakan untuk kesejahteraan atau kepentingan masyarakat DIY. Kepemilikan oleh Sultan maupun Pakualam tidak akan memperburuk kondisi ataupun situasi warga DIY, sehingga peraturan pembatasan perolehan hak milik di DIY dapat dikatakan adil. Pembatasan perolehan hak dapat dikatakan tidak adil juga menurut teori ini apabila terjadi keterbatasan tersedianya tanah di DIY.

Ketiga teori ini dipergunakan untuk memahami dan menganalisis apakah peraturan pertanahan di Propinsi DIY sudah melaksanakan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yaitu menguasai dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

