

maupun bersama-sama. Pendaftaran tanah tersebut dimaksudkan agar pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah memperoleh jaminan dan kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA.

Hak-hak atas tanah yang dapat diperoleh warga Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan yang diatur dalam UUPA dan ada hak atas tanah yang berlaku khusus karena tanah tersebut merupakan tanah Sultan dan/atau tanah Pakualam. Hak-hak atas tanah tersebut yaitu:

1. Hak Milik
2. Hak Guna Usaha
3. Hak Guna Bangunan
4. Hak Pakai
5. Hak Sewa
6. *Magersari*
7. *Ngindung*
 - a. *Ngindung* biasa
 - b. *Ngindung* tlosor (R.Ay.Sri Retno Kusumo Dewi:2006,hlm 26-27).

D. Cara-Cara Yang Dilakukan Warga Negara Indonesia Non pribumi Untuk Dapat Memperoleh Hak Atas Tanah di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta

Perlakuan diskriminasi bagi Warga Negara Indonesia Non pribumi khususnya keturunan Tionghoa tidak berhenti pada strata sosial atau kehidupan

bermasyarakat. Pembatasan lingkungan tempat tinggal juga berlaku bagi mereka. Warga Negara Indonesia Non pribumi tidak dapat tinggal di wilayah *Njeron Beteng*. Meski tidak ada peraturan yang secara tegas menyatakan hal tersebut namun warga di sekitar *Njeron Beteng* mayoritas akan menolak keberadaan Warga Negara Indonesia Non pribumi.

Memang pada tahun 1978 Sri Sultan pernah mengeluarkan pernyataan bahwa Warga Negara Asing tidak diperbolehkan tinggal di *Njeron Beteng* sehingga sampai sekarang tidak ada Warga Negara Asing yang bertempat tinggal di daerah *Njeron Beteng*. Peraturan atau pernyataan tersebut tidak menyebutkan masalah pelarangan Warga Negara Indonesia keturunan untuk bertempat tinggal atau menyewa untuk buka usaha di daerah *Njeron Beteng*.

Perolehan hak atas tanah di luar wilayah *Njeron Beteng* juga menjadi problematik tersendiri bagi mereka karena ada peraturan pembatasan perolehan hak. Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa tidak dapat memperoleh Hak Milik atas tanah di wilayah Yogyakarta. Meskipun UUPA sudah berlaku sepenuhnya di Daerah Istimewa Yogyakarta tetapi peraturan mengenai pertanahan masih berpusat pada keputusan dari pihak kraton. Pemberlakuan Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi seharusnya merupakan penyimpangan dari aturan berlakunya

peraturan perundang-undangan namun sampai sekarang peraturan tersebut tetap diterapkan tanpa ada pencabutan secara khusus dari pemerintah.

Pada huruf d bagian menimbang Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 Tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dijelaskan bahwa demi adanya keseragaman, kesatuan dan kepastian hukum, *Rijksblad-rijksblad* dan peraturan-peraturan daerah serta peraturan perundang-undangan tentang keagrariaan di Propinsi DIY tidak berlaku lagi sehingga yang berlaku hanyalah peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat yaitu Undang-Undang Pokok Agraria beserta aturan pelaksanaannya. Hal itu ditegaskan kembali dalam Pasal 3 peraturan tersebut yang menyatakan bahwa dengan berlakunya peraturan ini maka segala ketentuan peraturan perundang-undangan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengatur tentang agrarian dinyatakan tidak berlaku lagi. Seharusnya dengan berlakunya Peraturan Daerah tersebut sudah mencabut peraturan mengenai penyeragaman policy bagi Warga Negara Indonesia Non Pribumi, namun hal itu tidak berlaku karena dalam penjelasan Pasal 3 Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1984 tidak menyebutkan Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi termasuk peraturan yang tidak berlaku lagi.

Peraturan pembatasan perolehan hak tidak ada pengecualian meskipun Warga Negara Indonesia keturunan tersebut sudah banyak memberikan sumbangan bagi masyarakat dan bangsa kepada dunia. Menurut Ohim, dalam wawancara pada tanggal 17 Januari 2014, Didik Nini Thowok yang sudah ikut melestarikan budaya dan memperkenalkan budaya Jawa sampai ke mancanegara pernah mengajukan permohonan perolehan hak milik atas tanahnya yang menjadi tempat tinggalnya. Permohonannya itu sampai sekarang tidak dikabulkan oleh pihak kraton.

Beberapa Warga Negara Indonesia keturunan ada yang telah melakukan berbagai macam upaya untuk meminta pencabutan peraturan tersebut dan juga ada upaya untuk tetap memperoleh hak milik atas tanah di DIY. Upaya-upaya yang dilakukan ada yang melalui jalur hukum dan ada yang menyimpang dari jalur hukum atau di luar jalur hukum. Upaya-upaya tersebut yaitu :

1. Melalui Jalur Hukum

a. Pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara sampai kasasi ke Mahkamah Agung

Gugatan kepada Kantor Pertanahan Bantul ke Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta diajukan oleh Budi Setyagraha. Dalam gugatannya, disebutkan bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul baru dapat memberikan Hak Guna Bangunan atas sebidang tanah di daerah Bantul yang dibeli dari Johannes Haryono Daedardono. Tanah yang

menjadi obyek jual beli tersebut semula berstatus tanah Hak Milik, karena Budi Setyagraha merupakan Warga Negara Indonesia non pribumi keturunan Tionghoa maka status Hak Milik atas tanah itu diturunkan haknya menjadi Hak Guna Bangunan. Gugatan tersebut dijawab oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dengan memberikan eksepsi.

Atas gugatan dan eksepsi tersebut, Pengadilan Tata Usaha Yogyakarta memutuskan menolak eksepsi, mengabulkan gugatan, dan menyatakan batal serta memerintahkan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul mencabut surat Kepala Kantor Pertanahan tersebut dan memproses peralihan Hak Milik dari Yohanes Haryono Dardedono kepada H. Budi Satyagraha. Putusan tersebut kemudian diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya. Di tingkat banding, permohonan banding diterima dan membatalkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta. Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya, Budi Setyagraha melalui kuasa hukumnya mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung.

Atas permohonan kasasi tersebut, Mahkamah Agung memutuskan menolak permohonan kasasi H. Budi Setyagraha dengan pertimbangan bahwa keberatan-keberatan tidak dapat deibenarkan karena *Judex Facti* tidak salah menerapkan hukum, keberatan yang diajukan pada dasarnya mengenai penilaian hasil pembuktian sehingga tidak dapat

dipertimbangkan pada tingkat kasasi karena pemeriksaan dalam tingkat kasasi hanya berkenaan dengan tidak dilaksanakan atau kesalahan dalam pelaksanaan hukumnya, dan bahwa pada dasarnya obyek yang disengketakan bukanlah suatu Keputusan Tata Usaha Negara atau *administrative beschikking* tetapi hanyalah merupakan surat korespondensi yang berisi penjelasan atau pemberitahuan.

Mencermati putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya, dan Mahkamah Agung, menurut penulis putusan tersebut memang tidak salah. Seharusnya yang diajukan gugatan tidak hanya surat dari Kepala Kantor Pertanahan Bantul tetapi Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi. Instruksi tersebutlah yang menjadi dasar keluarnya surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.

b. Pengajuan surat pengaduan ke Presiden Republik Indonesia

Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa selain pernah mengajukan guagatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara sampai ke Mahkamah Agung, juga mengajukan surat pengaduan ke Presiden. Surat pengaduan tersebut diajukan oleh Willie Sebastian pada tanggal 23 Februari 2011 dengan permohonan kepada Presiden untuk mencabut Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor

K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi. Atas pengaduan itu, Presiden melalui Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia telah menindaklanjuti dengan meneruskan permasalahan tersebut kepada Sekretaris Jenderal Kementerian Dalam Negeri dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui surat Nomor: B-2744/Setneg/D-3/03/2011 tanggal 31 Maret 2011. Surat Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia tersebut juga telah mendapat tanggapan dari Badan Pertanahan Nasional.

Menurut analisis penulis, surat pengaduan kepada Presiden tersebut tidak mendapat jawaban sesuai dengan permohonan Willie Sebastian karena surat tersebut hanya menjelaskan peraturan-peraturan yang mengatur pertanahan dan perlakuan tidak diskriminasi bagi Warga Negara Indonesia. Padahal yang dimohonkan oleh Willie Sebastian adalah pencabutan Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi. Oleh sebab itu, surat tanggapan dan jawaban tersebut tidak menyelesaikan masalah yang ada. Seharusnya, Presiden memberikan surat jawaban apakah Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI

Non Pribumi akan dicabut atau memberikan solusi lain dengan mengadakan mediasi dengan pihak kraton.

c. Pengajuan surat ke Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Indonesia

Perjuangan untuk memperoleh persamaan hak khususnya perolehan Hak Milik atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak hanya berhenti pada gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara maupun Mahkamah Agung, pengajuan pengaduan ke Presiden Republik Indonesia, namun juga mengajukan pengaduan ke Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Indonesia. Pengaduan tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh Tim Pengawasan Diskriminasi Ras dan Etnis yang dibentuk oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Salah satu obyek pengawasan yang dilakukan oleh tim itu adalah kasus kepemilikan tanah bagi warga keturunan di Yogyakarta.

Setelah melakukan analisis terhadap aduan tersebut, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia berusaha melakukan diskusi antara Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dengan perwakilan warga keturunan di Yogyakarta. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia juga mengirimkan surat undangan perihal pertemuan pembahasan perlindungan hak atas tanah warga keturunan Tionghoa. Pertemuan tersebut diagendakan tanggal 30 Agustus 2013 bertempat di Kantor Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta namun pertemuan tersebut tidak berhasil karena gubernur

tidak menghadiri pertemuan itu. Sehingga diskusi yang seharusnya dapat menguarai permasalahan yang ada, tetap tidak dapat terlaksana.

d. Perikatan Jual Beli dan Surat Kuasa Menjual

Selain pengajuan gugatan maupun pengaduan, Warga Negara keturunan memilih melakukan Perikatan Jual Beli dan membuat Surat Kuasa Menjual saat membeli tanah. Meskipun perbuatan hukum ini lebih menjamin kepastian hukum karena bukan perbuatan yang dilakukan secara diam-diam tetapi tetap memiliki resiko tersendiri. Perikatan Jual Beli merupakan suatu bentuk perjanjian jual beli yang disertai dengan Surat Kuasa Menjual. Perjanjian ini dilakukan di depan serta disahkan oleh pejabat berwenang yaitu notaris dan yang ditandatangani di atas meterai oleh kedua pihak dan. Oleh sebab itu, perikatan antara penjual dan pembeli lebih mempunyai kekuatan hukum. Perikatan dan surat kuasa dapat dijadikan dasar dan lampiran ketika pembeli hendak memproses balik nama sertifikat tanah tersebut tanpa menghadirkan pihak penjual. Sepertinya cara ini lebih aman bagi pembeli namun ternyata perikatan dan surat kuasa tersebut memiliki jangka waktu yaitu lima tahun. Apabila setelah lebih dari lima tahun kemudian pembeli hendak melakukan balik nama atas namanya sendiri atau tanah itu dijual ke pihak lain maka biasanya kantor pertanahan akan meminta surat pernyataan dari penjual yang menyatakan bahwa perikatan dan surat kuasa tersebut masih berlaku.

Permasalahan tidak hanya dengan batas waktu tetapi akan muncul yang lain yaitu apabila pihak penjual meninggal. Hal tersebut akan menjadikan perikatan dan surat kuasa batal. Apabila hal ini terjadi maka pembeli ketika hendak melakukan balik nama harus menunggu turun waris dahulu atau alternatif lain dengan melakukan perikatan ulang dengan ahli waris penjual karena sertifikat masih atas nama penjual.

Cara ini memang lebih memberikan jaminan hukum karena tidak melanggar aturan atau memalsukan data apabila pembeli memang berniat segera melakukan proses balik nama sebelum masa berlaku perikatan dan surat kuasa tersebut berakhir. Namun harus dilihat juga segi negatifnya. Selain masa berlaku, penjual yang kurang baik akan melakukan perikatan dan membuat surat kuasa kepada beberapa orang, apabila sertifikat asli masih disimpan penjual dan belum diserahkan kepada pembeli.

Namun upaya-upaya melalui jalur hukum tersebut tidak membuahkan hasil. Peraturan mengenai pembatasan perolehan hak tersebut sampai sekarang masih tetap berlaku. Oleh sebab itu Warga Negara Indonesia keturunan sampai sekarang tetap tidak dapat memperoleh hak milik atas tanah di wilayah DIY. Hal tersebut membuat Warga Negara Indonesia keturunan melakukan berbagai macam cara agar tetap memperoleh hak milik atas tanah. Cara-cara melalui jalur hukum tidak dapat menyelesaikan persoalan sehingga ada juga yang menempuh jalur non hukum atau menyimpang dari hukum.

2. Jalur Non Hukum

a. Pinjam Nama

Pinjam nama dilakukan oleh Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa yang akan membeli tanah dengan sertifikat Hak Milik. Warga keturunan ini akan melakukan perjanjian dengan warga pribumi. Perjanjian tersebut merupakan perjanjian yang tidak sesuai dengan hukum. Perjanjian itu biasanya dilaksanakan dibawah tangan. Perjanjian pinjam nama yang dilakukan salah satu hal yang diperjanjikan adalah warga keturunan meminjam nama warga pribumi agar namanya yang dicantumkan di sertifikat Hak Milik meskipun sebenarnya tanah yang menjadi obyek jual beli tersebut tetap merupakan kepunyaan atau milik dari warga keturunan. Permasalahan baru akan muncul ketika salah satu pihak meninggal dunia, sebagai berikut :

- 1) Apabila yang meninggal adalah warga keturunan yang menjadi pemilik tanah sebenarnya, maka ketika ahli waris akan turun waris akan mengalami proses yang yang berbeda. Proses yang harusnya hanya proses turun waris tetapi ahli waris harus melalui proses jual beli karena perjanjian pinjam nama tidak diakui oleh kantor pertanahan. Selain proses yang cukup panjang, ahli waris juga harus membayar pajak yang lebih banyak daripada proses turun waris. Penghitungan pajak untuk turun waris hanyalah Bea Perolehan Hak

atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang dibayarkan di daerah. Prosentase penghitungan pajak turun waris dan pajak jual beli juga berbeda dan penghitung pajak turun waris sebenarnya lebih ringan. Namun karena proses yang dilalui bukanlah turun waris melainkan jual beli maka pajak yang harus dibayarkan juga ada dua yaitu pajak penjual dan pajak pembeli. Biasanya, peralihan karena pinjam nama ini, semua pajak akan ditanggung oleh ahli warisnya. Maka ahli waris yang seharusnya hanya membayar Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan harus membayar juga pajak penghasilan yang dibayarkan ke Negara.

2) Apabila yang meninggal adalah warga pribumi yang namanya tercantum pada sertifikat Hak Milik dan ahli waris tidak mengetahui adanya perjanjian pinjam nama maka sertifikat Hak Milik tersebut juga akan ikut diajukan proses turun waris. Ketika suatu saat warga keturunan yang sebenarnya pemilik tanah tersebut datang dan mengatakan tanah itu miliknya dengan menunjukkan surat perjanjian pinjam nama maka akan terjadi beberapa kemungkinan. Kemungkinan yang terjadi yaitu :

a) Ahli waris menerima perjanjian itu dan mengembalikan tanahnya ke pemilik sebenarnya dengan melalui proses jual beli terlebih dahulu dan semua pajak dibebankan kepada pemilik sebenarnya.

b) Ahli waris bersedia mengembalikan tanah tersebut dengan meminta kompensasi atau ganti rugi karena ahli waris merasa berhak atas tanah tersebut.

c) Ahli waris tidak segera menerima atau percaya dengan pernyataan pemilik tanah yang sebenarnya dan meminta pembuktian lain. Apabila hal ini yang terjadi maka pemilik tanah harus dapat memberikan bukti-bukti yang kuat selain surat perjanjian pinjam nama tersebut. Selain itu, ketika pemilik tanah mengajukan gugatan ke pengadilan biasanya gugatan akan ditolak atau perkara dimenangkan oleh ahli waris karena sertifikat merupakan alat bukti yang otentik dan nama yang tertulis dalam sertifikat menunjukkan sebagai pemilik tanah tersebut. Menurut penulis, apabila hal ini terjadi maka lebih baik diselesaikan dengan cara mediasi atau kekeluargaan karena akan memunculkan keputusan yang baik untuk kedua pihak sehingga tidak ada yang merasa dirugikan.

Kadangkala warga keturunan tidak melihat betapa rumitnya atau kompleksnya persoalan yang kemudian terjadi sehingga mereka masih ada yang memilih melakukan perjanjian pinjam nama. Padahal menurut penulis, perjanjian pinjam nama tersebut selain merugikan pihak pemilik tanah sebenarnya, juga merupakan perbuatan yang melanggar hukum.

Hal itu dikarenakan kedua pihak telah melakukan pemalsuan data ketika melakukan peralihan Hak Milik atas tanah.

b. Bertindak Sebagai Perantara

Cara ini hampir mirip dengan perikatan jual beli dan surat kuasa. Perbedaannya adalah cara ini dilakukan dengan tidak membuat surat perikatan namun hanya membuat perjanjian secara lisan maupun tertulis yang antara penjual dan pembeli yang intinya bahwa hanya pembeli yang boleh menawarkan tanah milik penjual. Perbedaan lainnya yaitu ketika pembeli menawarkan tanah miliknya tersebut dan ada orang yang akhirnya mau membeli maka proses jual beli dilakukan masih dengan melibatkan pihak penjual. Persamaan cara ini dengan perikatan dan surat kuasa yaitu sertifikat masih tetap tertulis nama penjual.

Menurut analisa penulis, cara ini hampir memiliki resiko yang sama dengan pinjam nama maupun perikatan jual beli dan surat kuasa. Resiko tersebut akan muncul ketika salah satu pihak meninggal dunia atau dapat juga muncul ketika pihak penjual berbuat tidak jujur yaitu dengan diam-diam menjual tanahnya kembali ke pihak lain tanpa sepengetahuan pembeli. Akibat dari resiko tersebut hanya dirasakan atau ditanggung oleh pihak pembeli yaitu kerugian di bidang materi. Keadaan akan lebih membuat pembeli mengalami kerugian apabila perjanjian dilakukan secara lisan.

E. Pembatasan Pemilikan Tanah Pertanian

Pembatasan pemilikan tanah di DIY tidak hanya berlaku bagi Warga Negara Indonesia Non pribumi saja namun juga ada yang berlaku bagi semua Warga Negara Indonesia. Pembatasan tersebut berlaku bagi pemilikan tanah pertanian. Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Kerugian menjelaskan bahwa pemilikan tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya dalam waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak miliknya tersebut kepada orang lain yang tinggal di kecamatan tersebut atau pemilik tanah berpindah tempat tinggal di kecamatan letak tanah itu. Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Kerugian memberikan pengecualian bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan letak tanah, apabila jaraknya masih memungkinkan pemilik tanah untuk mengerjakan tanahnya.

Kedua pasal tersebut dapat diinterpretasikan atau diterjemahkan bahwa pemilik tanah pertanian haruslah orang yang bertempat tinggal di kecamatan yang sama atau kecamatan yang berbatasan dengan tanah tersebut. Hal ini dimaksudkan agar pemilik tanah dapat mengusahakan akan mengerjakan tanah pertanian tersebut secara maksimal sejalan dengan maksud dari Pasal 15 UUPA yaitu setiap orang atau badan hukum atau instansi yang

mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu berkewajiban untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan serta mencegah kerusakannya. Alasan tersebut merupakan alasan yang positif sehingga pembatasan ini adalah salah satu wujud diskriminasi yang bersifat positif. Diskriminasi positif memang perlu dilakukan untuk alasan-alasan tertentu yang bertujuan untuk kesejahteraan rakyat.

Peraturan mengenai pemilikan tanah pertanian yang dibatasi hanya dapat diperoleh bagi orang yang bertempat tinggal di kecamatan yang sama atau kecamatan yang berbatasan dengan letak tanah juga diberikan pengecualian. Pengecualian tersebut telah diatur dalam Pasal 3 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Kerugian yaitu:

“Ketentuan dalam ayat 1 dan 3 pasal ini tidak berlaku bagi mereka, yang mempunyai tanah di kecamatan tempat tinggalnya atau kecamatan sebagai yang dimaksudkan dalam ayat 2 pasal ini, yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama, atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, yang sedang menjalankan tugas Negara, pengecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas $\frac{2}{5}$ dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut Undang-Undang No.56 Prp tahun 1960.”

Pengecualian pemilikan tanah absentee yang diberikan kepada pegawai negeri atau mereka yang disamakan dengan pegawai negeri ternyata juga tidak serta-merta hapus setelah yang bersangkutan memasuki masa

pensiun. Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1977 menjelaskan bahwa ketentuan mengenai pemilikan tanah absentee oleh pegawai negeri juga diberlakukan bagi pensiunan pegawai negeri, janda pegawai negeri, dan janda pensiunan pegawai negeri selama tidak menikah lagi dengan seorang yang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri. Pengecualian tersebut merupakan suatu bentuk penghargaan kepada pegawai negeri karena telah bersedia mengabdikan Negara dan bersedia ditempatkan di seluruh Indonesia untuk menjalankan tugas dan kewajibannya.

Kesimpulan

Penelitian mengenai problematika perolehan Hak Milik atas Tanah bagi Warga Negara Indonesia non pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta ini dilakukan dengan pendekatan sejarah hukum dan politik hukum. Hasil penelitian setelah dilakukan analisis dapat diperoleh kesimpulan sebagai berikut :

1. Sejarah warga Yogyakarta dapat memperoleh hak atas tanah di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta berawal pemberian tanah dari Sultan dan Paku Alam kepada perseorangan maupun badan hukum dan instansi pemerintah. Pemberian dilakukan secara bertahap mulai dari hak *angadhuh* atau mengerjakan dengan menyerahkan sebagian hasil tanah yang dikerjakan itu lewat bekel. Kemudian melalui *Rijksblad* Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 hak *angadhuh* ditingkatkan menjadi hak *angango* turun-temurun dan akhirnya dengan *Rijksblad* Kasultanan Tahun 1925 Nomor 23 dan *Rijksblad* Pakualaman Tahun 1925 Nomor 26 untuk

tanah yang berada di kota praja maka haknya ditingkatkan menjadi hak *andarbe*. Selain itu, dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954, tanah-tanah dengan hak *angango* turun temurun juga ditingkatkan haknya menjadi hak *andarbe*. Hak *andarbe* ini merupakan hak tertinggi yang diberikan oleh Sultan maupun Paku Alam.

Sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta maka hak-hak atas tanah yang dimiliki atau diberikan pihak Sultan maupun Pakualam hendaknya dikonversi ke hak-hak atas tanah yang berlaku secara nasional. Namun masih dimungkinkan adanya hak-hak atas tanah yang menggunakan istilah dari kraton karena tanah tersebut merupakan tanah Sultan atau tanah Pakualam. Hak-hak yang masih menggunakan istilah dari kraton yaitu *Magersari* dan *Ngindung*. Konversi hak atas tanah dilakukan dengan mendaftarkannya ke Kantor Pertanahan di wilayah Kabupaten/Kota di mana letak tanah itu berada. Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya atau sering disebut konversi dapat dilakukan dengan mengajukan permohonan pendaftaran tanah tersebut secara pribadi maupun bersama-sama. Pendaftaran tanah tersebut dimaksudkan agar pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah memperoleh jaminan dan kepastian hukum. Pemegang Hak *andarbe* dapat dikonversi menjadi Hak Milik. Pemegang Hak *angango* dapat dikonversi menjadi Hak Pakai.

Namun untuk melakukan konversi hak-hak tersebut biasanya harus melampirkan surat persetujuan dari kraton

2. Cara-cara yang dilakukan Warga Negara Indonesia non pribumi untuk dapat memperoleh hak atas tanah di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta

Warga Negara Indonesia non pribumi terutama keturunan Tionghoa telah melakukan berbagai macam cara agar tetap dapat memperoleh Hak Milik atas tanah tanpa harus menurunkan atau merubah haknya tersebut. Cara-cara yang ditempuh ada yang sesuai hukum atau peraturan tetapi ada juga yang menyimpang dari hukum yang berlaku. Cara-cara tersebut yaitu:

1. Melalui jalur hukum, yaitu:
 - a. Pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara sampai kasasi ke Mahkamah Agung
 - b. Pengajuan surat pengaduan ke Presiden Republik Indonesia
 - c. Pengajuan surat ke Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Indonesia
 - d. Perikatan Jual Beli dan Surat Kuasa Menjual
2. Melalui jalur non hukum yaitu:
 - a. Pinjam nama
 - b. Bertindak sebagai perantara.

Namun cara-cara tersebut memiliki kelemahan masing-masing. Kekurangan-kekurangan yang terdapat pada setiap cara yang dilakukan memang tidak akan berdampak langsung saat itu juga sehingga kebanyakan Warga Negara

Indonesia non pribumi melakukan cara-cara tersebut. Padahal apabila memikirkan jauh ke depan maka Warga Negara Indonesia non pribumi dapat melakukan proses balik nama secara resmi sesuai yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tidak ada lagi pihak yang merasa dirugikan.

Sebenarnya problematika yang terjadi tidak hanya berhenti pada permasalahan diskriminasi perolehan hak milik atas tanah tetapi juga pada bagaimana cara identifikasi penentuan Warga Negara Indonesia non pribumi. Maka pelaksanaan instruksi tersebut selalu menimbulkan permasalahan karena penentuan Warga Negara Indonesia non pribumi dilakukan dengan melihat fisik, nama, dan agama dalam Kartu Tanda Penduduk.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat diajukan saran sebnagai berikut :

1. Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat hendaknya melakukan koordinasi dengan pihak kraton dalam penentuan peraturan yang akan dilaksanakan khususnya di bidang pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini dikarenakan di dalam Undang-Undang Keistimewaan disebutkan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta berhak mengatur masalah pertanahan terutama dengan adanya *Sultan Ground* dan *Pakualam Ground*.
2. Apabila Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah

Kepada Seorang WNI Non Pribumi tetap masih berlaku maka harus ada aturan pelaksanaannya. Aturan yang dibuat harusnya lebih jelas terutama dalam identifikasi pribumi dan non pribumi agar tidak terjadi kerancuan dalam pelaksanaannya.

3. Peraturan-peraturan pertanahan yang berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta hendaknya juga tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku secara nasional. Apabila memang harus menerapkan diskriminasi tetapi hendaknya memberikan alasan yang jelas dan merupakan diskriminasi positif. Hal tersebut untuk mencegah kesalahpahaman antara pembuat peraturan, pelaksana, dan masyarakat.