



Kacamata Driyarkara adalah program kerja Kementerian Sosial Politik Badan Eksekutif Mahasiswa Universitas Sanata Dharma 2021 berupa kajian yang berisi pemikiran-pemikiran atas isu-isu kontemporer di bidang sosial dan politik yang dikaji dari perspektif BEM USD Selamat membaca!

Kacamata Driyarkara :

Polemik Aturan Kepemilikan Tanah di DIY

Bernardin Chrisnaning Widowati

Benedicta Dyah Ayu Wulandari

Gamaliel Susabun Amut

Eugenia

Kementerian Sosial Politik BEM USD 2021

1. Permasalahan Kepemilikan Tanah di Yogyakarta

Beberapa waktu lalu terjadi perdebatan mengenai hak kepemilikan tanah di kawasan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Felix Juanardo Winanta, seorang mahasiswa Fakultas Hukum UGM, pada 15 November lalu mengajukan permohonan pengujian Pasal 7 ayat (2) huruf D UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.¹ Dikatakan bahwa pasal *a quo* tersebut telah memberikan kewenangan Keistimewaan bagi DIY yang telah menciptakan kesewenang-wenangan dalam pelaksanaannya. Disebutkan juga isi Instruksi Wagub DIY Tahun 1975 yang mengeluarkan peraturan agar pemerintah tidak memberikan hak kepemilikan tanah kepada warga negara non lokal yang meliputi *Europeanen* (Eropa/kulit putih), *Vreemde Oosterlingen* (Timur Asing;

¹ BBC News Indonesia, *Fakta-fakta soal gugatan peraturan WNI keturunan China 'tidak mungkin punya hak milik tanah' di Yogyakarta*, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50498260> (diakses pada Jumat, 17 September 2021 pada pukul 21.08 WIB)

Tionghoa, Arab, India maupun non Eropa lain). Mereka hanya diberikan hak guna bangunan, hak pakai, dan hak guna usaha saja.²

Adanya peraturan tersebut sebenarnya bertujuan baik, yaitu untuk melindungi hak para warga lokal dari warga non lokal yang secara finansial maupun struktur sosial lebih tinggi dari warga lokal pada masa itu. Tidak dapat dipungkiri bahwa para keturunan asing biasanya identik dengan kekayaan yang melebihi warga lokal, bahkan hingga saat ini. Namun, apakah peraturan ini masih layak diterapkan sampai sekarang? Perlukah ditinjau dan dirombak ulang mengenai adanya peraturan yang terkesan diskriminatif ini?

2. Masalah Antara Warga Lokal dan Etnis Tionghoa

a. Masalah Antara Warga Lokal dan Etnis Tionghoa dari Masa ke Masa

Konflik yang terjadi di antara warga lokal dengan warga etnis Tionghoa yang menetap di Indonesia sudah bisa ditilik dari masa lampau. Padahal, kedua kelompok ini sama-sama merupakan warga negara Indonesia yang sah dan sebenarnya tidak jauh berbeda. Namun, konflik dari tahun ke tahun sepertinya masih tak terhindarkan. Menurut penelitian Amy Freedman dari *Franklin and Marshall College*, Amerika Serikat, ditemukan bahwa kebencian terhadap etnis Tionghoa merupakan hasil dari politik pecah belah Soeharto.³ Dalam jurnal penelitiannya yang berjudul "*Political Institutions and Ethnic Chinese Identity in Indonesia*", Freedman menjelaskan bahwa Soeharto telah memaksa masyarakat Tionghoa untuk berasimilasi namun mengidentifikasi diri mereka sebagai bukan lokal.⁴

Ada sebagian kecil dari etnis Tionghoa yang hidup dengan berbagai fasilitas investasi yang menjadikan mereka sangat kaya pada masa Soeharto. Kelompok kecil inilah yang dianggap sebagai representasi dari semua etnis Tionghoa, yaitu sekelompok orang yang berkuasa dan memperkaya diri dengan culas. Kejatuhan pemerintahan

² Hukumonline.com, *Masalah Hak WNI Keturunan Tionghoa untuk Memiliki Tanah di Yogyakarta*, https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4fa0a5a5e0f60/-ask-mohon-pencerahan-atas-surat-gubernur-diy-no-k-898-1-a-1975?_cf_chl_captcha_tk__=pmd_i6lfxKw1ezMHG9ZINUqIN1g5CSFqcJEaMS64jBdjBA-1631843269-0-gqNtZGzNA7ujcnBszQv9 (diakses pada Jumat 17 September 2021 pada pukul 22.20 WIB)

³ Dhani, A. (2016, November 1). *Rasisme terhadap Etnis Tionghoa Dari Masa ke Masa*. <https://tirto.id/rasisme-terhadap-etnis-tionghoa-dari-masa-ke-masa-bZQN> (diakses pada Sabtu, 9 September 2021, pukul 17.30 WIB)

⁴ *Ibid.*

Soeharto pada tahun 1998 memperumit keadaan, yang mana pada tahun yang sama kerusuhan tersebut menjadikan masyarakat Tionghoa sebagai salah satu target kebencian.⁵

Lebih jauh dari itu, kebencian terhadap kaum Tionghoa bisa dilacak hingga 400 tahun ke belakang. Dalam buku *Jakarta: Sejarah 400 Tahun* yang ditulis oleh Susan Blackburn, tercatat bahwa masyarakat etnis Tionghoa sudah ada di Indonesia sebelum kedatangan Belanda. Hal ini disebabkan adanya relasi perdagangan dengan penduduk setempat. Ketika *Vereenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC) datang, masyarakat Tionghoa dimanfaatkan sebagai rekan bisnis dan diperlakukan secara istimewa. Tidak lama kemudian, pada Oktober 1740, petani Tionghoa melakukan pemberontakan di wilayah sekitar Batavia. Hal ini disebabkan adanya perseteruan antara pihak Belanda dengan etnis Tionghoa. Sebagai upaya serangan balik, pihak Belanda menjadikan masyarakat lokal sebagai senjata untuk melakukan tindakan pemberontakan dengan cara menjarah, membunuh, dan membakar sekitar 6.000-7.000 rumah orang Tionghoa. Puncaknya adalah ketika Gubernur Jenderal saat itu, Adrian Volckanier, mengeluarkan surat perintah untuk membunuh dan membantai orang Tionghoa.⁶

Kebencian warga lokal terhadap etnis Tionghoa juga dapat ditelisik lebih dalam menggunakan pemahaman kategorisasi nasionalisme dari seorang sosiolog Amerika Serikat bernama Liah Greenfeld. Beliau mengatakan bahwa nasionalisme terbagi menjadi dua jenis, yaitu nasionalisme etnis dan nasionalisme sipil. Nasionalisme etnis dibentuk berdasarkan ikatan darah, sementara nasionalisme sipil adalah berdasarkan nilai-nilai.⁷ Menurut profesor sosiologi asal Amerika Serikat, Daniel Chirot, Indonesia mengidentifikasikan warga negaranya berdasarkan etnis asli atau bukan, dan orang Tionghoa tidak termasuk di dalamnya.⁸ Hal ini menjadi salah satu pemicu timbulnya sikap etnosentrisme di benak masyarakat lokal yang kemudian dijadikan celah oleh Belanda untuk mengadu domba kedua belah pihak.

b. Konflik Pertanahan antara Masyarakat Lokal dan Tionghoa di DIY

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Basuki, I. S. S. (2020, November 20). *Mengapa Sentimen NEGATIF TERHADAP Etnis Cina mengakar KUAT di Indonesia*. <https://theconversation.com/mengapa-sentimen-negatif-terhadap-etnis-cina-mengakar-kuat-di-indonesia-144673> (diakses pada Sabtu, 9 September 2021, pukul 18:48 WIB)

⁸ *Ibid.*

Konflik yang terjadi antara masyarakat lokal dan etnis Tionghoa juga berimbas pada hak kepemilikan tanah, terutama di DIY. Hal ini bisa kita lihat pada Instruksi Wagub DIY 1975. Peraturan tersebut menyatakan bahwa kepemilikan tanah tidak boleh diberikan kepada warga yang bukan merupakan warga lokal, antara lain orang Eropa/kulit putih dan orang Timur Asing. Mereka yang masuk dalam kategori tersebut hanya diberikan hak guna lahan.⁹ Peraturan ini tentu bisa menyebabkan adanya perilaku diskriminatif atas dasar etnis terhadap WNI yang bukan keturunan warga lokal. Hal ini bisa menyuburkan sikap diskriminasi terhadap warga keturunan asing, salah satunya etnis Tionghoa.

Pada tahun 2011, Gerakan Nasional Anti Diskriminasi pernah mengirim surat kepada Presiden terkait dengan masalah hak kepemilikan tanah di DIY. Namun, respon yang diterima menyatakan bahwa tidak ada perbedaan layanan pengurusan sertifikat tanah antara warga lokal dan non lokal. Akan tetapi, pernyataan dari pusat itu ditepis oleh Pemerintah Daerah D.I. Yogyakarta dengan surat keterangan Pemprov D.I. Yogyakarta No. 593/00531/RO.I/2012. Dalam surat keterangan tersebut tertulis: “Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/1975 sampai saat ini masih berlaku dan merupakan *affirmative policy* yang tujuannya untuk melindungi warga lokal agar kepemilikan tanah tidak beralih kepada warga non lokal atau pemodal yang secara finansial memiliki kemampuan lebih atau kuat.”¹⁰

Komnas HAM juga pernah menyatakan bahwa Instruksi 1975 bertentangan dengan HAM karena tidak semua warga negara Indonesia keturunan Tionghoa memiliki latar belakang ekonomi yang kuat.¹¹ *Affirmative policy* seharusnya melindungi kelompok rentan, bukan merujuk pada etnis.¹² Tentu pernyataan Komnas HAM ini patut menjadi bahan pertimbangan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Etnis Tionghoa juga

⁹ BBC. (2019, November 21). *Fakta-fakta Soal gugatan Peraturan WNI KETURUNAN China 'TIDAK mungkin PUNYA hak milik tanah' di Yogyakarta*. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50498260> (diakses pada Selasa, 14 September 2021, pukul 21:14 WIB)

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Najib, A. (2020, December 31). *Tak boleh Punya Hak Milik Tanah DI DIY, WARGA TIONGHOA Berjuang Melawan Diskriminasi*. <https://yogya.inews.id/berita/tak-boleh-punya-hak-milik-tanah-di-diy-warga-tionghoa-berjuang-lawan-diskriminasi>

perlu memiliki hak yang setara dengan masyarakat lokal, termasuk dalam hak kepemilikan tanah.

3. Sejarah Pertanahan di Yogyakarta

Yogyakarta merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki kekhasan tersendiri, yaitu nilai keistimewaan. Terdapat tiga hal penting yang menjadikan Yogyakarta memiliki nilai keistimewaan, yaitu bidang pemerintahan, bidang pertanahan, dan bidang kebudayaan. Seperti yang kita ketahui, Yogyakarta dipimpin oleh seorang Sultan sebagai gubernurnya dan wakil gubernur dijabat oleh Sri Paku Alam. Selain itu, Yogyakarta memiliki keistimewaan di bidang pertanahan. "*Sakdhumuk bathuk sanyari bhumi, ditohi pati, pecahing dhadha wutahing ludira*", merupakan salah satu pepatah Jawa yang mencerminkan konsep tanah dalam budaya Jawa. Pepatah tersebut mengungkapkan bahwa kedudukan tanah bagi masyarakat Jawa yang agraris bernilai setara dengan harga diri manusia. Nilai tersebut dicerminkan dengan dahi yang akan dikukuh sampai pecahnya dada dan tumpahnya darah.¹³

Setelah Proklamasi Kemerdekaan, tepatnya pada tanggal 19 Agustus 1945, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII menerima piagam pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dari Presiden Ir. Soekarno.¹⁴ Tidak lama kemudian, pada tanggal 5 September 1945, Sri Sultan Hamengku Buwono IX mengeluarkan amanat bahwa Daerah Kesultanan dan Daerah Pakualaman merupakan Daerah Istimewa Yogyakarta yang menjadi bagian dari Republik Indonesia berdasarkan pasal 18 UUD 1945.¹⁵ Namun jauh sebelum itu, pembagian wilayah di Yogyakarta meneruskan hasil dari Perjanjian Giyanti pada 13 Februari 1755 yang membagi Kerajaan Mataram menjadi dua bagian, yaitu Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kasunanan Surakarta.¹⁶

Daerah Istimewa Yogyakarta dikenal memiliki keistimewaan dalam regulasi bidang pertanahan. Hal ini tampak dalam sistem hukum pertanahan di Provinsi DIY yang dibagi

¹³ Soedargo, *Hukum Agraria dalam Era Pembangunan*, Prisma, nomor 6, tahun 1973, hlm. 47.

¹⁴ "Menjadi Indonesia." <https://www.kratonjogja.id/peristiwa/30/menjadi-indonesia> (diakses pada Rabu, 22 September 2021, pukul 14.10 WIB).

¹⁵ "Sejarah Keistimewaan DIY : Inilah isi Amanat 5 September 1945." <https://jogya.com/sejarah-keistimewaan-diy-inilah-isi-amanat-5-september-1945/> (diakses pada Rabu, 22 September 2021, pukul 13.05 WIB).

¹⁶ "Sejarah kota" <https://www.jogjakota.go.id/pages/sejarah-kota> (diakses pada Rabu, 22 September 2021, pukul 12.57 WIB).

menjadi tiga kelompok status tanah. *Pertama*, tanah bekas hak Barat (orang-orang Eropa dan Timur Asing) yang telah dikonversikan menjadi salah satu hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan tunduk pada ketentuan hukum agraria nasional. *Kedua*, tanah yang diatur oleh peraturan daerah yaitu tanah milik Kesultanan dan Pakualaman yang telah menjadi milik perorangan atau desa. *Ketiga*, tanah milik Sultan dan Pakualaman yang berada di bawah kewenangan Kasultanan dan Pakualaman seperti diatur dalam *Rijksblad* Kasultanan dan Pakualaman.¹⁷ Tanah milik Kesultanan dan Pakualaman terhampar luas di berbagai wilayah Yogyakarta. Tanah tersebut dapat dipergunakan oleh rakyat, baik ditempati, diolah, maupun dijadikan sebagai gedung serbaguna. Namun, pengawasan dan hak milik tanah tetap dimiliki pihak Kasultanan dan Pakualaman.

Dalam hal ini Kasultanan dan Pakualaman mempunyai wewenang tersendiri untuk mengatur dan menetapkan hak *domein* (hak milik) atas tanah di Yogyakarta. Berdasarkan kewenangannya sebagai pemegang *domein*, Sultan telah menetapkan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh rakyatnya, yaitu : hak *anggaduh* (menggarap atau mengerjakan tanah seperti pertanian), hak *angango* (memakai, turun-temurun), hak *andarbeni* (memiliki), hak pungut hasil, hak didahulukan, dan hak *blengket*.¹⁸ Selain hak-hak tersebut, Sultan juga menerapkan prinsip larangan pengasingan tanah atau memeralihkan tanah kepada Warga Negara Indonesia (WNI) dan WNI keturunan. Prinsip tersebut diatur dalam *Rijksblad* Kasultanan dan Pura Pakualaman. Hal ini memang menimbulkan perdebatan, banyak orang yang menganggap hal tersebut termasuk dalam diskriminasi dan penyalahgunaan wewenang dari Kasultanan dan Pakualaman. Aturan tersebut diterapkan dengan mempertimbangkan wilayah Yogyakarta yang sempit, serta memberi perlindungan terhadap rakyat, terutama rakyat kecil. Tanah milik Kasultanan (*Sultan Ground*) dan Pakualaman (*Pakualaman Ground*) juga dapat digunakan oleh masyarakat, seperti membangun rumah, dengan catatan tetap menjadi hak milik Kasultanan. Penggunaan tanah tersebut dapat digolongkan menjadi enam: *pertama*, tanah Keraton yang sudah diberikan kepada para kerabat (sentono) dengan *kekancingan* (sertifikat/surat yang dikeluarkan Keraton). *Kedua*, tanah keraton yang digunakan untuk keperluan eksistensi Keraton yaitu mungkin Keprabon yang di dalam Rancangan Undang-Undang sudah ada definisinya. *Ketiga*, tanah Keraton yang dipakai sebagai rumah jabatan.

¹⁷ Anggraeni, T. D. (2012). *Interaksi Hukum Lokal dan Hukum Nasional Dalam Urusan Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta*. *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 1(1), 53-73.

¹⁸ *Ibid*

Keempat, dipakai oleh pihak lain (instansi pemerintah, lembaga hukum, badan hukum swasta maupun perorangan). *Kelima*, tanah Keraton yang masih digarap oleh masyarakat, tidak ada bangunan, baik dengan ijin maupun tidak. *Keenam*, tanah-tanah keraton yang masih kosong sama sekali dan belum dikuasai oleh pihak lain.¹⁹

4. Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975: Diskriminasi terhadap Etnis Tionghoa

Sejak pemerintahan Orde Baru, banyak upaya yang dilakukan untuk menghapus diskriminasi terhadap Warga Negara Indonesia (WNI) etnis Tionghoa di D.I Yogyakarta. Namun, bentuk diskriminasi masih berlanjut dengan adanya implementasi Instruksi Wakil Gubernur DIY No. K.898/I/A/1975 yang berlaku sampai sekarang ini. Instruksi tersebut berisi tentang penyeragaman kebijakan pemberian hak atas tanah dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta kepada seorang yang bukan warga lokal atau warga asing. Regulasi tersebut menegaskan bahwa WNI keturunan Tionghoa tidak dapat mempunyai hak milik tanah di Yogyakarta dan hanya bisa mengajukan hak guna bangunan dan hak pakai.²⁰ Kebijakan tersebut dianggap diskriminatif karena terjadi pembedaan perlakuan terhadap WNI etnis Tionghoa. Kebijakan tersebut juga berseberangan dengan konstitusi negara Indonesia yang menjamin persamaan hak dan keadilan warga negara, sebagaimana termaktub dalam UUD 1945 pasca amandemen Pasal 26 ayat (1). Pasal tersebut menekankan bahwa warga negara adalah orang-orang asli Indonesia dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. Selain itu, kebijakan tersebut meyeleweng dari Pasal 28 H ayat (4) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak tersebut tidak boleh diambil alih oleh siapapun.

Jika menelisik lebih dalam, kebijakan tersebut sebenarnya melanggar hak asasi manusia warga non lokal terutama WNI keturunan Tionghoa. Warga keturunan Tionghoa merasa dirugikan karena adanya ketidaksamaan dan ketidaksejajaran di hadapan hukum. Mereka sulit untuk mengembangkan usahanya karena dibatasi oleh kebijakan tersebut. Menurut Rima Purnama Salim, penyelidik Kasubbag Penerimaan dan Pemilahan Pengaduan, Divisi

¹⁹ Anggraeni, T. D. (2012). *Interaksi Hukum Lokal dan Hukum Nasional Dalam Urusan Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta*. *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 1(1), 53-73.

²⁰ Vetri, Tiharta S. S., *PROBLEMATIKA SURAT INSTRUKSI KEPALA DAERAH NOMOR K.898/I/A/75 TENTANG PENYERAGAMAN POLICY PEMBERIAN HAK ATAS TANAH KEPADA SEORANG WNI NON PRIBUMI DI YOGYAKARTA*, tesis Ilmu Hukum program pascasarjana fakultas hukum Universitas Islam Indonesia, 2016, hal. 4.

Penegakan Hukum Komnas HAM, kebijakan tersebut merupakan bentuk diskriminasi yang berpotensi menimbulkan pelanggaran HAM. Ia juga menolak asumsi masyarakat bahwa kebijakan tersebut digolongkan ke dalam diskriminasi positif. Diskriminasi positif seharusnya memiliki indikator yaitu waktu dan tujuan yang jelas mengenai berlakunya kebijakan tersebut. Tujuan yang jelas dimaksudkan supaya masyarakat yang rentan bisa mensejajarkan dirinya dengan kelompok lain.²¹ Di sisi lain, meskipun fakta historis menunjukkan bahwa kebijakan tersebut relevan dengan kondisi warga lokal masa lampau yang tidak memiliki tanah, kita juga mesti melihat realitas di masa sekarang. Sekarang kita bisa melihat bahwa, kondisi demografis dan ekonomi Yogyakarta lebih terbuka dengan adanya pluralitas di tengah masyarakat dibandingkan dengan zaman dahulu. Meskipun Instruksi Wakil Gubernur DIY No. K.898/I/A/1975 tersebut memiliki intensi untuk memproteksi warga lokal dari dominasi warga non lokal, namun kebijakan tersebut bukanlah satu-satunya cara yang harus ditempuh. Alasannya adalah karena kebijakan tersebut membedakan masyarakat berdasarkan etnis, ras, asal-usul, dan kebangsaan yang merupakan bentuk nyata pelanggaran HAM.

Kesimpulan

Polemik mengenai kepemilikan tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta sampai saat ini masih menjadi bahan perdebatan. Di satu sisi, argumen mengenai perlindungan ekonomi masyarakat asli Jogja menjadi alasan yang kuat dan cukup masuk akal. Selain itu, adanya latar belakang historis mengenai konflik etnis di DIY memperkuat alasan diberlakukannya aturan ini. Dengan adanya Instruksi Kepala Daerah No. K.898/I/A/1975 yang didukung dengan status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta maka pemerintah daerah memiliki landasan yang legal untuk menerapkan aturan yang dianggap sebagai bentuk diskriminasi positif ini. Namun bagaikan dua sisi mata uang, aturan ini juga jelas berpotensi menimbulkan pelanggaran ham dikarenakan adanya perbedaan masyarakat berdasarkan etnis, ras, asal-usul, dan kebangsaan. Ditambah lagi, aturan tersebut berseberangan dengan konstitusi negara Indonesia yang menjamin persamaan hak dan keadilan warga negara, sebagaimana termaktub dalam UUD 1945 pasca amandemen Pasal 28 H ayat (4) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak tersebut tidak boleh diambil alih oleh siapapun.

²¹ *Ibid*, hal. 94-95.