

Nadia Isad Farah

Tinjauan Hukum Hak Asasi Manusia terhadap Larangan Kepemilikan Tanah bagi Warga Negara Indonesia Nonpribumi untuk Keturunan Arab di D.I. Yogyakarta

**TINJAUAN HUKUM HAK ASASI MANUSIA TERHADAP LARANGAN
KEPEMILIKAN TANAH BAGI WARGA NEGARA INDONESIA
NONPRIBUMI UNTUK KETURUNAN ARAB DI DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA**

***PERSPECTIVE OF HUMAN RIGHTS LAW ON THE PROHIBITION OF
LAND OWNERSHIP FOR NON-INDIGENOUS INDONESIAN CITIZENS
FOR ARAB DESCENDENT IN THE SPECIAL REGION OF YOGYAKARTA***

Nadia Isad Farah

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

Korespondensi Penulis : nadiaisadfarah950@gmail.com

Citation Structure Recommendation :

Farah, Nadia Isad. *Tinjauan Hukum Hak Asasi Manusia terhadap Larangan Kepemilikan Tanah bagi Warga Negara Indonesia Nonpribumi untuk Keturunan Arab di Daerah Istimewa Yogyakarta*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.3. No.12 (Desember 2022).

ABSTRAK

Bagi WNI non-pribumi keturunan Arab, untuk memiliki hak atas tanah hingga saat ini masih didasarkan oleh Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975. Berdasarkan ketentuan tersebut WNI non-pribumi keturunan Arab tidak bisa memiliki hak atas tanah, dan apabila WNI keturunan yang telah memiliki hak milik sebelum diterbitkan Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975, diwajibkan untuk melepas hak miliknya kepada negara untuk diubah menjadi hak atas tanah lainnya. Hal ini adalah suatu bentuk diskriminasi dan bertentangan dengan prinsip dalam HAM. Sampai saat ini Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975 masih berlaku dengan tujuan untuk melindungi warga pribumi walaupun hal ini tidak selaras dengan ketentuan di UUPA dimana Hukum bertujuan semata-mata untuk mencapai keadilan. Tolok ukur keadilan pada kebijakan ini pada pemikiran dan etika, yang mana bertumpu pada nilai nilai etis tentang keadilan menjadi penentu sebuah hukum.

Kata Kunci: HAM, Hak Atas Tanah, Kebijakan Berbasis Ras, Tinjauan Hukum

ABSTRACT

For non-Indigenous Indonesian citizens of Arab descent, to have land rights until now is still based on the Instruction of the Deputy Governor of DIY Number K.898/I/A/1975. Based on these provisions, non-native Indonesian citizens of Arab descent cannot have land rights, and if the descendants of Indonesian citizens who have owned property rights prior to the issuance of the Instruction of the Deputy Governor of DIY Number K.898/I/A/1975, are required to relinquish their property rights to the state for converted into other land rights. This is a form of discrimination and is against the principles of human rights.

Keywords: Human Rights, Land Rights, Race-based Policy, Legal Review

A. PENDAHULUAN

Hak asasi manusia (HAM), menurut Maurice Cranston, ialah hak moral yang bersifat universal. Hak Asasi Manusia adalah sesuatu yang dimiliki oleh setiap individu, dimanapun serta kapanpun. HAM tidak dapat ditarik tanpa adanya suatu pelanggaran luar biasa terhadap keadilan, disebabkan HAM adalah hak yang dimiliki seorang karena dia merupakan seorang manusia.¹

Tujuan hukum dalam rangka menjamin kesejahteraan masyarakat Disahkan dalam sebuah produk peraturan dan dikeluarkan oleh aparat sebagai pihak berwenang untuk mengatur susunan rumah tangga yang berada dalam lingkup kewenangannya. Atas dasar penjaminan dan perlindungan inilah yang seharusnya menjadi dasar dalam mengeluarkan sebuah kebijakan. Sudah menjadi sebuah keharusan bahwa kebijakan tersebut tidak boleh mengandung adanya unsur diskriminasi terhadap perseorangan, kelompok, maupun suatu golongan, termasuk Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu propinsi di Indonesia yang memiliki keistimewaan dibanding dengan propinsi lainnya di Indonesia. Keistimewaan yang mencolok adalah terkait pengaturan tanahnya. Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta sejak awal menjadi wewenang kasultanan yang dikenal dengan Sultan Ground dan Paku Alaman Ground, dimana aturannya dibuat oleh kasultanan.²

Salah satu bentuk wewenang tambahan yang dikeluarkan oleh Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu Surat Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 tentang 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 VII yang memerintahkan agar tidak memberikan hak milik tanah kepada warga negara non-pribumi meliputi orang Tionghoa, Arab, India maupun non-Eropa lain di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan hanya boleh diberikan hak guna saja.

¹ Kurniawan Kunto dan Nunung Prajarto, *Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia: Menuju Democratic Governance*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Vol.8, No.3 (Maret 2005), p.293.

² Andi Reza Fitriani Eru Setiawan, *Perkembangan Pengaturan Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta Sebelum dan Sesudah UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan D.I. Yogyakarta*, Tesis, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, p.27.

Hal ini berbanding terbalik dengan apa yang diatur dalam wewenang tambahan yang dikeluarkan oleh Instruksi Wakil Gubernur terkait pertanahan. Instruksi Wakil Gubernur DIY 1975, atau Instruksi 898/1975 adalah sebuah surat instruksi yang dibuat oleh Paku Alam VII yang memerintahkan agar tidak memberikan hak milik kepada warga negara non-pribumi meliputi “*Europeanen*” (“Eropa” kulit putih); “*Vreemde Oosterlinge*” (“Timur Asing”) yang meliputi orang Tionghoa, Arab, India maupun non-Eropa lain Daerah Istimewa Yogyakarta dan hanya boleh diberikan hak guna saja. Jika kita telusuri lebih mendalam yang menjadi pokok permasalahan utama dari surat instruksi tersebut adalah berisikan larangan kepemilikan bagi WNI non-pribumi, yang mana instruksi tersebut pada dasarnya memberikan batasan atas hak kepemilikan atas tanah bagi masyarakat non-pribumi. Mengkaji pada Pasal 26 ayat (2) UUPA. Hak milik orang asing dilarang dan pelanggaran terhadap pasal ini mengandung sanksi batal demi hukum. Namun demikian, UUPA tidak menutup sama sekali kesempatan warga negara asing (WNA) dan badan hukum asing untuk mempunyai hak atas tanah di Indonesia. WNA dapat mempunyai hak atas tanah di Indonesia, tetapi hanya terbatas, yakni hanya diizinkan dengan status Hak Pakai, tidak boleh hak jenis lain. Sehingga dari penjelasan nasionalitas ini, semakin jelas kepentingan WNI di atas segala-galanya baik dari segi ekonomi, sosial dan politik.

Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975 tentu tidak selaras dengan aturan dalam UUPA yang menjamin bahwa setiap Warga Negara Indonesia dapat memanfaatkan tanah dengan adil dan telah mengatur dengan jelas siapa saja yang berhak untuk memiliki tanah di wilayah negara Republik Indonesia. Dalam aturan tersebut juga dinyatakan bawasannya hanya Warga Negara Indonesia yang dapat memanfaatkan tanah yang berada di seluruh wilayah Republik Indonesia termasuk DIY. Hal ini sangat bertolak belakang dengan apa yang tercantum pada instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975, yang mana isi materi yang terdapat pada Instruksi tersebut sangat bertolak belakang dengan yang diatur dalam UUPA.

Atas apa yang dijabarkan diatas dapat diketahui bahwa diperlukan suatu kejelasan mengenai berlakunya pengaturan Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975 tentang larangan kepemilikan hak milik atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta oleh warga negara Indonesia non-pribumi, yang menjadi perhatian peneliti yaitu WNI non-pribumi keturunan Arab. Oleh karena itu peneliti akan membahas *“Tinjauan Hukum Hak Asasi Manusia terhadap Larangan Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Nonpribumi untuk Keturunan Arab di Daerah Istimewa Yogyakarta”* dengan rumusan masalah yaitu:

1. Bagaimana Tinjauan Hukum Hak Asasi Manusia terhadap Larangan Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Nonpribumi untuk Keturunan Arab di Daerah Istimewa Yogyakarta?

B. PEMBAHASAN

1. Tinjauan Hukum Hak Asasi Manusia terhadap Larangan Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Nonpribumi untuk Keturunan Arab di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Menurut UUPA, definisi tanah ialah permukaan bumi dan karenanya hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi.³ Hak atas tanah sendiri merupakan hak-hak atas tanah sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 6 UUPA khususnya hak atas tanah primer. Meskipun secara kepemilikan hak atas tanah hanya atas permukaan bumi, ruang lingkup penggunaannya selain tanah juga meliputi atas permukaan bumi, air, serta ruang angkasa di atasnya.⁴

Hak atas tanah dikelompokkan menjadi dua, yakni hak-hak atas tanah primer dan hak-hak atas tanah sekunder.⁵ Hak-hak atas tanah primer ialah hak-hak atas tanah yang berasal dari negara, meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), serta Hak Pakai. Sedangkan hak atas tanah sekunder adalah hak atas tanah yang bersumber dari pihak lain seperti Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa dan Hak Gadai.

³ Lihat Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁴ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2009, p.60.

⁵ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah-Tanah dan Konversi Hak Milik Atas Tanah Menurut UUPA*, Penerbit Alumi, Bandung, 1998, p.12

Melihat pada Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975, WNI keturunan seperti Tionghoa, India, Arab, Turki dan lain-lain tidak dapat mempunyai tanah dengan status hak milik. Bagi WNI keturunan yang telah memiliki hak milik sebelum diterbitkan Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975, diwajibkan untuk melepas hak miliknya kepada negara untuk diubah menjadi hak atas tanah lainnya. Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975 telah dianggap mendiskriminasi WNI nonpribumi termasuk keturunan Arab dengan WNI pribumi.

Dengan adanya perbedaan perlakuan antara WNI pribumi dan WNI non Pribumi beserta keturunannya termasuk keturunan Arab di Yogyakarta menunjukkan suatu sikap ketidak konsistenan dengan sebuah konsep suatu negara hukum. Seperti yang kita ketahui HAM (Hak Asasi Manusia) memiliki beberapa prinsip yaitu *universality*, *indivisibility*, *interdependent*, dan *interrelated*, yang memiliki arti bahwa HAM itu harus universal, tidak terbagi, saling bergantung dan saling berkaitan.

Mengenai konsep hak asasi manusia yang telah diuraikan, maka kita dapat melihat berbagai macam hak asasi pada berbagai aspek kehidupan yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Hak asasi politik (*political right*), yaitu hak untuk ikut serta dalam pemerintahan, hak untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu, hak mendirikan partai dan lain-lain.
- b. Hak asasi ekonomi (*property right*), hak untuk memiliki sesuatu, membeli dan menjualnya, serta memanfaatkannya.
- c. Hak asasi hukum (*right of legal equality*), yaitu hak untuk mendapat perlakuan yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Serta hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama dalam tata cara peradilan dan perlindungan (*procedural right*).
- d. Hak asasi sosial dan kebudayaan (*social and culture right*), misalnya hak untuk memilih pendidikan, mengembangkan kebudayaan dan lain-lain.
- e. Hak atas Pribadi (*personal right*), yaitu meliputi kebebasan dalam menyatakan pendapat, kebebasan untuk memeluk agama dan lain-lain.

Tindakan diskriminatif yang dipaparkan di atas merupakan suatu pelanggaran HAM, baik yang bersifat vertikal (dilakukan aparat negara terhadap warga negara atau sebaliknya) maupun horizontal (antar warga negara sendiri), dan tidak sedikit yang masuk dalam kategori pelanggaran HAM berat. Secara Konseptual, dapat dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “pelanggaran HAM” adalah setiap perbuatan orang/kelompok baik disengaja ataupun tidak disengaja secara melawan hukum mengurangi/menghalangi/membatasi HAM seseorang atau kelompok yang dijamin oleh undang-undang, yang dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum adil dan benar berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.⁶ Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (untuk selanjutnya disebut UU HAM) berbunyi:

“Setiap orang atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan Perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum.”

Konsep hukum yang perlu diluruskan di sini berhubungan dengan konsep hukum yang dinamakan “hak adalah konsep “penguasaan” dan konsep “pemilikan”. Konsep konstruktif dan sistematis yang digunakan untuk mempelajari suatu aturan hukum atau sistem hukum itu sendiri. Lain halnya dengan konsep penguasaan, dimana kepemilikan memiliki sosok hukum yang lebih jelas dan pasti. Pada konsep penguasaan, ada hubungan nyata antara seseorang dengan barang yang ada dalam kekuasaannya. Dapat diartikan bahwa konsep penguasaan tidak memerlukan adanya legitimasi lain kecuali bahwa barang itu ada pada milik seseorang. Namun jika memerlukan legitimasi, yang menyebabkan adanya hubungan antara seseorang dengan obyek yang menjadi sasaran kepemilikan terdiri dari suatu hubungan antara legalitas yang dapat menunjukkan hak-haknya dan barang-barang miliknya.⁷

⁶ Eko Hidayat, *Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Indonesia*, Jurnal Hukum dan Ekonomi Islam UIN Raden Intan Lampung, Vol.8, No.2 (2016), p.1-8.

⁷ Faturrahim, *Implikasi Pencabutan Hak Atas Tanah terhadap Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Jurnal Pembaharuan Hukum, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, Vol.2, No.3 (2015), p.348.

Nadia Isad Farah

Tinjauan Hukum Hak Asasi Manusia terhadap Larangan Kepemilikan Tanah bagi Warga Negara Indonesia Nonpribumi untuk Keturunan Arab di D.I. Yogyakarta

Hak setiap orang untuk memperoleh hak milik atas tanah juga mengandung hak sipil, hak politik serta hak ekonomi, sosial dan budaya. Hal ini seiring dengan adanya prinsip yang tak terbagi dalam konsep HAM yang mana semua hak asasi adalah penting dan maka dari itu tidak dibolehkan mengeluarkan hak-hak tertentu atau kategori tertentu dari bagiannya. Dilihat dari prinsip itu, maka kedua hak tersebut berkaitan satu sama lain. Hak sipil dan politik yang terkandung dalam hak milik merupakan penggambaran persamaan di hadapan, hukum dimana setiap manusia berhak mendapatkan hak milik atas tanah tanpa memandang status.

Melihat fakta bahwa WNI keturunan Arab di Yogyakarta sampai saat ini tidak bisa memperoleh hak milik atas tanah dikarenakan masih dipraktikkannya Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975 tentu bertentangan dengan ketentuan UUPA. Maka, kesetaraan dan persamaan hak WNI keturunan Arab dalam memperoleh hak milik atas tanah telah dibatasi. Sesuai Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975, jika ada WNI nonpribumi keturunan Arab yang ingin mengajukan suatu hak milik atas suatu objek tanah, maka harus diproses dengan cara objek tanah tersebut dilepaskan kepada negara kemudian barulah WNI non pribumi keturunan Arab dapat mendapatkan suatu hak.

Dengan adanya realita diskriminasi tersebut, WNI non pribumi keturunan Arab berharap diberikan kesamaan dalam hal perlakuan dengan WNI pribumi yang tinggal di Daerah Istimewa Yogyakarta, dan dibolehkan untuk memiliki hak milik atas tanah sebagaimana yang tertera pada UUPA, Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada seorang WNI Non-Pribumi merupakan sebuah bentuk Diskresi/*Freies Ermessen* (aturan kebijakan) yang mengacu pada kondisi masyarakat Yogyakarta dimana penerapannya diatur dalam Pasal 8 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Aturan kebijakan itu diterbitkan ke dalam bentuk surat edaran yang berbentuk instruksi. Kewenangan tersebut juga dapat dilihat dalam Pasal 32 ayat 1 Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain itu, kebijakan gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mencanangkan berlakunya surat instruksi itu merupakan sebuah tindakan *Affirmative Action* guna tercapainya kesetaraan dan kesejahteraan warga masyarakat Yogyakarta.

Tindakan *Affirmative Action* yang dituangkan dalam sebuah surat edaran yang menginstruksikan kepada internal pemerintah yang berada di bawah Gubernur. Surat instruksi tersebut tidak termasuk ke dalam hierarki perundang-undangan, dikarenakan sifat dari surat edaran yang tidak mengikat secara umum. Sebab surat edaran hanya ditujukan kepada internal pemerintahan itu sendiri, namun tetap mempunyai dampak terhadap masyarakat.

C. PENUTUP

Berdasarkan penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa bagi WNI non-pribumi keturunan Arab, untuk memiliki hak atas tanah hingga saat ini masih didasarkan oleh Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975. Berdasarkan ketentuan tersebut, WNI non-pribumi keturunan Arab tidak bisa memiliki hak atas tanah, dan apabila WNI keturunan yang telah memiliki hak milik sebelum diterbitkan Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975, diwajibkan untuk melepas hak miliknya kepada negara untuk diubah menjadi hak atas tanah lainnya. Hal ini merupakan suatu bentuk diskriminasi dan bertentangan dengan prinsip-prinsip dalam HAM. Sampai saat ini, Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975 masih berlaku dengan tujuan untuk melindungi warga pribumi walaupun hal ini tidak selaras dengan ketentuan di UUPA dimana Hukum bertujuan semata-mata untuk mencapai keadilan. Tolok ukur keadilan pada kebijakan ini pada pemikiran dan etika, yang mana bertumpu pada nilai-nilai etis tentang keadilan menjadi penentu sebuah hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Faturrahim. *Implikasi Pencabutan Hak Atas Tanah terhadap Perlindungan Hak Asasi Manusia*. Jurnal Pembaharuan Hukum. Universitas Islam Sultan Agung. Semarang. Vol.2. No.3 (2015).
- Parlindungan, A.P. 1998. *Pendaftaran Tanah-Tanah dan Konversi Hak Milik Atas Tanah Menurut UUPA*. (Bandung: Penerbit Alumni)
- Sutedi, Adrian. 2009. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika).

Publikasi

- Hidayat, Eko. *Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Indonesia*. Jurnal Hukum dan Ekonomi Islam UIN Raden Intan Lampung. Vol.8. No.2 (2016).
- Kunto, Kurniawan dan Nunung Prajarto. *Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia: Menuju Democratic Govenance*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Vol.8. No.3 (Maret 2005).

Karya Ilmiah

- Setiawan, Andi Reza Fitriani Eru. *Perkembangan Pengaturan Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta Sebelum dan Sesudah UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan D.I. Yogyakarta*. Tesis. (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia).

Sumber Hukum

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.
- Undang-Undang 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886.
- Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975.