

## Politik Hukum Larangan Kepemilikan Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta Oleh Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa Dan Dampak Terhadap Komparasi Akta Jual Beli

Dhimas Yuki Hananto Adhi\*, Nurwidiatmo\*\*

\*Universitas Jayabaya

\*\*Universitas Jayabaya

### ARTICLE INFO

*Keywords:*  
*Land ownership,*  
*Comparison of sale and purchase deed,*  
*legal politics of Yogyakarta Special Region*

Corresponding Author:  
dyh.adhimkn@gmail.com

### ABSTRACT

*Law Number 5 of 1960 (UUPA), is a legal instrument that regulates land affairs and creates a single national land law. Basically an individual can have land rights, in Article 21 paragraph 1 states that the subject of ownership is an Indonesian citizen, right of ownership can be transferred, one of which is through the sale and purchase with proof of sale and purchase deeds made by the Acting Authority, and the referral to Government Regulation Number 8 of 2012, Articles 1320 and 1868 of the Civil Code, and how to register it according to Government Regulation Number 24 of 1997 and State Minister of Agrarian Regulation Number 3 of 1997. The method used in this research is the normative juridical research method supported by Empirical Juridical. Based on the results of this study it was concluded that Political Law through Instructions 898/II/V/A/1975 concerning the prohibition of ownership of land rights by Indonesian citizens of Chinese descent carried out by the Special Region of Yogyakarta to protect indigenous people who are economically weak, even though it is contrary to the Law Principal of Agrarianism, because ethnic Chinese are considered to be superior in financial terms, a form of positive discrimination is a form of the Sultan's wish as the High Leader of Yogyakarta in protecting its financially weak people and the Deed of sale and purchase in the city of Yogyakarta that has been signed by the parties, witnesses as well as land deed officials, are not obliged to include the phrase Indigenous/ Non-Indigenous as long as the Land Deed Makers Officer makes a New Legal Document namely a statement that the sale and purchase is done by being able to reduce the Property Rights to another right for Indonesian citizens of Chinese descent, selling can be done by n the requirement that land ownership has become a Building Use Right if it does not have to start with the PPJB or the deed of release.*

*Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA), merupakan perangkat hukum yang mengatur di bidang pertanahan dan menciptakan hukum tanah nasional yang tunggal, Pada dasarnya seorang individu dapat memiliki hak atas tanah, dalam Pasal 21 ayat 1 menyebutkan bahwa Subjek Hak Milik adalah seorang Warga Negara Indonesia, hak milik dapat dialihkan salah satunya melalui Jual Beli dengan bukti Akta Jual beli yang dibuat Pejabat Pembuat Akta Tanah, dan keotentikannya mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2012, Pasal 1320 dan 1868 Kitab Undang Undang Hukum Perdata, dan cara pendaftarannya sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif didukung Yuridis Empiris. Berdasarkan hasil penelitian ini disimpulkan Politik Hukum lewat Intruksi 898/II/V/A/1975 tentang pelarangan kepemilikan hak milik atas tanah oleh warga negara indonesia keturunan tionghoa yang dilakukan oleh Daerah Istimewa Yogyakarta untuk melindungi penduduk pribumi yang lemah ekonominya, meskipun bertentangan dengan Undang Undang Pokok Agraria, karena etnis tionghoa dianggap lebih unggul dalam hal finansial, suatu bentuk diskriminasi positif ini adalah bentuk keinginan Sultan selaku Pemimpin tinggi Yogyakarta dalam melindungi Rakyatnya yang finansialnya lemah dan Akta jual beli di kota Yogyakarta yang telah ditanda tangani oleh para pihak, saksi-saksi serta pejabat pembuat akta tanah, tidak wajib mencantumkan frase Pribumi/Non Pribumi asalkan PPAT membuat Istrumen Hukum Baru yaitu surat pernyataan bahwa jual beli dilakukan dengan kesanggupan menurunkan Hak Milik menjadi Hak lain untuk warga negara indonesia keturunan tionghoa, jual beli dapat dilakukan dengan syarat bahwa objek tanah telah menjadi Hak Guna Bangunan jika tidak harus dimulai dengan PPJB atau akta pelepasan hak.*

## **PENDAHULUAN**

Tanah di negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan yang diberikan kepada manusia. Sejak jaman dahulu, tanah mempunyai hubungan erat dengan kehidupan manusia sehari-hari dan merupakan kebutuhan hidup manusia yang mendasar dan sangat primer. Manusia berkembang biak, tinggal dan melakukan aktivitas di atas tanah bahkan ketika manusia meninggal pun memerlukan tanah guna tempat penguburannya. Hal ini memberikan pengertian bahwa pentingnya tanah bagi kehidupan, sehingga manusia selalu berusaha untuk memiliki dan menguasai tanah (Perangin, 1991). Selain unsur penguasaan, tanah dapat dijadikan harta kekayaan meski mengalami keadaan apapun, tanah tetap menjadi barang yang bernilai ekonomis (Muhammad, 2002).

Istilah Tanah perlu dibatasi, Tanah bukan berarti tanah untuk tanaman, tanah yang dipakai untuk membangun rumah, namun Tanah secara yuridis adalah, permukaan bumi yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar tertentu (Santoso, 2005). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA), merupakan perangkat hukum yang mengatur di bidang pertanahan dan menciptakan hukum tanah nasional Republik Indonesia yang tunggal (Yasmin dan Rahim, 2010) dengan sumber hukum adat sebagai dasar pembentukannya.

Dalam Pasal 1 ayat 1 UUPA ditegaskan bahwa warga negara Indonesia dapat memiliki dan menguasai tanah secara individual yang lahir dari konsep Hak Bangsa Indonesia. Pasal tersebut menyebutkan bahwa tanah adalah milik seluruh rakyat Indonesia. Namun sebagai pihak yang mempunyai hak bersama, seorang Warga Negara Indonesia (selanjutnya disingkat WNI) diperbolehkan secara masing-masing menggunakan dan menguasai sebagian dari tanah secara individual, dengan hak hak yang bersifat pribadi. Dengan arti boleh dikuasi secara perseorangan (Harsono, 2013).

Dalam kehidupan masyarakat di Indonesia, Hak Milik merupakan primadona diantara berbagai macam hak-hak atas tanah. Hal ini dikarenakan, Hak Milik memiliki kedudukan tertinggi terhadap tanah, tidak boleh diganggu gugat, tidak boleh dikurangi siapapun (Notonagoro, 1984) tanpa mengecualikan fungsi sosial Sesuai dengan Pasal 20 ayat 1 UUPA. Di dalam Pasal-pasal tersebut, terdapat berbagai arti dari tiap kata yang ada didalam pasal tersebut, yang pertama adalah turun termurun. Yaitu hak milik dapat dialihkan dengan ahli waris, apabila si pemegang hak

tesebut meninggal makan hak milik pun dapat diwariskan ke ahli waris.

Terpenuhi memiliki arti bahwa hak milik memberikan kewenangan seluas luasnya dan lebih sempurna dibanding hak tanah lain, hak milik dapat menjadi induk dari hak atas tanah lain, misalkan menyewakan ke orang lain dengan Hak Guna Bangunan (selanjutnya disingkat HGB) di atasnya (Parlindungan, 1998). Sedangkan Terkuat berarti tidak dapat diganggu oleh pihak lain, tidak mudah dihapus dan lebih mudah dipertahankan dari pihak lain dari segala klaim atas tanah, ditambah dengan jangka waktu yang tidak terbatas (Sutedi, 2010). Berbeda dengan hak-hak Atas Tanah lainnya yang kebanyakan berjangka waktu dan dapat habis masa penggunaannya. Pada dasarnya hanya seluruh warga negara Indonesia yang berhak memiliki hak milik atas tanah di Indonesia tanpa adanya pembatasan dan pembedaan Suku Agama Ras dan Budaya dari pemerintah pusat maupun daerah. Hak atas tanah tetap dipandang sebagai hak kodrati yang harus di hormati oleh semua pihak, kalangan pemerintah termasuk negara (Noor, 2008).

Di Indonesia Hak Milik atas tanah dapat diperoleh dengan cara Peralihan Hak salah satunya adalah Jual Beli Tanah. Menurut Wibawanti dan Murjiyanto (2013), jual beli tanah menurut hukum agraria nasional yang mengacu pada hukum adat itu terjadi ketika jual beli tanah tersebut sudah terjadi dan hak atas tanah sudah beralih pada pembeli pada saat harga di bayar dan hak atas tanah diserahkan dengan dibuatkan Akta Jual Beli (selanjutnya disingkat AJB) oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disingkat PPAT). Pada dasarnya Peralihan Hak melalui Jual beli tidaklah dilakukan begitu saja, tanpa melalui persyaratan dan perundang-undangan namun telah diatur dalam Pasal 37 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Keberadaan dari AJB hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT tersebut oleh peraturan perundangundangan disebut sebagai akta otentik (Yunarko, 2013) sehingga suatu AJB merupakan dasar Peralihan terhadap suatu Hak Atas Tanah, dari Pihak satu ke Pihak Lainnya, dimana bentuk Akta telah diatur oleh Undang Undang. Kemudian Akta tersebut didaftarkan ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) guna dilakukan kegiatan pemeliharaan data yaitu Peralihan Hak. Namun ada hal yang berbeda mengenai pengaturan Hak Milik atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjutnya disingkat DIY) suatu daerah yang diberi Otonomi khusus oleh pemerintah Republik Indonesia dan berbeda dengan seluruh daerah yang ada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yaitu WNI berketurunan Tionghoa ti-

dak boleh memiliki atau menguasai Hak Milik Atas Tanah baik secara Permohonan Maupun Peralihan Hak Atas Tanah seperti Jual Beli.

WNI keturunan Tionghoa hanya diperbolehkan Menguasai tanah dengan HGB atau Hak Pakai oleh BPN Kota Yogyakarta dan Pemerintah DIY, selain itu dan ada kebijakan khusus terhadap terhadap setiap AJB Tanah yang dibuat oleh PPAT dalam urusan Pengalihan Tanah, di Yogyakarta, yang disyaratkan oleh BPN, agar dapat diproses proses Balik Nama atau peralihan datanya, yaitu pencantuman Frasa "Pribumi" dan "Non Pribumi" dalam Komparisi AJB Tanah oleh warga keturunan Tionghoa.

Hal ini bukan tanpa sebab, Alasan BPN Yogyakarta tidak mengabulkan Permohonan maupun Peralihan Hak lewat Jual Beli Atas Tanah, diakibatkan Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada WNI Non Pribumi yang berlaku sampai sekarang.

Instruksi yang terkesan mendiskriminasikan suatu ras tersebut sampai hari ini terus berjalan dan berlaku untuk sistem pertanahan di Yogyakarta, padahal UUPA yang mengatur pertanahan secara nasional tidak mesyaratkan ras apapun, syarat utama memiliki Hak Milik Atas Tanah adalah WNI. Namun Instruksi Larangan tersebut dalam Praktek menimbulkan Kebijakan Pertanahan tersendiri dan berdampak besar terhadap Cara Kerja BPN serta PPAT di Wilayah DIY yang berbeda dari PPAT di wilayah Indonesia.

Pertama, karena Yogyakarta selalu melihat siapa subjeknya pemohon Hak atas tanah, PPAT tidak bisa melakukan Peralihan Hak Milik apabila calon pembeli tanah adalah WNI keturunan Tionghoa sehingga meskipun syarat Pengajuan Peralihan Hak Milik terhadap tanah telah dipenuhi oleh PPAT dipastikan tidak dikabulkan oleh dan pasti diharuskan melakukan cara yang lain agar jual beli dapat dilaksanakan dan didaftarkan dengan status penguasaan HGB atau Hak Pakai. Kedua, Kebijakakan tersebut berdampak terhadap Formulasi Komparisi AJB. Dimana dalam AJB diwajibkan oleh BPN Wilayah Kekuasaan DIY wajib mencantumkan Frasa "Pribumi" atau "Non Pribumi" dalam Komparisi aktanya sehingga apabila tidak ada frasa tersebut proses pengurusan pemeliharaan data dan pengalihan jual beli tanah di BPN DIY tidak akan di Proses BPN untuk WNI keturunan Tionghoa.

Bentuk AJB telah diatur oleh Peraturan Perundang-undangan dan penggunaan atau tidaknya Frasa Pribumi dan Non Pribumi dalam komparisi serta merta tidak boleh menghalangi proses Peralihan Hak

di BPN lewat Proses Jual Beli. dikarenakan penyebutan frasa Pribumi dan Non Pribumi bukanlah syarat mutlak dalam Pembuatan AJB, dimana unsur kepentingan suatu komparisi adalah hanya untuk melihat Identitas, Kedudukan, berdasarkan apa kedudukan tersebut, cakap hukum dan berwenang dan melihat bahwa ia mempunyai hak (Widjaya, 2003).

#### **HAK ATAS TANAH**

Hak Hak Atas tanah adalah memberikan wewenang terhadap suatu subjek hukum untuk Memanfaatkan, menguasai dan mempergunakan tanah untuk kepentingan subjek hukum tersebut, dimana wewenangnya terbatas sepanjang permukaan buminya saja (Supriadi, 2008). Konsep Hak Hak atas tanah ini berasal dan bermula dari Konsep Hak Bangsa Indonesia, sebagaimana Pasal 1 ayat 1 UUPA, kemudian atas dasar tersebut dilanjutkan dengan lahirnya Hak Menguasai Negara sebagaimana isi Pasal 2 UUPA.

Kemudian atas dasar Hak Menguasai Negara, Lahirilah Hak Hak Atas Tanah dimana dengan hak hak ini subjek hukum baik Manusia (Natuurlijk Persoon) dan Badan Hukum (Recht Persoon) dapat menguasai tanah secara individual, sebagaimana yang diatur Pasal 4 Ayat 1 dan Pasal 4 Ayat 2 UUPA dengan wewenang yang berbeda beda.

Hak Hak atas tanah yang berlaku nasional bermacam- macam jenis nya dan berbeda beda wewenang subjek hukumnya terhadap tanahnya, sebagaimana Pasal 16 ayat 1 UUPA yaitu: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan, Hasil Membuka dan Memungut Hasil Hutan, dan Hak Hak Atas Tanah yang Bersifat Sementara.

#### **JUAL BELI TANAH**

Hak atas tanah yang dimiliki seseorang dalam perkembangannya dapat beralih atau berpindah kepada pihak lain. Beralih artinya berpindahnya Hak atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan suatu peristiwa hukum. Contohnya adalah beralihnya hak atas tanah karena pewarisan. Sedangkan pemindahan hak artinya berpindahnya Hak atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan adanya suatu perbuatan hukum. Contohnya : jual beli, tukar menukar, pemasukan ke dalam perusahaan dan lelang. Berpindahnya Hak Milik atas tanah harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh atau di hadapan PPAT (Santoso 2005). Sedangkan Menurut Hukum Perdata Jual Beli adalah salah satu macam perjanjian atau perikatan yang diatur dalam Pasal 1457 Buku III KUH Perdata.



Dalam Pasal 1459 KUH Perdata jual beli benda tidak bergerak jual beli telah dianggap terjadi walaupun tanah belum diserahkan atau harganya belum dibayar. Untuk pemindahan hak itu masih diperlukan suatu perbuatan hukum lain berupa penyerahan yang caranya ditetapkan dengan suatu peraturan lain lagi. Dari uraian tersebut, jual beli tanah menurut Hukum Perdata terdiri dari atas 2 (dua) bagian yaitu perjanjian jual belinya dan penyerahan haknya, keduanya terpisah satu dengan lainnya. Sehingga, walaupun hal yang pertama sudah selesai biasanya dengan akta notaris atau Akta Jual Beli yang dilakukan tapi kalau hal yang kedua belum dilakukan, maka status tanah tersebut masih tetap hak milik penjual (Soimin, 2008).

Sejak berlakunya UUPA dengan peraturan pelaksanaannya yakni Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, maka jual beli tanah hanya boleh dilakukan dengan akta PPAT. Pasal 37 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa peralihan hak atas tanah melalui jual beli hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat PPAT yang berwenang menurut ketentuan perundang undangan. Jadi perjanjian jual beli tanah hanya boleh dilakukan dengan akta PPAT Tanah sebagai buktinya untuk mendaftarkan peralihan hak atas tanahnya di Kantor Pertanahan.

#### **PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH**

PPAT dapat disebut sebagai land deed officials (Bahasa Inggris) atau land titles registrar (Bahasa Belanda), mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena Pejabat ini diberi kewenangan oleh negara, untuk membuat akta-akta mengenai peralihan hak atas tanah (Samsaimun, 2018).

Di dalam UUPA tidak diatur mengenai PPAT yang mempunyai tugas khusus untuk membuat akta-akta mengenai tanah. Penyebutan PPAT pertama kali disinggung dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (Lembaran Negara Tahun 1961 No. 28) (selanjutnya disebut PP No. 10 Tahun 1961) disebutkan dengan istilah "Penjabat". Pada Pasal 19 Peraturan ini ditentukan "Setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan suatu akte yang dibuat oleh dan dihadapan penjabat yang berwenang.

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998, terdapat 3 (tiga) macam PPAT, yaitu: (1) PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah

atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (2) PPAT Sementara adalah pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, dan (3) PPAT Khusus adalah pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu khusus dalam rangka pelaksanaan program atau tugas Pemerintah tertentu.

#### **PENDAFTARAN TANAH**

Menurut Supriadi (2010), Pendaftaran tanah berasal dari kata Cadastre (bahasa Belanda), kadaster adalah suatu istilah teknis Record (Rekaman) yang menunjukkan luas, nilai dan kepemilikan (atau lain lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Sebenarnya kadaster ini mulanya berasal dari bahasa latin Capistrum, yang berarti register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (Copotatio Terrens).

Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Sedangkan berdasarkan ketentuan UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 terdapat 2 asas yang menjadi dasar pelaksanaannya, yaitu asas publisitas dan asas spesialisitas.

#### **INSTRUKSI 898/I/A/1975 BAGI WARGA NEGARA INDONESIA KETURUNAN TIONGHOA**

Keistimewaan DIY, juga meliputi pada aspek pertanahannya, namun keistimewaan DIY pada Pertanahan memiliki kebijakan pertanahan yang Kontroversial, salah satunya adalah Larangan Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah oleh WNI Keturunan Tionghoa, kebijakan ini difasilitasi oleh salah satu Instruksi yang dibuat oleh kepala DIY atau yang memiliki gelar Sri Sultan Hamengkubuwono, yaitu instruksi 898/I/A/1975, dalam instruksi yang tertuang dalam Tambahan Lembaran DIY Nomor 14 Tahun 1975 tersebut diterangkan bahwa seorang warga negara indonesia yang keturunannya bukan pribumi atau warga asli Yogyakarta hendaknya ketika ingin membeli tanah tidak menggunakan proses jual beli sebagaimana biasa, namun harus dilepaskan haknya dan dimohonkan ke kepala daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, Instruksi 898/I/A/1975 yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah Yogyakarta yang merangkap menjadi Sultan dari Kesultanan Yogyakarta seperti tidak tergoyahkan dan mengesampingkan peraturan peraturan yang berhubungan dengan Pertanahan yang sudah dibentuk Negara Republik Indonesia.

Sehingga dalam hal ini penulis menganalisa dari tiga sudut pandang analisa yaitu sudut pandang sejarah, tingkatan undang undang dan isi undang undang yang dibandingkan dengan instruksi serta kewenangan Kesultanan dan Sultan dalam sistem hukum tanah nasional.

Kebijakan Pertanahan di DIY berubah ketika ditahun 1984 Pemerintah RI mengeluarkan Keputusan Presiden No 33 Tahun 1984 Tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Wilayah DIY. Dalam Kepres tersebut, dinyatakan bahwa UUPA sepenuhnya berlaku di Wilayah DIY dan mengamanatkan bahwa segala kebijakan pertanahan di dalam Wilayah DIY harus sesuai dengan pengaturan dalam UU No 5 Tahun 1960.

Sebagai tindak lanjut dari Kepres No. 33 tahun 1984, terbitlah Perda DIY Nomor 3 Tahun 1984 yang mengatur tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UUPA di Provinsi DIY. Ditegaskan pula dalam Perda ini bahwa bahwa setelah berlakunya Peraturan Daerah tersebut, segala ketentuan peraturan perundang-undangan DIY yang mengatur tentang agraria dinyatakan tidak berlaku lagi (dengan berlakunya Keppres dan Perda dimaksud). Sehingga UUPA berlaku sah dan mengikat di Wilayah DIY, sehingga termasuk larangan kepemilikan hak milik atas tanah Yogyakarta oleh WNI Keturunan Tionghoa, dikarenakan UUPA tidak melihat suku dan agama apapun, salah satu syarat subjek hak milik adalah cukup WNI (Pasal 9 ayat 1 dan Pasal 21 Ayat 1 UUPA).

Penulis Mewawancarai Seorang Guru Besar Universitas Gadjah Mada untuk mengetahui apa yang membuat Intruksi ini tetap bertahan, penulis mewawancarai guru besar tersebut dikarenakan menganggap bahwa Narasumber yang berdomisili di DIY lebih mengetahui alasannya, Menurut Professor Tata Wijayanta, hal tersebut adalah suatu diskresi bentuk diskriminasi positif dan intruksi tersebut adalah media untuk mewujudkan itu (hasil wawancara dengan Professor Tata Wijayanta, tanggal 8 Juli 2019).

Alasan Kebijakan Pelarangan Hak Milik atas Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa dikategorikan sebagai bentuk Diskresi dengan bentuk diskriminasi positif, Menurut Profesor Tata Wijayanta, tujuan pemberlakuan instruksi tersebut semata-mata adalah bentuk perlindungan Sultan sebagai pemimpin selaku pemimpin keraton dan Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap rakyat pribumi yang masih belum memiliki tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta. dikarenakan Yogyakarta tidak ingin seperti daerah lain dimana etnis tionghoa sebagai yang dianggap unggul dalam finansial dan dapat mengua-

sai tanah tanah di Yogyakarta. dikarenakan menurut data Badan Pusat Statistik wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta tingkat kemiskinannya diatas rata rata nasional yaitu 11,81% dimana tingkat kemiskinan nasional hanya 9% dan pendapatan kapita penduduk Wilayah Yogyakarta masih dibawa standart nasional (Suara Jogja, 2019).

#### **DAMPAK INSTRUKSI TERHADAP CARA KERJA DALAM PEMBUATAN, DAN AKIBAT HUKUM UNTUK KOMPARISI AJB DAN PROSES PERALIHAN JUAL BELI OLEH PPAT DI YOGYAKARTA UNTUK WNI KETURUNAN-TIONGHOA**

Perbedaan yang pertama adalah dengan proses cara kerja Seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah dituntut untuk bekerja lebih dari Pejabat Pembuat Akta tanah di wilayah lainnya dalam urusan Jual Beli Tanah Hak Milik dimulai dari sebelum pembuatan akta, Yang pertama adalah seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah harus meminta Para Penghadap Menunjukkan Kartu Identitas Baik Pembeli dan Penjual, Pejabat Pembuat Akta Tanah di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta harus mengidentifikasi para penghadap terutama Pembeli tanah Hak Milik dengan melihat golongan warga negara indonesia tersebut, dengan cara meminta Akta Kelahiran ataupun Akta Perkawinan Cara mengidentifikasi Golongan Warga Negara Indonesia dengan membaca kode khusus, kode ini berupa 4 digit angka yang ada didalam akta lahir atau perkawinan, penggolongan penduduk sampai saat ini masih berlaku hal itu diatur dalam dalam Pasal 163 dan 131 Indische Staats Regeling, Produk Hukum Jaman Belanda ini masih berlaku sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 1 aturan Peralihan Undang Undang Dasar 1945 yaitu "Segala Peraturan Perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut undang-undang dasar ini'.

Efek instruksi 898/I/A/1975 juga berpengaruh terhadap bentuk Komparisi AJB, telah disebutkan diatas bahwa suatu perbuatan hukum benda tidak bergerak memerlukan suatu perbuatan hukum yang lain, dan bukti perbuatan hukum laving itu adalah suatu akta. Akta adalah suatu bukti tertulis yang berasal dari kata aktum yang berarti perbuatan hukum, bagian bagian akta menurut pasal 38 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 terdiri dari Kepala Akta dimana didalamnya memuat Judul, Nomor, Jam, Hari, Tanggal, Bulan, Tahun kedudukan notaris, lalu Badan Akta yang memuat Komparisi, keterangan para pihak (Premise), Pasal Pasal perjanjian dan yang terakhir Akhir aka yang memuat nama lengkap dua

orang saksi dan uraian mengenai ada atau tidaknya perubahan.

Komparasi merupakan bagian dari badan akta, pengertian dalam komparasi adalah uraian yang mengandung identitas para pihak atau pembuat perjanjian termasuk uraian kecakapan dan kewenangan sehingga komparasi memperjelas beberapa fungsi yaitu Identitas para pihak, Kedudukan yang bersangkutan, berdasarkan apa kedudukan tersebut, menerangkan cakap dan berwenang dan ia mempunyai hak untuk melakukan tindakan tersebut, pada umumnya suatu komparasi dalam suatu AJB Hak Milik atas tanah yang dibuat oleh PPAT secara nasional hanya memerlukan keterangan bahwa ia sudah cukup umur, dan tertulis WNI sebagaimana syarat subjek Hak Milik, Namun akibat Instruksi 898/I/A/1975 yang melarang kepemilikan hak miik atas tanah oleh warga negara indonesia, ada suatu kewajiban dimana akta jual beli harus ditambahkan kata Pribumi / Non Pribumi pada pihak pembeli agar Akta tersebut dapat dipergunakan sebagai bukti sah peralihan Hak Milik Melalui Jual Beli ,sehingga dalam kata lain apabila tidak mencantumkan kata itu akta itu tidak sah di Yogyakarta.

#### **METODOLOGI PENELITIAN**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Metode Yuridis Normatif didukung oleh Yuridis Empiris dengan spesifikasi penelitian bersifat Deskriptif Analitis. Data yang disusun dalam penelitian ini terdiri atas data primer (diperoleh melalui melalui proses wawancara dan studi dokumen) serta data sekunder, meliputi bahan hukum sekunder dan primer yang terdiri dari UUD RI Tahun 1945, UUPA Nomor 5 Tahun 1960, Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014, Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006, Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012, Indische Sterregeling 163 dan 131, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997, Peraturan Kepala BPN Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997, Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Perubahan Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, PERDAIS No 1 Tahun 2017, Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 Tentang Pemberlakuan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960, dan Perda Nomor 34 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan UUPA di DIY.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan melalui wawancara. Data yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis dengan menggunakan metode analisi kualitatif normatif. Setelah analisis data selesai, maka hasilnya akan disajikan secara deskriptif, dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti.

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **POLITIK HUKUM KEBIJAKAN PERTANAHAN DIY LEWAT INSTRUKSI 898/I/A/1975**

UUPA adalah Peraturan yang paling tinggi dalam pengaturan masalah pertanahan, keberlakuan UUPA tetap menghormati Hak Hak adat sepanjang tidak bertentangan dengan Kepentingan Nasional Sebagaimana Pasal 5 UUPA, namun UUPA menghapus kewenangan Tanah Swapraja sebagaimana Diktum keempat Huruf a.

Secara Sejarah Insturksi 898/I/A/1975 yang melarang WNI otomatis telah batal dikarenakan Kepres Nomor 33 Tahun 1984 dan Perda 34 Tahun 1984 ketika ditahun 1984 Pemerintah RI mengeluarkan Keputusan Presiden No 33 Tahun 1984 Tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Wilayah DIY. Jika dilihat dari Hierarki Undang-Undang, instruksi 898/I/A/1975 banyak bertentangan dengan undang undang yang ada di atasnya, dinilai dari materi yang terkesan diskriminatif dan bertentangan dengan Pasal 28 I ayat 2 Undang Undang Dasar 1945 amandemen ke IV dan bertentangan pula dengan Undang Undang Keistimewaan Yogyakarta No 13 Tahun 2012 Pasal 16 huruf a. Selain itu, tentu saja Pasal 21 ayat 1, namun Intruksi 898/I/A/1975 sampai hari ini masih kokoh berdiri meskipun dinilai bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi kedudukannya, namun tidak batal sebagaimana asas Lex Superior derogat Lex Inferiori dan tidak terganti meskipun sudah ada peraturan yang baru sesuai asas Lex Posterior derogat priori .

Sultan juga tidak berhak mengatur mengenai masalah Peruntukan dan Pendaftaran tanah dan seringkali orang awam mengatakan bahwa Seluruh tanah di Yogyakarta adalah kepunyaan Kesultanan, sehingga Sultan berhak untuk mengatur tanah, namun Pada Undang Undang Nomor 12 Tahun 2013 tanah yang dimaksud kepunyaan kesultanan Yogyakarta terbatas, sebagaimana Pasal 32 Undang Undang 12 Tahun 2013 bahwa tanah kasultanan dan kadipaten terbatas pada tanah keprabon atau Dede Keprabon. Tanah Keprabon adalah tanah yang merupakan ba-



gian dari Istana atau keraton Yogyakarta sebagaimana Pasal 7 ayat 2 dan Pasal 7 Ayat 3 Perdas 1 Tahun 2017 sehingga batasan kewenangan terhadap instruksi tersebut seharusnya hanya meliputi tanah yang merupakan hak asli Yogyakarta.

Instruksi 898/I/A/1975 adalah suatu produk Politik Hukum, dimana Instruksi tersebut adalah suatu diskresi cara yang dibungkus menjadi Diskriminasi Positif, instruksi ini memang banyak bertentangan terutama dengan Hukum Agraria yang berlaku nasional, namun hal ini terus berlangsung, memang secara kewenangan Kesultanan yang sekaligus menjabat sebagai Gubernur Yogyakarta tidak memiliki wewenang dalam proses pendaftaran tanah terutama dalam tanah yang telah bersetipikat dan proses peralihannya karena hal tersebut adalah kewenangan BPN sebagai lembaga pertanahan, dan kewenangan dalam undang-undang keistimewannya hanya menginventarisasi dan mendaftarkannya.

Meskipun secara deklaratif Yogyakarta sudah mengakui UUPA berlaku penuh lewat Perda 34 Tahun 1984, Keberlangsungan Instruksi 898/I/A/1975 semakin menguat ketika Pemerintah menerbitkan Undang-Undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, Bahkan Undang-undang ini menjadi alasan utama perubahan struktur, meskipun tidak mengatur masalah tanah secara mendetail, namun lewat bagian menimbang disebut bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa, sebagaimana pula yang diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang 1945, sehingga hal itu dijadikan momen sehingga Instruksi masih terus bertahan.

Sultan Sri Hamengkubuwono sebagai pemimpin keraton dan Gubernur DIY, dinilai berwenang untuk mengatur hukum dan arah kebijakan, dikarenakan pengakuan asal-usul Yogyakarta sebagai daerah yang istimewa, instruksi tersebut merupakan suatu Diskresi, atau dalam pengertian diskresi adalah kebijakan dari pejabat negara dari pusat sampai daerah yang intinya membolehkan pejabat publik melakukan sebuah kebijakan yang melanggar dengan undang-undang, dengan tiga syarat. Yakni demi kepentingan umum, masih dalam batas wilayah dan demi bentuk pemerintahan yang baik.

Alasan Kebijakan Pelarangan Hak Milik atas WNI keturunan Tionghoa dikategorikan sebagai bentuk diskresi dengan bentuk diskriminasi positif, lewat Instruksi 898/I/V/A/1975 tujuan pemberlakuan instruksi tersebut semata-mata adalah bentuk perlindungan Sultan sebagai pemimpin selaku pemimp-

in keraton dan DIY terhadap rakyat pribumi yang masih belum memiliki tanah di DIY. dikarenakan Yogyakarta tidak ingin seperti daerah lain dimana etnis tionghoa sebagai yang dianggap unggul dalam finansial dapat menguasai Yogyakarta. dikarenakan menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) wilayah DIY tingkat kemiskinannya diatas rata-rata nasional dan pendapatan kapita penduduk Wilayah Yogyakarta masih dibawah standart nasional. Kebijakan tersebut dalam hal ini diperbolehkan sebagaimana Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi Pemerintah. Dikarenakan hal itu dipercaya sebagai cara satu-satunya untuk menanggulangi hal-hal seperti itu.

Sejalan dengan Teori Politik Hukum yang dikemukakan oleh Teuku Muhammad Radhie, dalam pandangannya Politik Hukum adalah Pernyataan Kehendak Penguasa yang berlaku di wilayahnya, mengenai arah pembangunan hukum itu berlaku dan dibangun di wilayahnya, terdapat dua unsur yang terdapat dalam definisi yang dikemukakan oleh Teuku Muhammad Radhie yaitu: (1) Pernyataan kehendak Penguasa di Suatu wilayah, dan (2) Dalam Pembangunan Suatu Hukum di wilayahnya atau berlaku di suatu wilayah.

Jika dikaitkan dengan kasus, Instruksi 898/i/A/1975 yang berisi Larangan Kepemilikan Hak Milik Tanah Oleh WNI Keturunan Tionghoa adalah suatu pernyataan atau keinginan Sultan Hamengkubuwono selaku Penguasa tertinggi secara Konstitusional di Wilayah di DIY, meskipun kebijakan ini bersifat diskriminasi, namun diskriminasi ini bertujuan positif

Politik Hukum Diskriminasi Positif lewat media Instruksi 898/I/V/A/1975 adalah bentuk yang dikehendaki atau diinginkan Sultan Hamengkubuwono adalah melindungi Masyarakat atau Rakyat asli Yogyakarta atau Pribumi yang lemah ekonomi dan finansialnya, suatu Etnis Tionghoa dianggap memiliki kemampuan dan Ekonomi oleh Sultan sehingga pelarangan tersebut dimaksudkan agar ada pembatasan agar sektor tanah Yogyakarta terjaga dan tidak habis bidang-bidangnya, itulah mengapa DIY, dapat menentukan kebijakannya di bidang Pertanahan sekalipun instruksi ini bertentangan dengan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 khususnya Pasal 21 ayat 1, kewenangan Sultan pun secara tidak langsung meluas, meskipun kewenangan pengaturan tanahnya dibatasi hanya sampai di Hak-Hak tanah asli di Yogyakarta, namun akibat suatu Kekuasaan hal ini diperluas hingga seluruh tanah di Yogyakarta, baik yang merupakan tanah asli Yogyakarta atau yang sudah tndung

dengan UUPA hingga proses Pendaftaran Tanahnya pun diatur peralihannya, instruksi adalah bentuk suatu pembangunan hukum yang menghendaki bahwa seluruh tanah DIY tidak bisa dimiliki oleh WNI keturunan tionghoa.

Bentuk diskriminasi positif lewat Instruksi 898/I/V/A/1975 ini juga sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo dalam Teori Hukum Progresif yaitu hukum progresif adalah serangkaian tindakan yang radikal, dengan mengubah sistem hukum (termasuk merubah peraturan-peraturan hukum bila perlu) agar hukum lebih berguna, terutama dalam mengangkat harga diri serta menjamin kebahagiaan dan kesejahteraan manusia.

Jika dikaitkan dengan kasus, Instruksi yang kental dengan diskriminasi positif tersebut adalah bentuk tindakan radikal dengan melawan dan mengubah suatu sistem yang ada agar membuat hukum lebih berguna dan mengangkat kesejahteraan masyarakat, terutama masyarakat Yogyakarta yang ekonominya lemah. Terbukti bahwa data menurut narasumber mengurangi angka kemiskinan di Yogyakarta yang semula 11 persen turun menjadi 9 Persen.

Dalam kasus ini, Penulis mencoba membandingkan dengan teori kepastian hukum, dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum tidak tercapai, Menurut Jan Michiel Otto kepastian hukum harus mendefinisikan Aturan aturan yang jelas, jernih, konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui oleh karena negara, instansi insatnsi pemerintah menerapkan aturan aturan hukum dan konsisten dan juga tunduk kepadanya, warga menyesuaikan perilaku terhadap aturan aturan, Peradilan yang mandiri dan tidak berfikir menerapkan aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum, keputusan hukum konkrit dilaksanakan.

Secara hukum Undang Undang Pokok Agraria adalah Hukum yang jelas dan secara nasional berlaku konsisten untuk mengatur masalah pertanahan secara nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 juga merupakan produk yang konsisten dalam rangka pendaftaran tanah, dalam Undang Undang Pokok Agraria tidak dikenal mengenai masalah penggolongan dalam hak milik. Karena pada dasarnya menurut Pasal 9 Undang Undang Pokok Agraria setiap manusia baik pria maupun wanita bangsa Indonesia dapat memiliki tanah, tidak terbatas terhadap suatu golongan. Dan hukum agraria tidak mengenal mengenai penggolongan

Dalam hal ini Penulis Melihat dalam suatu sudut pandang bahwa Suatu Peraturan Perundang undangan yang lebih tinggi dapat dikesampingkan dengan peraturan yang lebih rendah dan suatu kepastian karena hukum akan dikesampingkan pula, apabila hal itu merupakan kehendak dari Penguasa wilayah untuk menyelesaikan masalah yang berkelanjutan tanpa solusi meskipun dengan cara yang radikal dan tidak biasa, Politik Hukum DIY cukup penulis nilai berpihak terhadap rakyat namun yang Penulis sayangkan adalah penafsiran terhadap stereotipe atau penilaian kemampuan finansial berdasarkan ras, bahwa hubungan suatu ras tidak ada korelasinya dengan finansial, sehingga kesan diskriminasi akan kuat apabila hanya berlaku terhadap warga non pribumi keturunan tionghoa.

#### **CARA KERJA, BENTUK AKTA DAN PROSES JUAL BELI TANAH HAK MILIK OLEH WARGA NEGARA INDOENESIA KETURUNAN TIONGHOA AKIBAT INSTRUKSI 898/I/A/1975**

Seorang PPAT di Wilayah DIY dituntut untuk bekerja lebih dari PPAT di wilayah lainnya dalam urusan Jual Beli Tanah Hak Milik dimulai dari sebelum pembuatan akta.

Yang pertama adalah seorang PPAT Para Penghadap Menunjukkan Kartu Identitas Baik Pembeli dan Penjual untuk melihat usia yang harus dewasa dan cakap hukum sebagaimana dasar dari syarat sahnya perjanjian Menurut Pasal 1320 KUHPerdara yang berbunyi: Untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat: (1) Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya, (2) Kecakapan untuk membuat suatu perikatan, (3) Suatu hal tertentu, dan (4) Suatu sebab yang halal

Jika dikaitkan dengan Jual Beli Hak Milik, Penunjukkan Kartu Identitas Seperti Kartu Tanda Penduduk juga diperlukan Untuk dapat memenuhi Unsur Pasal 21 ayat 1 Undang Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Subjek Hak Milik, dikarenakan dipastikan pemilik Kartu Tanda Penduduk adalah WNI. Namun Selain itu PPAT di Wilayah Daerah Isitimewa Yogyakarta harus mengidentifikasi para penghadap terutama Pembeli

Cara mengidentifikasi Golongan WNI dengan membaca kode khusus, kode ini berupa 4 digit angka yang ada didalam akta lahir atau perkawinan, penggolongan penduduk sampai saat ini masih berlaku hal itu diatur dalam dalam Pasal 163 dan 131 Indische Staats Regeling, Produk Hukum Jaman Belanda ini masih berlaku sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 1 aturan Peralihan Undang Undang Dasar 1945 yaitu "Segala Peraturan Perun-



dang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut undang-undang dasar ini'.

Undang undang ini sama sama mengatur masalah Penggolongan Penduduk, dimana secara rinci sebagai berikut menurut pasal 163 ayat (1) I.S (Indische Staats Regeling), penduduk Indonesia dibagi dalam 3 golongan penduduk yaitu: (1) Golongan Eropa, (2) Golongan Pribumi, dan (3) Golongan Timur Asing. Atas dasar itu dipastikan ada Kode 4 digit angka dengan arti yang berbeda beda, yaitu 1920 dengan arti untuk warga pribumi beragama islam, 1933 untuk warga pribumi beragama kristen, non stbld untuk warga negara pribumi beragama diluar nasrani dan islam, 1917 untuk warga negara tiongoa dan 1894 untuk warga negara eropa.

Apabila kita melihat pada Akta Kelahiran atau Akta Perkawinan terlihat empat digit angka akta kelahiran disitu seorang PPAT di DIY dapat mengidentifikasi golongan seseorang, Sehingga apabila terlihat digit 1917 maka dipastikan seseorang itu tidak dapat memiliki atau tidak dapat membeli tanah Hak Milik di Yogyakarta. Padahal perlu digaris bawahi bawah Undang Undang Pokok Agraria tidak mengenal penggolongan penduduk sehingga seharusnya seorang warga negara indonesia ber etnis apapun dapat memiliki tanah status Hak Milik.

Efek insturksi 898/I/A/1975 juga berpengaruh terhadap bentuk Komparisi AJB, telah disebutkan diatas bahwa suatu perbuatan hukum benda tidak bergerak memerlukan suatu perbuatan hukum yang lain, dan bukti perbuatan hukum laving itu adalah suatu akta.

Akta adalah suatu bukti tertulis yang berasal dari kata aktum yang berarti perbuatan hukum, bagian bagian akta menurut pasal 38 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Peraturan Jabatan Notaris terdiri dari Kepala Akta dimana didalamnya memuat Judul, Nomof, Jam, Hari, Tanggal, Bulan, Tahun kedudukan notaris, lalu Badan Akta yang memuat Komparisi, keterangan para pihak ( Premise), Pasal Pasal perjanjian dan yang terakhir Akhir aka yang memuat nama lengkap dua orang saksi dan uraian mengenai ada atau tidaknya perubahan.

Komparisi merupakan bagian dari badan akta ,pengertian dalam komparisi adalah uraian yang mengandung identitas para pihak atau pembuat perjanjian termasuk uraian kecakapan dan kewenangan sehingga komparisi memperjelas beberapa fungsi yaitu Identitas para pihak, Kedudukan yang bersangkutan, berdasarkan apa kedudukan tersebut, menerangkan cakap dan berwenang dan ia

mempunyai hak untuk melakukan tindakan tersebut, pada umumnya suatu komparisi dalam suatu AJB Hak Milik atas tanah yang dibuat oleh PPAT secara nasional hanya memerlukan keterangan bahwa ia sudah cukup umur , dan tertulis WNI sebagaimana syarat subjek Hak Milik, Namun akibat Instruksi 898/I/A/1975 yang melarang kepemilikan hak miik atas tanah oleh WNI, ada suatu kewajiban dimana AJB harus ditambahkan kata Pribumi / Non Pribumi pada pihak pembeli agar Akta tersebut dapat dipergunakan sebagai bukti sah peralihan Hak Milik Melalui Jual Beli ,sehingga dalam kata lain apabila tidak mencantumkan kata itu akta itu tidak sah di Yogyakarta.

Apabila seorang pembeli adalah seorang Pribumi maka dipastikan seorang itu dapat membeli tanah Hak Milik di Yogyakarta, namun apabila tidak pribumi atau non pribumi maka tidak dapat membeli tanah hak milik, apabila tidak dicantumkan maka Badan Pertanahan Nasional di DIY akan menolak untuk mengalihkan hak tersebut dan AJB dianggap tidak sah. Dan tidak dapat menjadi dasar peralihan untuk diterbitkan sertifikat.

Menurut pendapat penulis seharusnya tidak demikian dikarenakan AJB dapat dikategorikan sebagai akta otentik, dan sah apabila telah terpenuhi 3 unsur yang sama dengan syarat akta otentik Pasal 1868 KUH Perdata dimana unsur tersebut adalah

1. Dibuat dihadapan pejabat yang berwenang, dalam hal ini hanya PPAT yang dapat membuat AJB Tanah
2. Diatur oleh Undang Undang, dimana bentuk AJB sudah ditentukan Oleh Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang PPAT dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997, dimana sudah tersedia Blanko PPAT
3. Dibuat di Wilayahnya, dan dipastikan kepastian waktunya

Selain itu komparisi hanya melihat Identitas untuk mengetahui kecakapan dan kewenangan para pihak, dan Badan Pertanahan Nasional tidak dapat menolak itu, karena AJB sudah sah pembuatannya secara kewenangan oleh PPAT, dan Blankomnya sudah ditentukan pemerintah lewat Perkaban Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012. Selain itu di lampiran 8 tahun 2012 tentang Ketentuan pelaksanaan pendaftaran tanah Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 .

Untuk WNI Keturunan Tionghoa, pencatuman Frasa Non Pribumi merupakan suatu kewajiban mutlak, namun sebenarnya pencatuman tersebut juga bisa tidak dicantumkan, apabila suatu PPAT membuat instrumen hukum baru yaitu membuat surat pernyataan bahwa mereka harus menurunkan hak milik menjadi HGB atau hak lain selain hak milik, Apabila tidak membuat surat pernyataan ini dan menolak mencantumkan Frasa Pribumi dan Non Pribumi maka hal tersebut akan ditolak oleh Badan Pertanahan Nasional, didalam peraturan selain AJB hal yang harus dilampirkan dalam mengalihkan tanah karena jual beli hanya memerlukan surat pernyataan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 99 Ayat 1 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 yaitu Sebelum dibuat akta mengenai pemindahan hak atas tanah, calon penerima hak harus membuat pernyataan yang menyatakan:

- a. bahwa yang bersangkutan dengan pemindahan hak tersebut tidak menjadi pemegang hak atas tanah yang melebihi ketentuan maksimum penguasaan tanah menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. bahwa yang bersangkutan dengan pemindahan hak tersebut tidak menjadi pemegang hak atas tanah absentee (guntai) menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. bahwa yang bersangkutan menyadari bahwa apabila pernyataan sebagaimana dimaksud pada a dan b tersebut tidak benar maka tanah kelebihan atau tanah absentee tersebut menjadi obyek landreform;
- d. bahwa yang bersangkutan bersedia menanggung semua akibat hukumnya, apabila pernyataan sebagaimana dimaksud pada a dan b tidak benar.

Sehingga tanpa atau tidaknya surat Pernyataan penuruan Hak Milik menjadi Hak Bangunan, seharusnya tidak pula menghalangi peralihan hak, pada dasarnya surat pernyataan tidaklah menambah kekuatan suatu akta dan kekuatan akta tidak akan terdegradasi tanpa surat pernyataan hanya saja penguat, surat pernyataan hanya berisi pertanggungjawaban atas apa yang dinyatakan nya, ditambah surat pernyataan tersebut diluar apa yang diwajibkan undang undang.

Seorang WNI keturunan tionghoa juga tidak dapat langsung melakukan Jual Beli Hak Milik terdapat berbagai macam alternatif yaitu dengan cara membuat Akta Perjanjian Jual Beli dimana dalam klausa

harus diturunkan terlebih dahulu ke HGB., sehingga seorang Tionghoa yang hendak membeli tanah, tidak bisa langsung menggunakan AJB sebelum Hak Milik tanah diturunkan statusnya menjadi Hak Guna Banguna Setelah itu baru di AJBkan.

Yang Kedua adalah dengan cara Pelepasan Hak, seorang WNI Keturunan Tionghoa dapat melakukan Jual Beli tanah dan menguasai tanah Hak Milik apabila si Penjual melepaskan hak nya kepada negara lalu dimohonkan atau membuat Akta Pelepasan Hak dimana dalam rangka pelepasan hak keterangannya ditulis "akibat intruksi 898/I/V/A/1975" hal ini dimaksudkan karena pada konsepnya Akta Pelepasan Hak ini kebanyakan yang membuatnya adalah Badan Hukum dimana harus memerlukan izin lokasi, namun karena ini antar perorangan, maka yang dapat dilakukan adalah memberikan keterangan tersebut.

Menurut Teuku Muhammad Radhie, Politik Hukum adalah Pernyataan Kehendak Penguasa yang berlaku di wilayahnya, mengenai arah pembangunan hukum itu berlaku dan dibangun di wilayahnya, , suatu kebikakan terhadap akta PPAT serta peraturan cara kerja dalam mengaplikasikan terhadap WNI keturunan tionghoa, adalalah bentuk pembangunan hukum yang dikehendaki yogyakarta, meskipun menurut pasal 1886 KuhPerdata suatu akta sudah sah secara hukum karena sudah meliputi tiga unsur yaitu sesuai bentuk undang undang, dibuat pejabat yang berwenang dalam hal ini Pejabat Pembuat Akta, dan dilakukan di wilayahnya, namun akta tersebut bisa menjadi tidak sah akibat tidak mencantumkan frasa Pribumi dan Non Pribumi, Proses Peralihan hak pun pun akan tidak berjalan, peraturan yang diterapkan dan di resepsi oleh PPAT dan Badan Pertanahan Nasional Kota Yogyakarta juga termasuk dalam pembangunan suatu hukum, sejalan dengan teori progresif hukum yang dikemukakan oleh sadjipto rahardjo kewajiban pencatuman atau pembuatan surat pernyataan merupakan cara yang radikal dalam penerapan suatu hukum, menabrak sistem yang ada namun tujuannya hanya untuk membuat hukum berguna, guna kesejahteraan masyarakat banyak

Bertentangan dengan teori kepastian hukum menurut Jan Michell Otto, dimana menurutnya hukum haruslah memberikan aturan yang yang jelas murni dan konsisten, dan pemerintah menuruti itu dan para instisui tunduk kepadanya aturan akta dan aturan aturan mengenai peralihan sudah jelas diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah dan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 namun aki-

bat instruksi tersebut suatu aturan hukum yang sudah konsisten dikesampingkan. Dikarenakan suatu Politik atau kehendak suatu penguasa di wilayah tertentu, dari sudut pandang penulis, bahwa Politik hukum yang dilakukan oleh DIY untuk melindungi kaum lemah finansial, sangat baik, seorang PPAT dituntut untuk menjadi filter utama dan seluruh institusi harus menuruti kehendak itu, suatu kebijakan tersebut berdampak terhadap instruksi tersebut dimana fungsi mereka sama yaitu menyaring, diharapkan kehendak kesultanan akan tercapai sempurna dan tidak bisa dilakukan penyelundupan hukum.

## SIMPULAN

1. Politik Hukum lewat Intruksi 898/I/V/A/1975 dan diatur dalam Tambahan Lembaran DIY Nomor 14 tahun 1975 tentang pelarangan kepemilikan hak milik atas tanah oleh WNI keturunan tionghoa yang dilakukan oleh DIY masih berlaku dan ditujukan untuk melindungi penduduk pribumi yang lemah ekonominya, meskipun bertentangan dengan Undang Undang Pokok Agraria, karena etnis tionghoa dianggap lebih unggul dalam hal finansial, suatu bentuk diskriminasi positif ini adalah bentuk keinginan Sultan selaku Pemimpin tinggi Yogyakarta dalam melindungi rakyatnya yang finansialnya lemah meskipun instruksi ini bertentangan dengan banyak Peraturan Perundang-undangan, namun apabila didasarkan dengan fakta data tingkat kemiskinan di wilayah-wilayah DIY terus menurun, dan untuk WNI keturunan Tionghoa hanya boleh mempunyai tanah selain Hak Milik.
2. Dampak instruksi tersebut terhadap PPAT untuk WNI Keturunan Tionghoa adalah perbedaan cara kerja dengan PPAT di wilayah Negara Republik Indonesia lainnya yaitu seorang PPAT di Wilayah DIY diharuskan mengidentifikasi suatu golongan terlebih dahulu, apabila yang bersangkutan adalah WNI keturunan Tionghoa dalam pembuatan Akta Kewajiban menggunakan frasa pribumi dan non pribumi dalam suatu AJB, apabila hal itu tidak dilakukan maka akta tersebut akan ditolak dan dianggap batal oleh Badan Pertanahan Nasional di seluruh daerah Wilayah DIY, cara tersebut dapat dikesampingkan apabila seorang PPAT membuat instrumen Hukum Baru yaitu surat pernyataan bahwa jual beli dilakukan dengan kesanggupan menurunkan hak milik menjadi hak lain selain hak milik untuk WNI Keturunan Tionghoa, ataupun syarat bahwa objek tanah Hak Milik telah diturunkan menjadi Hak Guna Bangunan dengan menggu-

nakan Akta Pelepasan Hak yang dibuat oleh Notaris.

## SARAN

1. Politik Hukum yang dilakukan Yogyakarta lewat instruksi 898/V/I/A/1975 dan diatur dalam Tambahan Lembaran DIY Nomor 14 tahun 1975, yang dibentuk dengan dasar untuk melindungi rakyatnya yang lemah secara finansial memang baik namun yang disayangkan adalah sebuah kekuatan finansial tidak dapat dinilai dari suatu ras terlebih apabila itu melanggar Peraturan Perundang-undangan, diharapkan di masa depan ada suatu solusi lain yang tidak berpatok pada suatu anggapan ras.
2. Dampak instruksi tersebut dimana seorang WNI keturunan tionghoa, harus diidentifikasi golongannya, dan harus menambahkan frasa pribumi dan non pribumi sebagai syarat peralihan hak yang wajib menimbulkan ketidakpastian hukum, tidak ada peraturan serta standart baku dan proses peralihan yang jelas, dikarenakan timbulnya perbedaan antar golongan, padahal hukum pertanahan sendiri tidak mengatur masalah perbedaan golongan, hendaknya dibuat suatu peraturan yang tunggal, serta sosialisasi yang jelas, baik dari segala sisi, mulai dari rakyat DIY sendiri, Notaris, PPAT serta Badan Pertanahan Nasional.

## Daftar Pustaka

- Harsono, Boedi. (2013). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti
- Indische Sterregeling 163 dan 131
- Muhammad, Bushar. (2002). *Pokok Pokok Hukum Adat*, Jakarta: PT Pradnya Paramita
- Noor, Aslan. (2008). *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau Dari Ajaran Hak Asasi Manusia*, Bandung: Mandar Maju
- Notonagoro, (1984). *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara
- Parlindungan, A.P. (1998). *Pendaftaran Tanah-Tanah dan Konversi Hak Milik Atas Tanah Menurut UUPA*. Bandung: Alumni
- Perangin, Effendi. (1991). *Hukum Agraria Di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers
- Republik Indonesia. *Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 Tentang Pemberlakuan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peratur-*



- an Pokok Agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta
- Republik Indonesia. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 34 Tahun 1984 Tentang Pemberlakuan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Peraturan Pokok Agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta
- Republik Indonesia. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997
- Republik Indonesia. Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Republik Indonesia. PERDAIS Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten
- Republik Indonesia. Undang Undang Dasar 1945
- Republik Indonesia. Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
- Republik Indonesia. Undang Undang Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Undang Undang Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pembuatan Akta Tanah
- Republik Indonesia. Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi Pemerintah
- Republik Indonesia. Undang Undang Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
- Republik Indonesia. Undang Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960
- Samsaimun, (2018). Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Bandung: Pustaka Reka Cipta Persada
- Santoso, Urip. (2005). Hukum Agraria & Hak Atas Tanah. Jakarta: Prenada Media
- Soimin, Soedharyo. (2008). Status Hak dan Pembebasan Tanah, edisi kedua, Jakarta: Sinar Grafika
- Suara Jogja, (Agustus, 2019). "Tingkat Kemiskinan di Yogyakarta Masih Tinggi". Tersedia di: <https://jogja.suara.com/read/2019/07/10/214157/tingkat-kemiskinan-di-yogyakarta-masih-tinggi>.
- Supriadi, (2008). Hukum Agraria, Jakarta: Sinar Grafika
- Sutedi, Adrian. (2010). Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya, Jakarta: Sinar Grafika
- Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Penduduk
- Wibawanti, Erna Sri dan R. Murjiyanto. (2013). Hak Atas Tanah Dan Peralihannya, Yogyakarta: Liberty
- Widjaya'. IG Rai. (2003). Merancang Suatu Kontrak. Jakarta: Kesaint Blanc
- Yasmin Lubis, Mhd dan Abd. Rahim Lubis, (2010). Hukum Pendaftaran Tanah, Bandung: CV Mandar Maju
- Yunarko, Bambang. (2013). Kedudukan Jabatan dan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara. Perspektif, 18(3).