

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Tanah merupakan faktor utama pendukung kehidupan dan kesejahteraan bagi masyarakat, sehingga konsep hak kepemilikan menentukan susunan kehidupan dalam suatu negara.¹ Manusia adalah makhluk hidup yang tidak bisa terlepas dari tanah, karena tanah mempunyai fungsi untuk tempat tinggal, daerah resapan air, dan lain-lain.

Kebutuhan tanah dari tahun ke tahun semakin banyak digunakan oleh manusia untuk memenuhi kebutuhannya, yang dimana akan menyebabkan tanah semakin lama semakin sedikit. Selain itu, tanah juga digunakan sebagai investasi dikemudian harinya dengan menjual tanah dengan harga yang tidak murah. Masalah tanah merupakan persoalan yang sangat rumit dan peka, sepanjang sejarah dan perkembangan hubungan manusia dengan tanah, karena, tanah menyangkut banyak aspek dan dimensi, baik dalam arti formil, material maupun religius, oleh karena itu diperlukan pendekatan yang multi dan interdisipliner.

Dalam sejarah hak atas tanah di Indonesia, sebelum ada hukum tanah nasional pengaturan tanah mempunyai arti dualisme dan pluralisme hukum, dimana saat itu terdapat pembagian golongan berdasarkan pada Pasal 163 *Indische Staatsregeling (IS)*. Dalam pasal tersebut terdapat hukum tanah adat dan hukum tanah barat, yang dimana hukum tanah tersebut ada ketentuan pelengkap hukum tanah administratif semua golongan. Setelah itu diciptakan sebuah undang-undang yang mengatur tentang hak atas tanah secara keseluruhan yaitu Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Dengan adanya undang-undang tersebut tidak ada lagi penggolongan.

¹Soejono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik; Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, h. 1.

Menurut UUPA tanah di Indonesia dikuasai oleh Negara, yang dimana Negara mempunyai kewenangan hak untuk mengatur tanah tersebut. Salah satu hak penguasa atas tanah adalah hak atas tanah. Hak Atas Tanah bersumber dari hak menguasai negara atas tanah. Hak menguasai negara atas tanah diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang No.5 Tahun 1960, yaitu :

- a. Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat;
- b. Hak menguasai negara atas tanah berisi 3 wewenang, yaitu :
 - a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
 - b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
 - c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
- c. Tujuan hak menguasai negara atas tanah adalah untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur;
- d. Hak menguasai negara atas tanah dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah Swatantra (Pemerintah Daerah) dan masyarakat hukum adat sepanjang diperlukan menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.²

Pada tanggal 24 September 1960 diundangkan Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, atau lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 1960 No. 104 – Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) No. 2043. Dengan diundangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 terbentuklah Hukum Tanah Nasional, yang mencabut atau menyatakan tidak berlaku peraturan dan keputusan yang ditetapkan oleh Pemerintah Hindia-Belanda.

Pada dasarnya semua Warga Negara Indonesia mempunyai hak untuk memiliki tanah di Indonesia tanpa adanya pembatasan atau

²Santoso Urip, *Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun*, Kencana, Depok, 2017, h. 4-5.

pembedaan dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Hak atas tanah tetap dipandang sebagai hak kodrati yang harus dihormati oleh semua kalangan termasuk Negara, meskipun tetap ada pembatasan yang berkaitan dengan kepentingan dengan kepentingan umum, penguasaan dan pemanfaatannya serta luasnya.³ Salah satu prinsip yang dianut oleh UUPA adalah prinsip nasionalitas. Bahwa WNI yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan tanah sebagai bagian dari bumi dalam rasa yang termuat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Hubungan yang dimaksud adalah dalam wujud Hak Milik (HM).⁴

Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjutnya disebut DIY) sudah lama menjadi negara mandiri (Kerajaan). Tetapi sejak tahun 1945 DIY merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Bergabungnya DIY dengan Indonesia atas kesepakatan bersama HB IX dan Sri Paku Alam VIII pada tanggal 30 Oktober 1945, yang menegaskan wilayah Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Adikarto bagian dari Republik Indonesia, bersifat istimewa, dan kedudukannya menjadi kepala daerah wilayah Yogyakarta dalam arti sebagai gubernur dan wakil gubernur, serta bertanggung jawab langsung kepada Presiden.⁵

DIY adalah salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki keistimewaan dibandingkan dengan provinsi-provinsi yang ada di Indonesia. Keistimewaan dari DIY yang menonjol adalah penetapan kepala daerahnya, sedangkan di provinsi lainnya melakukan pemilihan kepala daerah. Selain adanya penetapan kepala daerah di DIY, keunikan lainnya terdapat dalam pengaturan tanahnya, yang dimana tanah di DIY sejak awal menjadi wewenang kesultanan yang dikenal dengan Sultan Ground dan Paku Alaman Ground, yang aturan tersebut juga dibuat oleh kesultanan.

³Muchin, dkk, *Hukum Agraria Indonesia : Dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung, 2007, h. 2.

⁴Maria S.W. Sumadjono, *Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan*, Kompas, Jakarta, 2008, h. 1.

⁵Hadiardi SN dan Tri Agung Kristanto, *"Monarki Yogya" inkonstitusional?*, Kompas, Jakarta, 2011, h. 5-6.

Aturan tersebut berupa Surat Edaran Gubernur DIY PA VIII No.K.898/I/A/1975 atau yang sering disebut dengan Instruksi Gubernur.

Sultan adalah gubernur dan gubernur adalah sultan. Status itu selalu menyatu dan menjadi simbol keistimewaan DIY sejak kemerdekaan RI. DIY menjadi daerah istimewa sejak keluar Maklumat Sri Sultan Hamengku Buwono IX tanggal 5 September 1945, dan Piagam Penetapan pemerintah pusat melalui Presiden Sukarno sehari kemudian yang isinya, Sultan Yogyakarta tetap dalam kedudukannya sebagai kepala pemerintahan yang mengendalikan semua wilayah kekuasaan kesultanan.⁶

Di Indonesia pada tahun 1960 telah mengundang dan memberlakukan UUPA yang digunakan sebagai dasar pengaturan agraria di Indonesia, akan tetapi pada saat diundangkannya dan diberlakukannya UUPA tersebut, DIY tetap menggunakan pengaturan tanahnya sendiri yaitu tetap berpedoman pada Instruksi Gubernur yang sudah ditetapkan. Sejak 1 April 1984 UUPA sudah mulai diterapkan di DIY dan provinsi-provinsi lainnya di Indonesia. Pemberlakuan UUPA di DIY tersebut dengan dikeluarkannya “Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 di DIY” dan “Peraturan Daerah DIY No. 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 di DIY”.

Sebelum adanya UUPA, di DIY telah memiliki peraturan-peraturan agrariannya sendiri untuk mengatur pertanahannya, akan tetapi setelah berlakunya UUPA, peraturan-peraturan itu telah dinyatakan tidak berlaku lagi dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah DIY No. 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 di Provinsi DIY.

Dengan demikian maka semua Warga Negara Indonesia (WNI) dari suku manapun dan dengan jenis kelamin apapun mempunyai hak yang sama atas bumi, air, ruang, angkasa, yang menarik adalah suku Arab di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) tidak boleh memiliki hak milik atas tanah berdasarkan Surat Edaran Gubernur DIY PA VIII No.K.898/I/A/1975, yang

⁶Ari Susanto, “*Monarki Yogya*” *inkonstitusional?*, Kompas, Jakarta, 2011, h. 40.

dimana Surat Edaran tersebut masih tetap diberlakukan di DIY sampai saat ini, walaupun di DIY sudah diberlakukan UUPA sepenuhnya sejak tahun 1984 sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984.

Yang menjadi Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang lain yang disahkan dengan Undang-undang sebagai warga negara.⁷ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia mengatur mengenai orang-orang yang disebut dengan Warga Negara Indonesia. Di dalam Undang-Undang tersebut menerangkan secara tegas hanya membagi 2 (dua) macam Warga Negara yaitu Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA), sehingga tidak ada lagi istilah mengenai Warga Negara Indonesia Non-Pribumi.

Penggolongan penduduk digunakan untuk mengatur hukum yang berlaku bagi setiap golongan, khususnya hukum perdata yang dimana salah satunya termasuk hukum pertanahan. Ketiga golongan penduduk tersebut terdiri dari : Pertama, penduduk golongan Eropa tunduk pada hukum perdata barat. Kedua golongan Timur Asing terbagi menjadi dua yaitu golongan Timur Asing Cina yang tunduk pada hukum perdata barat dan golongan Timur Asing bukan Cina yang tunduk pada hukum adat masing-masing. Ketiga, golongan bumiputra yang tunduk pada hukum adat masing-masing daerah. Penggolongan penduduk tersebut sudah tidak berlaku lagi sejak diundangkan Undang-undang Kewarganegaraan Republik Indonesia yang pertama kali yaitu Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Undang-undang tersebut pada prinsipnya mengatur bahwa Warga Negara Indonesia yaitu setiap orang yang lahir di Indonesia (*ius soli*) dan/atau orang tuanya adalah Warga Negara Indonesia meskipun lahir di luar Indonesia (*ius sanguinis*).

Asas-asas dalam UUPA sebagai asas Hukum Tanah Nasional yang dimana disebutkan dalam Penjelasan Umum UUPA salah satunya yaitu Asas hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai Hak Milik atas

⁷Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, Pasal 2.

Tanah. Asas ini menegaskan bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang berkedudukan sebagai subjek Hak Milik. Orang yang berkewarganegaraan asing tidak dapat mempunyai tanah yang berstatus Hak Milik, melainkan hanya dapat mempunyai tanah yang berstatus Hak Pakai dan Hak Sewa Untuk Bangunan dengan jangka waktu yang terbatas.⁸

Oleh karena itu, khususnya di daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) menciptakan suatu Instruksi yang dibuat oleh Gubernur pada tahun 1975 yaitu Instruksi Gubernur DIY PA. VII/No.K.889/I/A 1975. Yang dimana tidak diperbolehkan memiliki hak atas tanah bagi WNI Non-Pribumi / WNI keturunan, dalam artian harus benar-benar Warga Negara Indonesia murni.

Lahirnya Instruksi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) PA. VII/No.K.889/I/A 1975 yang berisi bagi setiap WNI non pribumi / WNI keturunan telah menjadi pokok permasalahan utama yang ada di Yogyakarta. Instruksi Gubernur tersebut pada dasarnya telah memberikan batasan atas hak kepemilikan atas tanah bagi masyarakat keturunan.

Akan tetapi, di dalam asas-asas dalam UUPA yang dimana salah satu asas tersebut berbunyi asas persamaan bagi setiap Warga Negara Indonesia (WNI). Asas ini menetapkan bahwa Warga Negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah. Di sini tidak dipersoalkan warga negara Indonesiannya itu adalah Warga Negara Indonesia asli, Warga Negara Indonesia keturunan, atautkah Warga Negara Indonesia Naturalisasi. Demikian juga tidak dibedakan agama maupun suku dari Warga Negara Indonesia itu. Hak Atas Tanah yang diperoleh adalah semua hak atas tanah yang meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Sewa untuk Bangunan. Manfaat dan hasil yang diperoleh dari hak atas tanah tidak hanya dirasakan oleh dirinya sendiri, akan tetapi keluarganya juga dapat memperolehnya.⁹

⁸Santoso Urip, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, h. 9.

⁹Santoso Urip, *Op.Cit.*, h. 9-10.

Dengan adanya Instruksi Gubernur DIY PA. VII/No.K.889/I/A 1975 telah menimbulkan banyak pertentangan dengan adanya peraturan perundang-undangan yang lainnya misalnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Akan tetapi, Instruksi Gubernur tersebut sampai saat ini masih berlaku bagi warga masyarakat di Yogyakarta. Penggolongan yang termuat dalam Instruksi tersebut tidak lepas dari pola penggolongan masyarakat. Sebagaimana penelitian sebelumnya yang membahas mengenai WNI keturunan Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang pada prakteknya tidak dapat memiliki Hak Milik atas tanah dalam proses jual beli tanah. Sehingga menimbulkan permasalahan dalam peralihan hak atas tanah dari WNI Pribumi ke WNI Keturunan. Hal inilah yang membuat ketertarikan penulis untuk membahas permasalahan ini.

Bunyi dari Instruksi Gubernur DIY PA. VII/No.K.889/I/A 1975 adalah sebagai berikut :

“Sebagaimana diketahui policy Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta hingga sekarang belum memberikan hak milik atas tanah kepada seorang Warganegara Indonesia non Pribumi yang memerlukan tanah.

Guna penyeragaman policy pemberian hak atas tanah dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta kepada seorang Warganegara Indonesia non Pribumi, dengan ini diminta :

Apabila ada seorang warga negara Indonesia non Pribumi membeli tanah hak milik rakyat, hendaknya diproseskan sebagaimana biasa, ialah dengan melalui pelepasan hak, sehingga tanahnya kembali menjadi tanah Negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah DIY dan kemudian yang berkepentingan/melepaskan supaya mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah untuk mendapatkan sesuatu hak.

Kemudian hendaknya menjadi perhatian dan dilaksanakan sebagai mana mestinya.”

Isi dari Instruksi Gubernur DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 di atas, tidak menyebutkan golongan atau keturunan mana saja yang akan dibatasi untuk pemberian hak atas tanah tersebut. Seharusnya dengan adanya hukum tanah nasional yaitu mengacu pada UUPA yang sudah diberlakukan di seluruh Indonesia tidak ada lagi penggolongan. Akan tetapi, jika kita lihat di DIY, WNI keturunan tidak boleh memiliki hak milik di Yogyakarta. Oleh

karena itu, hal tersebut menjadi dasar utama untuk dikaji dan diteliti oleh peneliti. .

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis merumuskan dalam judul:

“PERALIHAN HAK MILIK ATAS TANAH KEPADA WARGA NEGARA INDONESIA KETURUNAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (DIY) TERKAIT DENGAN INSTRUKSI GUBERNUR PA.VIII/NO.K.898/I/A 1975”

I.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang penulis kemukakan di atas, maka beberapa pokok permasalahan yang akan penulis rumuskan adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana proses peralihan Hak Milik dari Warga Negara Indonesia pribumi ke Warga Negara Indonesia Keturunan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) terkait dengan Instruksi Gubernur DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 ?
- b. Bagaimana penerapan Instruksi Gubernur DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 ditinjau dari Undang – Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ?

I.3 Ruang Lingkup Penulisan

Di dalam ruang lingkup penulisan, penulis memberi batasan penulisan yaitu, mengenai proses pemberian Hak Milik Atas Tanah bagi Warga Negara Indonesia Keturunan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), dan tentang proses pemberian Hak Milik Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) telah sesuai dengan asas persamaan bagi Warga Negara Indonesia (WNI) yang diatur dalam Undang – Undang Pokok Agraria.

I.4 Tujuan dan Manfaat Penulisan

Adapun yang menjadi tujuan dan manfaat dalam penulisan ini yaitu:

a. Tujuan Penulisan

Berdasarkan permasalahan tersebut diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan skripsi ini adalah:

- 1) Untuk mengetahui mengenai peralihan Hak Milik dari Warga Negara Indonesia pribumi ke Warga Negara Indonesia Non-Pribumi Keturunan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) terkait dengan Instruksi Gubernur DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975.
- 2) Untuk mengetahui mengenai penerapan Instruksi Gubernur DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 dibandingkan dengan pengaturan hak milik berdasarkan Undang – Undang Pokok Agraria.

b. Manfaat Penulisan

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis dalam pengembangan ilmu hukum pada umumnya.

- 1) Secara Teoritis, diharapkan dapat bermanfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya dan kepemilikan hak atas tanah bagi Warga Negara Indonesia keturunan yang berada di Yogyakarta pada khususnya, selain itu dapat menambah referensi dan literatur dalam kepustakaan Hukum Agraria mengenai kepemilikan hak atas tanah bagi Warga Negara Indonesia keturunan di daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, dan terakhir dapat digunakan sebagai acuan terhadap penulisan maupun penelitian sejenis yang ada dikemudian hari.
- 2) Secara Praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti oleh peneliti secara benar sesuai dengan tujuan hukum yaitu

adanya kepastian hukum, dan yang terakhir dapat memberikan manfaat terhadap penerapan ilmu hukum bagi masyarakat pada umumnya dan bagi pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang akan diteliti.

I.5 Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual

a. Kerangka Teori

Perkembangan ilmu hukum selalu didukung oleh adanya teori hukum sebagai landasannya, dan tugas dari teori hukum tersebut adalah untuk menjelaskan dan menjabarkan tentang nilai-nilai hukum hingga mencapai dasar-dasar filsafahnya yang paling dalam. Oleh karena itu, penelitian ini tidak terlepas dari teori-teori ahli hukum yang dibahas dalam bahasa dan sistem pemikiran para ahli hukum sendiri.

1) Teori Kewenangan.

Secara etimologi kewenangan berasal dari kata wenang, dengan variasi imbuhan yang menjadi wewenang, kewenangan, berwenang dan sebagainya. Wewenang berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak. Kewenangan berarti hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu, berwenang artinya mempunyai/mendapat hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.¹⁰

Indroharto berpendapat wewenang sebagai suatu kemampuan yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum yang sah.¹¹ Sedangkan menurut S.F. Marbun, wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.¹²

¹⁰Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Edisi Keempat, Cetakan Keempat, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, h. 1560.

¹¹Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2004, h. 94.

¹²S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara, dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Cetakan kesatu, Liberty, Yogyakarta, 1997, h. 154-155.

Dalam pelaksanaan peralihan hak milik atas tanah dari WNI Pribumi kepada WNI Non-Pribumi merupakan suatu kewenangan Gubernur di DIY. Yang dimana di DIY masih berpedoman dengan adanya wewenang dari Sultan. Selain itu di DIY mengatur suatu kepemilikan tanah terhadap WNI Pribumi maupu Non-Pribumi.

2) Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar.¹³ Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.¹⁴

Kepastian Hukum harus selalu dijunjung apapun akibatnya dan tidak ada alasan untuk tidak menjunjung hal tersebut, kepastian hukum yang dimaksud adalah hukum yang resmi diperundangan dan dilaksanakan dengan pasti oleh negara artinya masyarakat dapat hidup dengan suatu acuan yang jelas dan ketaatan hukum demi ketertiban bermasyarakat yang merupakan suatu keharusan, karena tanpa kepastian hukum setiap orang tidak akan mengetahui apa yang harus diperbuat yang pada akhirnya akan menimbulkan keresahan.¹⁵

Dalam pelaksanaannya, setiap manusia harus memenuhi asas kepastian hukum, yaitu dilakukan dengan cara yang telah diatur dalam perundang-undangan yang berlaku, dan semua orang mendapatkan hak dan kewajiban masing-masing.

¹³Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Suatu Pengantar Mencari, dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, h. 59.

¹⁴Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, h.23.

¹⁵Jarot Widya Muliawan, *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Litera, Yogyakarta, 2016, h. 19.

b. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan pedoman yang lebih konkrit dari teori, yang berisikan definisi-definisi operasional yang menjadi pegangan dalam proses penelitian yaitu pengumpulan, pengelolaan, analisis dan kontruksi data dalam skripsi ini serta penjelasan tentang konsep yang digunakan. Adapun beberapa definisi dan konsep yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1) Tanah adalah faktor utama pendukung kehidupan dan kesejahteraan bagi masyarakat, sehingga konsep hak kepemilikan menentukan susunan kehidupan dalam suatu negara.¹⁶

2) Hak Milik adalah sumber kehidupan, oleh karena itu untuk dapat memenuhi kebutuhan hidup, harta benda tertentu harus dimiliki, karena bagi manusia, ada barang tertentu yang merupakan *The natural media on which human existence dependen*.¹⁷

3) Hak Atas Tanah adalah hak atas permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar¹⁸.

4) Kewarganegaraan adalah materi yang memfokuskan pada pembentukan diri yang beragam, baik dari segi agama, sosio-kultural, bahasa, usia, dan suku bangsa, untuk menjadi warga negara Indonesia yang cerdas, terampil, dan berkarakter.¹⁹

5) Warga Negara Indonesia adalah setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau berdasarkan perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum Undang-Undang ini berlaku sudah menjadi Warga Negara Indonesia.²⁰

¹⁶Soejono dan Abdurrahman, *Op. Cit.*, h. 1.

¹⁷Roscoe Pound, *An Introduction to The Philosophy*, Yele University Pres, New Haven, New York, 1954, h. 117; Lihat Pula C.F.G. Sunarjati Hartono, *Beberapa Pemikiran Kearah Pembaruan Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 1978, h. 52.

¹⁸Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Penyusunan Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2007, h.24.

¹⁹Indonesia, *Op.Cit*, Pasal 1 angka 2

²⁰Indonesia, *Op.Cit*, Pasal 4 point a.

6) Keistimewaan DIY adalah kedudukan hukum yang dimiliki oleh Provinsi DIY berdasarkan sejarah dan asal-usul menurut UUD 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.²¹

I.6 Metode Penelitian

Adapun data-data atau metode yang dipergunakan oleh penulis dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

a. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian digunakan adalah penelitian penelitian yuridis normatif yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan sekunder yang akan dikumpulkan serta dianalisa dan diteliti. Penelitian ini mengandung teori-teori yang diperoleh dari bahan pustaka.

b. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian hukum ini dilakukan adalah pendekatan Undang-Undang(*statute approach*) dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut,²² yang berkaitan dengan hak milik atas tanah bagi keturunan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

c. Sumber Data

Mengenai Sumber Data yang dipergunakan dalam penulisan skripsi ini adalah data sekunder. Menurut kekuatan mengikatnya, data sekunder dapat digolongkan menjadi tiga golongan yaitu :

1) Sumber Bahan Hukum Primer

Sumber hukum primer yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu bahan-bahan yang membahas atau menjelaskan sumber bahan hukum primer yang memiliki kekuatan mengikat yakni :

a) Undang-Undang Dasar Tahun 1945;

²¹*Monograph on Politics and Government* Vol. 2 Nomor 1, 2008, h. 87-88. Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM-Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM.

²²Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, h. 29.

- b) Undang-undang Agraria No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
- c) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta;
- d) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta;
- e) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Daerah Istimewa Yogyakarta;
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
- g) Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 1973 Tentang Pemindahan Hak-Hak Atas Tanah;
- h) Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 Tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah;
- i) Instruksi Presidium Kabinet Ampera Nomor 06 Tahun 1967 Tentang Masalah Cina;
- j) Instruksi Gubernur DIY PA.VIII/NO.K.898/I/A 1975
- k) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah

2) Sumber Bahan Hukum Sekunder

Sumber hukum sekunder merupakan data yang mendukung sumber data primer, terdiri atas :

- a) Hasil-hasil penelitian yang telah diteliti;
- b) Buku-buku mengenai tentang hukum pertanahan;
- c) Jurnal-jurnal yang berkaitan dengan penulisan hukum;
- d) Wawancara.

3) Sumber Bahan Hukum Tersier

Sumber hukum bahan tersier yang dipergunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu bahan-bahan penunjang yang menjelaskan dan memberikan informasi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa kamus-kamus hukum dan media internet, ensiklopedia.

d. Teknik Analisis Data

Teknik Analisis Data, merupakan langkah-langkah yang berkaitan dengan pengolahan terhadap bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan untuk menjawab rumusan masalah yang dilakukan dengan cara analisis kualitatif. Sedangkan untuk menganalisis bahan hukum digunakan teknik penulisan Deskriptif Analisis, yaitu menjelaskan secara rinci dan sistematis terhadap pemecahan masalah.

I.7 Sistematika Penulisan

Dalam suatu karya ilmiah maupun non ilmiah diperlukan suatu sistematika untuk menguraikan isi dari karya ilmiah ataupun non ilmiah tersebut. Dalam menjawab pokok permasalahan, penulis menyusun penelitian ini dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini terdiri dari uraian mengenai latar belakang, perumusan masalah, ruang lingkup penulisan, tujuan dan manfaat penulisan, kerangka teori dan kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH

Bab ini menguraikan tentang tinjauan umum hak milik atas tanah, tinjauan umum prosedur dan syarat-syarat pemberian hak milik, dan sejarah penggolongan penduduk WNI di Indonesia

BAB III PERALIHAN HAK MILIK ATAS TANAH DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (DIY)

Bab ini menguraikan tentang proses peralihan Hak Milik dari Warga Negara Indonesia pribumi ke Warga Negara Indonesia Non-Pribumi Keturunan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) terkait dengan Instruksi Gubernur DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975.

BAB IV ANALISIS PERALIHAN HAK MILIK ATAS TANAH BAGI WARGA NEGARA INDONESIA KETURUNAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (DIY) TERKAIT DENGAN INSTRUKSI GUBERNUR DIY PA.VIII/NO.K.898/I/A 1975

Dalam bab ini membahas mengenai peralihan Hak Milik dari Warga Negara Indonesia pribumi ke Warga Negara Indonesia Keturunan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) terkait dengan Instruksi Gubernur DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 dan membahas tentang penerapan Instruksi Gubernur DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 dibandingkan dengan pengaturan hak milik berdasarkan Undang – Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

BAB V PENUTUP

Dalam bagian akhir penulisan ini, penulis berusaha untuk menyimpulkan pembahasan-pembahasan pada bab-bab terdahulu. Kemudian penulis juga akan mencoba memberikan saran-saran yang kiranya dapat dijadikan masukan bagi berbagai pihak yang berkepentingan.