

WEWENANG PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT) DALAM MEMBUAT AKTA HAK MILIK ATAS TANAH BAGI WARGA NEGARA INDONESIA (WNI) NON PRIBUMI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Leonardo Christy Tata Jati Karundeng
Universitas Surabaya

Abstract : *The type of research used in this research is juridical-normative with a statutory approach and a conceptual approach. Legal materials in this research are primary sources of law, secondary sources of law, tertiary sources of law, which are collected by using library research techniques (literature study) and analyzed using prescriptive techniques. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 limits the authority of the Notary and PPAT in making land deeds for non-Indigenous Indonesians. Notaries and PPAT have been given the authority to make land deeds for all Indonesian citizens equally regardless of non-Indigenous or Indigenous Indonesians. But Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 even placed limits on that authority. Law Impact from Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 to Notary and PPAT and can be related with the theory of justice and legal certainty where in Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 does not guarantee legal certainty because it does not comply with the theory of legal certainty in the theory of Lon Fuller (1971) say a law contain 8 (eight) principles to be said to have met the principle of legal certainty, one of which is "Not contradicting with other laws and regulations". Beside Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 also not representing a sense of justice and not fulfill the principle of justice as described by John Rawls (1971), one of which is the equality of treatment in every opportunity. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 Should be erased and not enforced so as not to limit authority of Notary and PPAT Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 should be prepared by considering legal certainty and justice for the community.*

Keywords: *PPAT, Authority, Non Indigenous Indonesians.*

Abstrak : *Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis-normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach) dan Pendekatan konseptual (conceptual approach). Bahan hukum dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer (primary sources), bahan hukum sekunder (secondary sources), bahan hukum tersier (tertiary sources) yang dikumpulkan dengan teknik library research (studi pustaka) dan dianalisis dengan menggunakan teknik preskriptif. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 membatasi kewenangan Notaris dan PPAT dalam membuat akta tanah WNI non Pribumi. Notaris dan PPAT sudah diberikan kewenangan untuk membuat akta pertanahan untuk semua WNI secara merata tanpa melihat WNI non Pribumi atau Pribumi. Namun Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 malah memberikan batasan atas kewenangan tersebut. Akibat hukum Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 bagi Notaris dan PPAT dihubungkan dengan teori keadilan dan kepastian hukum adalah bahwa Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 tidak menjamin kepastian hukum karena tidak memenuhi teori Kepastian hukum dalam teori Lon Fuller (1971) yang mensyaratkan suatu hukum memuat 8 (delapan) asas untuk disebut sudah memenuhi asas kepastian hukum, salah satunya adalah "Tidak saling bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain". Selain itu, Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 juga tidak mewujudkan rasa keadilan tidak memenuhi prinsip keadilan sebagaimana diuraikan oleh John Rawls (1971) salah satunya adalah adanya persamaan perlakuan dalam setiap kesempatan. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 seharusnya dihapus dan tidak diberlakukan supaya Notaris dan PPAT kewenangannya tidak terbatas. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 seharusnya disusun dengan mempertimbangkan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat.*

Keywords: *PPAT, Wewenang, WNI Non Pribumi*

1. PENDAHULUAN

Konsep dasar warga negara di Indonesia pada prinsipnya hanya dikenal secara administratif. Artinya bahwa setiap subjek hukum yang secara administratif diakui sebagai warga negara, maka baginya sudah sah menjadi warga negara Indonesia (WNI). Hal ini secara konstitusional berlaku terhadap semua subjek hukum, baik WNI keturunan asli Indonesia maupun tidak. Pasal 26 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) mengamanatkan bahwa WNI terdiri dari WNI asli maupun Warga Negara Asing (WNA) yang sudah disahkan menjadi WNI. Ketentuan kesamaan hak antar WNI dari latar belakang berbeda tersebut kemudian juga dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangan dibawahnya, termasuk dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pertanahan. Salah satu ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pertanahan adalah bahwa semua WNI berhak untuk memiliki hak atas tanah. Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yang mengatur bahwa “Hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hak milik”. Artinya bahwa semua WNI berhak untuk memiliki hak milik atas tanah tanpa memandang latar belakang suku, ras, etnis, atau alasan lain.

Kendati demikian, dalam perkembangannya, muncul satu instruksi yang kemudian membedakan hak milik atas tanah kepada WNI asli atau WNI pribumi. Instruksi yang dimaksud adalah Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 hal “Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI Non Pribumi” (selanjutnya disebut Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975), di mana salah satu instruksinya adalah sebagai berikut:

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 sebagaimana mestinya.”

Permasalahan tersebut tentu berakibat hukum bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang mempunyai wewenang untuk membuat akta pertanahan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 jo. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP PPAT). Satu sisi, PPAT diperbolehkan untuk membuat akta hak milik atas WNI (Pasal 21 UUPA), namun di lain sisi terdapat ketentuan yang melarang WNI non Pribumi (WNI keturunan Thionghoa) untuk memiliki hak milik atas tanah (Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975). Pertentangan tersebut membuat Notaris berada pada pihak yang dilematis untuk membuat akta hak milik atas tanah untuk WNI non Pribumi di Jogjakarta.

Hal ini karena Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tersebut membatasi kewenangan PPAT dalam membuat akta hak milik atas tanah untuk WNI non Pribumi di Jogjakarta yang sebenarnya oleh UUPA tidak dibatasi. Sejauh mana kemudian Notarais harus mematuhi ketentuan karena Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975. Misalkan terdapat WNI non Pribumi yang ingin membuat akta hak milik atas tanah di Jogjakarta, apakah Notaris harus membuat atau menolaknya.

Jika memang Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 bukan termasuk Peraturan Perundang-undangan, maka PPAT tetap mempunyai wewenang untuk membuat akta hak milik atas tanah bagi WNI non Pribumi di Jogjakarta. PPAT merupakan pejabat negara yang diberi wewenang untuk membuat akta hak atas tanah serta akta-akta lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) PP PPAT mengatur bahwa “Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut 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”. PPAT diamanatkan untuk membuat akta pertanahan tanpa membedakan WNI pribumi atau non pribumi. Tidak ada ketentuan bagi PPAT untuk memperlakukan secara berbeda terhadap WNI pribumi maupun non pribumi.

Metode penulisan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini meliputi beberapa hal yaitu sebagai berikut :

a. Tipe penelitian :

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (yuridis normatif), merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian yang dilakukan ditujukan pada peraturan perundang-undangan yang tertulis dan berbagai literatur yang berkaitan dengan permasalahan ini. Metode ini digunakan untuk mengkaji bahan hukum guna menjawab permasalahan hukum yang terjadi.

b. Pendekatan Masalah :

Adapun tipe pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan secara konseptual (conceptual approach). Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan guna memperoleh dasar hukum secara jelas dan tepat yang mengatur mengenai perlindungan hukum atas merek yang ada di Indonesia, sedangkan pendekatan secara konseptual diketemukan pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum yang dapat dipergunakan sebagai dasar argumentasi untuk memberikan analisis terhadap isu hukum yang diajukan.

a. Bahan Hukum :

1. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang mengikat atau yang membuat orang taat pada hukum seperti peraturan perundang-undangan, dan putusan hakim.

2. Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para

pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk ke mana peneliti akan mengarah, yang dimaksud dengan bahan sekunder disini oleh penulis adalah doktrin-doktrin yang ada di dalam buku, jurnal hukum dan internet.

3. Bahan Hukum Tersier, adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang dipergunakan oleh penulis adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

b. Langkah Penulisan :

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan menetapkan isu hukum;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum;
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan;
4. Menarik kesimpulan yang menjawab isu hukum.

2. PEMBAHASAN

Jabatan Notaris adalah profesi yang secara khusus menjalankan sebagian tugas dari Negara khusus dalam bidang hukum privat selain juga mempunyai peranan penting dalam pembuatan akta autentik yang mempunyai kekuatan pembuktian paling sempurna. Jabatan Notaris merupakan jabatan kepercayaan, maka dari itu seorang Notaris harus mempunyai perilaku baik yang dijamin oleh Undang-Undang, sedangkan Undang-Undang telah mengamanatkan pada perkumpulan untuk menetapkan kode etik profesi Notaris. Perilaku Notaris yang baik adalah perilaku yang berdasarkan pada kode etik profesi Notaris, dengan demikian, kode etik profesi Notaris harus mengatur hal-hal yang harus ditaati oleh seorang Notaris, dalam menjalankan jabatan dan juga di luar jabatan (Laurensius Arliman S., 2015).

Notaris dalam menjalankan tugas dan wewenangnya harus tunduk dan patuh pada kewajiban, larangan, dan pengecualian profesi. Kewajiban Notaris diatur dalam Pasal 3 KEN yaitu "Berperilaku jujur, mandiri, tidak berpihak, amanah, seksama, penuh rasa tanggung jawab, berdasarkan peraturan perundang-undangan dan isi sumpah jabatan Notaris". Kewajiban tersebut memberikan tekanan kepada Notaris untuk bertindak dengan mematuhi "peraturan perundang-undangan". Artinya apa yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan, maka Notaris harus mematuhi dan mentaati secara otomatis.

Ghansham Anand (2018) membagi kewenanga Notaris menjadi tiga kelompok yaitu kewenangan umum, kewenangan khusus, dan kewenangan yang akan diatur kemudian. Kewenangan Notaris sebagaimana diatur dalam Pasal 15 UUJN tersebut yang tereduksi dengan adanya Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975. Adapun kewenangan-kewenangan yang tereduksi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kewenangan sebagaimana diatur Pasal 15 ayat (1) UUJN yang mengatur sebagai berikut:

Notaris berwenang membuat Akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang

Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 kemudian mereduksi kewenangan tersebut. Kewenangan Notaris tidak lagi terhadap “semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan”, melainkan hanya menjadi beberapa perbuatan karena untuk perbuatan membuat akta tanah bagi WNI non pribumi tidak dapat dilakukan berdasarkan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975.

2. Kewenangan sebagaimana diatur Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN yang mengatur bahwa Notaris mempunyai wewenang “membuat Akta yang berkaitan dengan pertanahan”. Notaris tidak lagi mempunyai wewenang membuat semua akta yang berkaitan dengan pertanahan, melainkan harus dilihat dahulu akta pertanahan tersebut untuk WNI Pribumi atau Non Pribumi. Jika untuk WNI Non Pribumi maka hal tersebut tidak dapat dilakukan.

3. Kewenangan sebagaimana diatur Pasal 15 ayat (3) UUJN yang mengatur bahwa “... Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan” juga ikut tereduksi. Hal tersebut karena kewenangan Notaris yang diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan menjadi terbatas dengan adanya Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975, yaitu harus membedakan antara WNI Pribumi dan WNI Non Pribumi.

Kewarganegaraan tidak hanya bisa didapatkan melalui keturunan, melainkan bisa diperoleh dengan cara lain, yaitu proses pewarganegaraan. Hal ini sebagaimana dipertegas dalam Pasal 8 UU Kewarganegaraan yang menentukan bahwa “Kewarganegaraan Republik Indonesia dapat juga diperoleh melalui pewarganegaraan”. Tidak hanya diatur dalam UU Kewarganegaraan yang baru tersebut (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006), Undang-Undang Kewarganegaraan sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU 62/1958) juga tidak mengenal dikotomi antara WNI Pribumi dengan WNI Keturunan.

Hal tersebut juga sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yang mengatur bahwa “Hanya warga-negara Indonesia dapat

mempunyai hak milik". Artinya bahwa Notaris dalam membuat akta pertanahan tidak ada alasan untuk menolak pembuatan akta hak milik atas tanah dengan alasan suku, ras, etnis, atau alasan lain karena semua WNI berhak untuk memiliki hak milik atas tanah. Pasal 21 UUPA dan lahirnya UUPA secara keseluruhan dilandasi dengan semangat nasionalisme di mana saat itu Indonesia baru saja merdeka dari Penjajahan Kolonial Belanda. Reforma agraria merupakan agenda besar Pemerintah pasca merdeka dari Kolonialisme Belanda. Selain untuk mengatur pertanahan sesuai hukum asli Indonesia, juga untuk mengembalikan pengelolaan tanah kepada Negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan kemakmuran rakyat.

Permasalahan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 terkait hak milik bagi WNI non Pribumi tersebut sudah pernah digugat di Pengadilan Negeri Yogyakarta dengan petitum gugatan adalah menyatakan bahwa pemberlakuan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 adalah perbuatan melawan hukum penguasa. Hakim kemudian dalam Putusan Nomor 132/Pdt.G/2017/PN.Yyk. memutuskan bahwa menolak gugatan tersebut dengan pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) berdasarkan pasal 11 Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tersebut dengan jelas disebutkan bahwa Instruksi bukan merupakan Peraturan Perundang-Undangan, tetapi berdasarkan teori Ketatanegaraan, Instruksi digolongkan sebagai Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*), yaitu peraturan umum tentang pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap Negara yang ditetapkan berdasarkan kekuasaan sendiri oleh Pemerintah yang berwenang.

Selain itu, eksistensi Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 diuji secara kasuistik tersebut juga sudah diuji materi (*judicial review*) di Mahkamah Agung (MA), namun permohonan tersebut tidak diterima sebagaimana disebutkan dalam Putusan MA Nomor 13 P/HUM/2015 yang memutuskan tidak dapat menerima gugatan tersebut. Dasar pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Putusan Nomor 132/Pdt.G/2017/PN.Yyk. dan Putusan MA Nomor 13 P/HUM/2015 sama mendasarkan pada substansi bahwa Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tidak termasuk dalam Peraturan Perundang-Undangan sehingga tidak dapat dibenturkan dengan Peraturan Perundang-Undangan apapun, termasuk UUPA sendiri.

Padahal klasifikasi peraturan perundang-undangan selain yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 di atas, terdapat peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 yaitu:

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang

setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan (Pasal 8 ayat [2] UU 12/2011). Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 menyebutkan bahwa peraturan yang dibuat Gubernur termasuk dalam kualifikasi peraturan perundang-undangan. Selain itu Pasal 73 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) mengatur bahwa “Hak dan kebebasan yang diatur dalam undang-undang ini hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa”. Pasal 73 UU HAM tersebut mengatur bahwa pengaturan terkait hak dapat diatur melalui undang-undang.

Selain itu, Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 juga melanggar kewenangan sebagaimana diamanatkan Pasal 16 huruf a UU Pembentukan DIY yang mengatur bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur “Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan kepada diri sendiri, anggota keluarga, atau kroni, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasi warga negara atau golongan masyarakat tertentu”.

Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tersebut jelas membatasi kewenangan Notaris dan PPAT dalam menjalankan kewenangan membuat akta di bidang pertanahan. Notaris dan PPAT dalam membuat sertifikat tanah pada dasarnya tidak terikat dengan kualifikasi untuk WNI Pribumi maupun non pribumi. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 jelas membatasi kewenangan sebagaimana diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan.

Instruksi yang dibuat di Yogyakarta tanggal 5 Maret 1975 dan ditandatangani oleh Paku Alam VIII sebagai Wakil Kepala Daerah DIY saat itu pada prinsipnya memperbolehkan WNI non Pribumi untuk membeli tanah di Yogyakarta. Kendati demikian, jika tanah yang dibeli oleh WNI non Pribumi tersebut adalah hak milik, maka ketika tanah tersebut dilepaskan oleh penjualnya, maka WNI non Pribumi yang berposisi sebagai pembeli tersebut harus melepaskan tanahnya menjadi tanah Negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah DIY. Kemudian WNI non Pribumi tersebut melakukan pendaftaran kepada Pemerintah DIY untuk mendapatkan suatu hak. Frasa “suatu hak” tersebut tidak disebutkan secara jelas, namun jika

melihat ketentuan sebelumnya yang menyatakan “sehingga tanahnya kembali menjadi tanah Negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah DIY”, maka jelas hak yang dimaksud adalah hak-hak atas tanah yang terjadi karena dikuasai oleh Negara.

Artinya suatu hak atas tanah dapat berubah menjadi tanah negara hanya melalui Undang-Undang atau Penetapan Pemerintah tanpa syarat dan ketentuan yang jelas. Selama pembentuk Undang-Undang (legislatif) dan Pemerintah (eksekutif) menginginkan suatu hak atas tanah menjadi tanah negara, maka hal tersebut dapat dilakukan. Pemerintah mempunyai kekuasaan tak terbatas untuk menjadikan suatu hak atas tanah menjadi tanah negara.

Secara prosedur perubahan hak milik menjadi milik negara tersebut dilakukan melalui penetapan pemerintah yaitu melalui Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975. Kemudian WNI non Pribumi juga masih bisa mendapatkan dan mempergunakan tanah yang dibeli baik sebagai HGU, HGB, maupun hak pakai. Permasalahan hukumnya (*legal problem*) bukan terletak pada prosedur perubahan status tanah menjadi tanah negara atau pada akhirnya tetap mendapatkan hak atau tidak, melainkan pada konteks jual beli tanah atas hak milik yang kemudian berubah menjadi bukan hak milik.

Pasal 20 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa “hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain”. Artinya peralihan dari hak milik dari WNI Pribumi kepada WNI non Pribumi tersebut menyalahi Pasal 20 ayat (2) UUPA yang secara prinsip mengamanatkan bahwa hak milik itu dapat dialihkan, bukan kemudian diubah status haknya menjadi hak negara atau tanah negara. Ketika WNI membeli tanah dengan status hak milik, maka WNI tersebut mendapatkan tanah tersebut sebagai hak milik juga. Apalagi dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA sudah ditegaskan bahwa WNI satu-satunya yang dapat memiliki hak milik tanpa membedakan apakah itu WNI Pribumi atau WNI non Pribumi.

Selama pembeli adalah WNI, baik Pribumi maupun non Pribumi, maka jual belinya tetap sah dan peralihannya tetap menjadi hak milik. Pasal kunci peralihan hak atas tanah dari hak milik ke tanah negara tersebut ada pada Pasal 18 UUPA yang mengatur bahwa “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang”. Kendati demikian, jika melihat penjelasan Pasal 18 UUPA tersebut, norma yang dimaksudkan bukan dari hak milik menjadi milik negara karena pembelinya adalah WNI non Pribumi, melainkan karena mau digunakan untuk kepentingan umum yang domainnya adalah ganti rugi, bukan jual beli. Penjelasan Pasal 18 UUPA menjelaskan sebagai berikut “Pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti-kerugian yang layak”.

WNI non Pribumi yang hendak membeli hak milik menjadi tidak terjamin kepastian hukumnya. WNI non Pribumi tersebut yang seharusnya mendapatkan tanah status hak milik karena membeli tanah yang berstatus hak milik juga, akhirnya hukum mendiskriminasi mendapatkan hak lain diantara HGB, HGU, dan Hak Pakai karena hanya alasan bukan keturunan asli orang Indonesia. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 tersebut jelas mendistorsi kepastian hukum bagi WNI non Pribumi tersebut. Hal ini jelas bertentangan dengan sistem hukum Indonesia yang menganut *civil law legal system*, dimana kepastian hukum berdasarkan pada ketentuan tertulis dalam peraturan perundang-undangan.

Satjipto Raharjo sebagaimana dikutip oleh Achmad Ali (235) menyatakan bahwa “dalam suatu negara yang menganut sistem hukum tertulis (*civil law system, codification system*), kepastian hukumnya (*legal certainty*) dijamin dengan dituangkannya secara tertulis aturan-aturan dan asas-asas hukum”.

Perwujudan kepastian hukum bergantung terhadap 3 (tiga) hal sebagai berikut (Munir Fuady, 2003):

- a) Kebutuhan akan hukum yang semakin hari semakin besar yang oleh hukum harus selalu dipenuhi
- b) Kesadaran hukum manusia dan masyarakat yang semakin hari semakin bertambah tinggi, sehingga hal tersebut pun harus direspon dengan baik oleh hukum
- c) Tercapainya tujuan hukum, termasuk kepastian hukum, di samping bergantung pada norma hukum, juga masih bergantung pada faktor penegakan hukum, yang belum tentu semakin lama semakin baik.

Kepastian hukum dalam teori Lon Fuller (1971) adalah ketika suatu hukum memuat 8 (delapan) asas sebagai berikut:

- a. Sistem hukum terdiri dari peraturan perundang-undangan, bukan berdasar terhadap putusan yang hanya berfokus pada satu masalah dan hanya bersifat insidental;
- b. Hukum tersebut sudah diumumkan ke khalayak umum;
- c. Hukum tersebut tidak berlaku surut supaya integritasnya tetap terjaga;
- d. Disusun dengan verbal yang dapat dan mudah dimengerti oleh khalayak umum;
- e. Tidak saling bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain;
- f. Tidak mengatur hal yang memang tidak mungkin untuk dilakukan;
- g. Tidak mudah diubah;
- h. Terdapat kesesuaian dengan dinamika yang terjadi di masyarakat.

Pengaturan terkait tidak bolehnya WNI non Pribumi untuk memiliki hak atas tanah di DIY berdasarkan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 tersebut jelas bertentangan dengan banyak peraturan perundang-undangan, yaitu UUPA, UU

Kewarganegaraan, UUJN, UU Keistimewaan DIY. Pertentangan tersebut menyebabkan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 tersebut tidak memenuhi teori Kepastian hukum dalam teori Lon Fuller (1971) yang mensyaratkan suatu hukum memuat 8 (delapan) asas untuk disebut sudah memenuhi asas kepastian hukum, salah satunya adalah “Tidak saling bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain”.

Teori keadilan yang dianggap sebagai teori revolusioner adalah teori yang dicetuskan oleh John Rawls, terutama dalam bukunya yang berjudul *A Theory of Justice* yang mengatakan prinsip-prinsip keadilan sebagai berikut (John Rawls, 1971):

First Principle: Each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for all. Second Principle: Social and economic inequalities are to be arranged so that they are both: (a) to the greatest benefit of the least advantaged, consistent with the just savings principle, and (b) attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity.

Berdasarkan teori keadilan revolusioner dari John Rawl tersebut, setidaknya terdapat 3 (tiga) prinsip dari keadilan, yakni sebagai berikut:

- a. Adanya kebebasan yang luas;
- b. Adanya perbedaan;
- c. Adanya persamaan kesempatan yang adil.

Persamaan kedudukan di hadapan hukum (*equality before the law*) merupakan asas dalam hukum di Indonesia. Persamaan di hadapan hukum juga menjadi salah satu Hak Asasi Manusia sebagaimana diakui dalam Pasal 7 Deklarasi Universal yang menyatakan bahwa “Semua orang sama di depan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi. Semua berhak atas perlindungan yang sama terhadap setiap bentuk diskriminasi yang bertentangan dengan Deklarasi ini, dan terhadap segala hasutan yang mengarah pada diskriminasi” (Adnan Buyung Nasution dan A Patra M. Zen [ed], 2006).

Artinya ketika Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 mendikotomi antara WNI non Pribumi dan WNI Pribumi, ada upaya diskriminasi yang menyebabkan tidak terciptanya keadilan. Kondisi ini jelas tidak memenuhi prinsip keadilan sebagaimana diuraikan oleh John Rawls (1971) dalam bukunya “*A Theory of Justice*” yang meletakkan prinsip-prinsip keadilan pada 3 (tiga) hal yang salah satunya adalah “*positions open to all under conditions of fair equality of opportunity*” atau adanya persamaan perlakuan dalam setiap kesempatan. Artinya Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 tidak memenuhi rasa dan prinsip keadilan. Apalagi UU Kewarganegaraan di Indonesia hanya mengenal istilah WNI dan tidak ada dikotomi atau kualifikasi WNI Pribumi maupun non Pribumi.

Pengaturan ketentuan kewarganegaraan selanjutnya diatur secara khusus dalam UU Kewarganegaraan yang dalam Pasal 1 angka 1 UU Kewarganegaraan menentukan bahwa “Warga Negara adalah warga suatu negara yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan”. Semua subjek hukum mempunyai kesempatan yang sama untuk menjadi WNI, baik karena keturunan maupun karena cara lain, selama memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengertian WNI secara lebih rinci diatur dalam Pasal 4 UU Kewarganegaraan.

Salah satu cara yang bisa digunakan untuk mendapatkan kewarganegaraan Indonesia adalah dengan cara pewarganegaraan. Hal ini sebagaimana dipertegas dalam Pasal 8 UU Kewarganegaraan yang menentukan bahwa “Kewarganegaraan Republik Indonesia dapat juga diperoleh melalui pewarganegaraan”. Tata cara memperoleh kewarganegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 9 UU Kewarganegaraan. Sebaliknya seseorang yang sudah sah menjadi WNI, dapat juga kehilangan status kewarganegaraannya jika melakukan hal-hal yang diatur dalam Pasal 23 UU Kewarganegaraan.

3. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa:

- a. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 membatasi kewenangan Notaris dan PPAT dalam membuat akta tanah WNI non Pribumi. Notaris dan PPAT sudah diberikan kewenangan untuk membuat akta pertanahan untuk semua WNI secara merata tanpa melihat WNI non Pribumi atau Pribumi. Namun Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 malah memberikan batasan atas kewenangan tersebut.
- b. Akibat hukum Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 bagi Notaris dan PPAT dihubungkan dengan teori keadilan dan kepastian hukum adalah bahwa Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 tidak menjamin kepastian hukum karena tidak memenuhi teori Kepastian hukum dalam teori Lon Fuller (1971) yang mensyaratkan suatu hukum memuat 8 (delapan) asas untuk disebut sudah memenuhi asas kepastian hukum, salah satunya adalah “Tidak saling bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain”. Selain itu, Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY NO. K.898/I/A/1975 juga tidak mewujudkan rasa keadilan tidak memenuhi prinsip keadilan sebagaimana diuraikan oleh John Rawls (1971) salah satunya adalah adanya persamaan perlakuan dalam setiap kesempatan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Kadir (2004), *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Rineka Cipta
Achmad Ali (2017), *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan: Legal Theory dan Judicialprudence*, Jakarta : Kencana

- Adnan Buyung Nasution, (2006), *Instrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Widiada Gunakaya (2017), *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta : Andi
- Bagir Manan (1996), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia, Negara Hukum*, Jakarta : Gaya Media
- Bambang Sunggono (2015), *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta : Rajawali Pers
- Bur Rasuanto (2005), *Keadilan Sosial*, Jakarta: GPU
- Darda Syahriza, (2011), *Kasus-kasus Hukum Perdata di Indonesia*, Yogyakarta : Grhatama
- Gianto, (2019), *Pendidikan Filsafat Pancasila dan Kewarganegaraan*, Ponorogo: UII
- [Gunawan Wiradi](#) dan [S.M.P Tjondronegoro](#), (2008), *Seri Reforma Agraria : Dua Abad Penguasaan Tanah : Pola Penguasaan Tanah Pertanian Di Jawa Dari Masa Ke Masa*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Herri Swantoro, (2017), *Harmonisasi Keadilan dan Kepastian dalam Peninjauan Kembali*, Jakarta: Kencana
- I Made Arya Utama, (2007), *Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan*, Bandung: Pustaka Sutra
- Ikatan Notaris Indonesia, (2008), *Jati Diri Notaris Dulu, Sekarang, dan Di Masa Depan*, Jakarta : Gramedia Pustaka
- Ismantoro Dwi Yuwono, (2013), *Memahami Berbagai Etika Profesi dan Pekerjaan*, Yogyakarta : Medpress
- Julius Sembiring, (2016), *Pengertian, Pengaturan, dan Permasalahan Tanah Negara*, Jakarta: Prenadamedia Group
- Johan, Teuku Saiful Bahri, (2015), *Politik Negara atas Pluralitas Hukum dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: Deepublish
- John Rawl (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press
- Kees Bertens (2000), *Pengantar Etika Bisnis*, Yogyakarta: Kanisius
- Laurensius Arliman S (2015), *Notaris dan Penegakan Hukum oleh Hakim*, Yogyakarta: Deepublish
- Lon L. Fuller (1971), *The Morality of Law*, New Haven: Yale University Press
- Maria SW Sumardjono, (2001), *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implemtasi*, Jakarta: Kompas Media Nusantara
- Munir Fuady, (1997), *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek*, Jakarta: Citra Aditya Bakti
- _____, (2003), *Aliran Hukum Kritis, Paradigma Ketidakberdayaan Hukum*, Jakarta: Citra Aditya Bakti
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad (2010), *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Nasution, Adnan Buyung dan A Patra M. Zen [ed], (2006), *Instrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia*, Jakarta: YOI, YLBHI, dan KCAA
- Nindyo Pramono et.all (2017), *Hukum Kepailitan dan Keadilan Pancasila*, Yogyakarta : ANDI
- Pronoto Iskandar, (2012), *Hukum HAM Internasional*, Cianjur: IMR Press
- Peter Mahmud Marzuki (2007), *Penelitian Hukum*, Malang : Kencana
- Ramlan Surbakti, (1992) *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia
- Sri Hajati, Ellyne Dwi Poespasari, Oemar Moechthar (2017), *Buku Ajar Pengantar Hukum Indonesia*, Surabaya: Airlangga University Press
- Sri Hajati, (2017), *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*, Surabaya: Airlangga University Press
- Urip Santoso, (2017), *Hak atas Tanah, Hak Pengelolaan, dan hak Milik atas Satuan Rumah Susun*, Jakarta: Kencana
- _____, (2017), *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana
- _____, (2015), *Perolehan Hak atas Tanah*, Jakarta: Kencana
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer).
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia
Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
Putusan Mahkamah Agung (MA) Nomor 13 P/HUM/2015
Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN Yyk
Safitri, Firdausi (2016), *Tinjauan Yuridis tentang Hak Kepemilikan atas Tanah bagi Masyarakat Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta
Firman, (2018), *Pembatasan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Kepada WNI Nonpribumi*, Universitas Hasanuddin, Makassar
Suroso, (2018), *Implikasi Akta Jual Beli Tanah yang tidak menyebutkan keturunan Tionghoa dalam Komparasi*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta