

**UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN**  
**FAKULTAS HUKUM**

Terakreditasi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi

*Nomor : 429/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014*

**STUDI KASUS TENTANG KEPEMILIKAN HAK MILIK ATAS TANAH BAGI WARGA  
NEGARA INDONESIA NON PRIBUMI BERDASARKAN INSTRUKSI KEPALA DAERAH  
DIY NOMOR K.898/I/A/1975 DIKAITKAN DENGAN UPA (PUTUSAN MAHKAMAH  
AGUNG NOMOR 179 K/TUN/2017)**

OLEH

**Putri Rebecca Simanjuntak**

**NPM : 2015200130**

DOSEN PEMBIMBING

Dr. Maria Emelia Retno Kadarukmi, S.H., M.H.



Penulisan Hukum

Disusun Sebagai Salah Satu Kelengkapan  
Untuk Menyelesaikan Program Pendidikan Sarjana  
Program Studi Ilmu Hukum

2018/2019

Telah disidangkan pada Ujian  
Penulisan Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Katolik Parahyangan

Pembimbing/Pembimbing I

(Dr. Maria Emelia Retno Kadarukmi, S.H., M.H.)

Dekan,

(Dr. Tristam Pascal Moeliono, S.H., M.H., LL.M.)



## PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai ideal dan standar mutu akademik yang setinggi-tingginya, maka Saya, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang beranda tangan di bawah ini :

Nama : Putri Rebecca Simanjuntak

NPM : 2015 200 130

Dengan ini menyatakan dengan penuh kejujuran dan dengan kesungguhan hati dan pikiran, bahwa karya ilmiah / karya penulisan hukum yang berjudul:

**“Studi Kasus Tentang Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Non Pribumi Berdasarkan Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 Dikaitkan Dengan UUPA (Putusan Mahkamah Agung Nomor 179 K/TUN/2017)”**

Adalah sungguh-sungguh merupakan karya ilmiah /Karya Penulisan Hukum yang telah saya susun dan selesaikan atas dasar upaya, kemampuan dan pengetahuan akademik Saya pribadi, dan sekurang-kurangnya tidak dibuat melalui dan atau mengandung hasil dari tindakan-tindakan yang:

- a. Secara tidak jujur dan secara langsung atau tidak langsung melanggar hak-hak atas kekayaan intelektual orang lain, dan atau
- b. Dari segi akademik dapat dianggap tidak jujur dan melanggar nilai-nilai integritas akademik dan itikad baik;

Seandainya di kemudian hari ternyata bahwa Saya telah menyalahi dan atau melanggar pernyataan Saya di atas, maka Saya sanggup untuk menerima akibat-akibat dan atau sanksi-sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di lingkungan Universitas Katolik Parahyangan dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan ini Saya buat dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, tanpa paksaan dalam bentuk apapun juga.

Bandung, 28 Juli 2019

Mahasiswa penyusun Karya Ilmiah/ Karya Penulisan Hukum

Materai  
6000

( \_\_\_\_\_ )

Putri Rebecca Simanjuntak

2015 200 130

## **ABSTRAK**

Penelitian ini untuk menganalisis Surat Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 179 K/TUN/2017. Surat Instruksi tersebut memberikan pembatasan hak atas tanah bagi Warga Negara Indonesia keturunan Non Pribumi di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Akibatnya warga negara Indonesia keturunan Non Pribumi tidak diperkenankan untuk mendapatkan hak milik atas tanah di Yogyakarta. Pembatasan hak atas tanah terhadap warga negara Indonesia keturunan Non Pribumi merupakan tindakan diskriminasi dan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria yang menjamin kepemilikan hak atas tanah untuk dapat dimanfaatkan bagi setiap warga negara Indonesia secara adil.

Kata Kunci: Surat Instruksi, Warga Negara Indonesia Non Pribumi, Hak Milik atas Tanah.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yesus yang telah melimpahkan berkat, hikmat dan karunia-Nya sehingga Penulisan Hukum dengan judul **“Studi Kasus Tentang Hak Milik Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Non Pribumi Berdasarkan Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 Dikaitkan Dengan UUPA (Putusan Mahkamah Agung Nomor 179 K/TUN/2017)”** dapat disusun dan diselesaikan dengan baik yang diajukan sebagai salah satu syarat kelengkapan untuk menyelesaikan Program Starta 1 (S-1) Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan.

Penulisan Hukum ini juga dapat terselesaikan berkat bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada :

1. Tuhan Yesus Kristus, yang telah memberikan hikmat dan kepintaran Ilahi kepada Penulis sehingga Penulisan Hukum ini dapat selesai.
2. Orangtua penulis yakni, Pakjohn dan Buklin yang selalu memberikan dukungan dan doa serta motivasi kepada anaknya untuk menyelesaikan penulisan hukum ini. Mereka merupakan salah satu motivasi terbesar bagi penulis untuk menyelesaikan jenjang Pendidikan di dalam Universitas Katolik Parahyangan.
3. My Nigga dan Sentiya sebagai saudara yang selalu memberikan dukungan dari segala aspek dan doa untuk menyelesaikan penulisan hukum ini.
4. Ibu Dr. Maria Emelia Retno Kadarukmi, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Penulisan Hukum yang telah membantu penulis dalam membimbing penulis dengan memberikan insipirasi, arahan, kritik dan saran, serta untuk menjelaskan materi mengenai Penulisan Hukum yang penulis kerjakan. Tanpa beliau, Penulisan Hukum ini belum tentu dapat diselesaikan dengan baik.
5. Bapak Aloysius Joni Minulyo, S.H., M.Hum. dan Bapak Dr. Tristam Pascal Moeliono, S.H., M.H., LL.M. yang telah memberikan saran dan kritik atas

penulisan hukum penulis saat siding penulisan hukum.

6. Seluruh staff dan pekarya Universitas Katolik Parahyangan yang membantu memberikan informasi yang dibutuhkan oleh penulis.
7. Teman-temanku Yuniar Auelia, Keren Priskila, Fadil Malik, Benedictus Praditya, Tashya Khamista, Pelangi Gunawan, Debby Debora 88, dan Adam satria sebagai sahabat terdekat penulis selama menjadi mahasiswa di dalam Universitas Katolik Parahyangan yang telah memberikan masukan maupun semangat dalam berbagai bentuk, semoga kelak kami semua menjadi mitra kerja dan juga sahabat secara terus menerus.
8. Seluruh anak-anak ABT yang menjadi teman yang selalu menghibur dan mengisi kehidupan di Universitas Katolik Parahyangan sehingga dalam menjalankan kegiatan kampus, penulis selalu bahagia.

Penulis menyadari bahwa dalam Penulisan Hukum ini masih terdapat kekurangan dan masih jauh dari kesempurnaan. Atas segala kekurangan dan ketidaksempurnaan Penulisan Hukum ini, penulis sangat mengharapkan masukan, kritik dan saran yang bersifat membangun kearah perbaikan dan penyempurnaan Penulisan Hukum ini. Semoga Penulisan Hukum ini dapat memberikan manfaat bagi banyak pihak pada umumnya dantentunya bagi kemajuan Ilmu Hukum pada khususnya.

Atas perhatian untuk membaca Penulisan Hukum ini, penulis ucapkan terimakasih.

Bandung, 29 Juli 2019

Putri Rebecca Simanjuntak

2015200130

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK .....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>iv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
<b>BAB II KASUS POSISI .....</b>	<b>5</b>
2.1 Kronologis .....	5
2.2 Kasus Posisi Gugatan Terhadap Surat Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 898/I/A/1975 .....	7
2.2.1 Para Pihak .....	7
2.2.2 Duduk Perkara .....	8
<b>BAB III RINGKASAN PUTUSAN .....</b>	<b>13</b>
3.1 Ringkasan Putusan .....	13
3.1.1 Putusan Pengadilan Tingkat Pertama (Perkara Nomor: 08/G/2016/PTUN.YK) .....	13
3.1.2 Putusan Tingkat Banding (Perkara Nomor: 265/B/2016/PT.TUN.SBY).....	14
3.1.3 Putusan Tingkat Kasasi (Perkara Nomor: 179.K/TUN/2017) .....	15
<b>BAB IV RUMUSAN MASALAH HUKUM DALAM PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 179 K/TUN/2017.....</b>	<b>17</b>
<b>BAB V PENELUSURAN HUKUM TERHADAP KEDUDUKAN SURAT INSTRUKSI WAKIL KEPALA DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA NI K.898/I/A/1975 DIKAITKAN DENGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA DAN PRINSIP-PRINSIP AGRARIA .....</b>	<b>18</b>
5.1 Peraturan Yang Relevan Terhadap Surat Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No.898/I/A/1975 .....	18

<b>BAB VI ANALISA PUTUSAN .....</b>	<b>23</b>
<b>BAB VII PENUTUP .....</b>	<b>49</b>
7.1 Kesimpulan .....	49
7.2 Saran .....	50
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>vi</b>

**Putusan** : **Nomor 179 K/TUN/2017**  
**Di Putuskan Oleh** : **Mahkamah Agung Republik Indonesia**  
**Masalah Hukum** : **Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi Warga  
Negara Indonesia Keturunan Non Pribumi di Daerah  
Istimewa Yogyakarta.**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

Tanah mempunyai peranan yang sangat penting dan tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia sebab tanah merupakan kebutuhan hidup yang sangat mendasar bagi setiap manusia. Dapat dikatakan bahwa tanah selalu berkaitan erat dengan hampir semua kegiatan hidup manusia seperti bercocok tanam, kebutuhan bertempat tinggal, maupun melaksanakan usaha seperti perdagangan, industri, pendidikan, pembangunan sarana dan prasarana lain. Tanah mempunyai nilai ekonomis bagi segala aspek kehidupan manusia dalam rangka menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan bagi rakyat.<sup>1</sup> Seperti yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya akan disebut UUD 1945) yang berbunyi:

*“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*

Hal tersebut diatur dalam UUD 1945, karena tanah berfungsi sebagai tempat warga masyarakat bertempat tinggal dan tanah juga memberikan penghidupan baginya.<sup>2</sup> Dalam perkembangannya persaingan untuk memperoleh tanah dan bangunan semakin tinggi, sehingga orang yang memiliki tanah dan bangunan akan sedapat mungkin untuk mempertahankan hak milik atas tanahnya.

---

<sup>1</sup> Effendi Perangin, Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum, Cet.4, (PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994), hlm.3.

<sup>2</sup> Soerjono Soekanto, ddk., Hukum Adat Indonesia, (PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001), hlm.172.

Kepemilikan atas tanah dalam Negara Indonesia sebagaimana termaktub dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria (yang selanjutnya akan disebut UUPA) yang berbunyi:

*“Hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.”*

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut bahwa UUPA menjamin setiap Warga Negara Indonesia (yang selanjutnya disebut sebagai WNI) untuk dapat memperoleh hak milik atas tanah secara adil. Hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh WNI, sehingga bagi Warga Negara Asing (yang selanjutnya disebut WNA) tidak dapat menguasai tanah di Indonesia dengan status hak milik. Apabila WNA memperoleh tanah yang dikuasai dengan hak milik akibat percampuran harta atau menjadi ahli waris, maka hak milik tersebut harus dilepaskan dalam jangka waktu 1 tahun sejak diperolehnya hak tersebut. Apabila hal itu tidak dilaksanakan, maka hak milik atas tanah tersebut menjadi hapus karena hukum dan tanahnya menjadi milik negara. Dengan demikian selain menjaga agar tanah hak milik WNI tidak menjadi tanah milik WNA, dengan status kepemilikan atas hak milik juga membantu WNI agar dapat memanfaatkan tanah hak miliknya dalam jangka waktu yang tidak terbatas sebagaimana sifat dari hak milik atas tanah. Hak milik adalah hak atas tanah yang paling sempurna dibandingkan dengan hak-hak atas tanah lainnya seperti hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lainnya, hal ini dikarenakan bahwa tidak ada batas waktu yang ditetapkan mengenai hak milik.<sup>3</sup>

Pada kenyataannya prinsip di atas berbeda dengan di Daerah Istimewa Yogyakarta (yang selanjutnya akan disebut sebagai DIY), hak milik atas tanah bagi WNI dibatasi dengan munculnya Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY. Instruksi ini membagi 2 (dua) golongan bagi WNI yaitu golongan Pribumi dan golongan Non-Pribumi dan seakan-akan memberikan pembedaan atau diskriminasi bagi WNI Non-Pribumi (seperti Cina, Arab, India atau Eropa) yang berada di DIY. Hal ini menimbulkan akibat bagi WNI Non-Pribumi tidak dapat mempunyai Hak Milik Atas Tanah.

---

<sup>3</sup> Aschmad Ali Chomzah H., Hukum Pertanahan, (Prestasi Pustaka, Jakarta,2000), hlm.5.

Pembatasan kepemilikan hak milik atas tanah bagi WNI keturunan ini, bermula pada tanggal 5 Maret 1975, ketika Kepala Daerah DIY yang pada saat itu diwakili oleh Wakil Kepala DIY yakni Paku Alam VIII mengeluarkan sebuah Instruksi yang dituangkan dalam Surat No K.898/I/A/1975 mengenai “Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi” yang berisikan:

*“Apabila ada seorang Warganegara 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 DIY untuk mendapatkan sesuatu hak.”*

Munculnya surat Instruksi ini mengakibatkan suatu kondisi bahwa WNI non pribumi tidak dimungkinkan untuk memiliki hak milik atas tanah di wilayah DIY. Bagi WNI Non-Pribumi yang telah memiliki hak milik atas tanah sebelum dikeluarkannya Surat Instruksi Wakil Kepala Daerah tersebut wajib pula untuk melepaskan hak miliknya tersebut kepada negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah DIY untuk diubah menjadi hak atas tanah lainnya menjadi Hak Guna Bangunan.

Menurut Jimly Asshidiqie, Instruksi dikategorikan sebagai *beleidsregels*, yaitu bentuk peraturan kebijakan yang tidak dapat dikategorikan sebagai bentuk peraturan perundang-undangan yang biasa. Aturan-aturan kebijakan ini memang dapat dibuat dalam berbagai macam bentuk dokumen tertulis yang bersifat membimbing, menuntun, memberi arahan kebijakan, dan mengatur suatu pelaksanaan tugas dan pekerjaan.<sup>4</sup>

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut sebagai UUPA) dimuat beberapa asas yang menjadi dasar dari hukum agraria nasional.<sup>5</sup> Asas-asas tersebut sebagai dasar dan harus menjiwai pelaksanaan UUPA dan pelaksanaannya.<sup>6</sup> Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang

---

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Perundang-Undangan*, (Konstitusi Press, Jakarta, 2006), hlm.20.

<sup>5</sup> H. Muchsin, *Kebijakan Pertanahan Nasional (Telaah Kritis dalam Perspektif Historis)*, 262. (1998)

<sup>6</sup> R.Soeprapto, *Undang-Undang Pokok Agraria dalam Praktek*, (UI Press, Jakarta, 1986), hlm.17.

angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan hubungan yang bersifat abadi.<sup>7</sup> Hubungan ini mengandung arti pengertian selama rakyat Indonesia masih ada dan bumi, air, ruang angkasa terkandung di dalamnya masih ada pula, maka dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

Undang-undang Pokok Agraria memuat asas-asas, yaitu:

1. Nasionalitas yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUPA
2. Asas pada tingkatan tertinggi atas bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang dikuasai oleh negara, terdapat dalam Pasal 2 UUPA.
3. Asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara berdasarkan atas persatuan bangsa, terdapat dalam Pasal 3 UUPA.
4. Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, terdapat dalam Pasal 6 UUPA.
5. Asas hanya Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, terdapat dalam Pasal 9 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1) UUPA.
6. Asas persamaan bagi setiap warga negara Indonesia, terdapat dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA.
7. Asas tata guna tanah, terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a dan Pasal 14 UUPA.

Berdasarkan pemaparan diatas, Penulis tertarik untuk meneliti kasus dalam bentuk Studi Kasus yang berjudul **STUDI KASUS TENTANG KEPEMILIKAN HAK MILIK ATAS TANAH BAGI WARGA NEGARA INDONESIA KETURUNAN NON PRIBUMI BERDASARKAN INSTRUKSI WAKIL KEPALA DAERAH DIY NOMOR K.898/I/A/1975 DIKAITKAN DENGAN UUPA (PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 179 K/TUN/2017).**

---

<sup>7</sup> H. Muschin, supra catatan no. 5, hlm.265.