

KEPEMILIKAN TANAH BAGI WARGA KETURUNAN TIONGHOA  
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA



Oleh:  
Ahmad Nashih Luthfi (Ketua)  
Y. Supama (Anggota)  
Sardjita (Anggota)  
M. Nazir Salim (Anggota)  
Suhartana (Anggota)  
Lucia Dwi Wulan Pujiriyani (Anggota)  
Tunjung F. Wijanarko (Anggota)

SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL  
KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/  
BADAN PERTANAHAN NASIONAL  
2020

KEPEMILIKAN TANAH BAGI WARGA KETURUNAN TIONGHOA  
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

HALAMAN PENGESAHAN

Disusun oleh:  
Ahmad Nashih Luthfi (Ketua)  
Y. Supama (Anggota)  
Sardjita (Anggota)  
M. Nazir Salim (Anggota)  
Suhartana (Anggota)  
Lucia Dwi Wulan Pujiriyani (Anggota)  
Tunjung F. Wijanarko (Anggota)

Telah diseminarkan pada Seminar Hasil Penelitian pada Tanggal ..... Juli  
2020  
di hadapan *Reviewer*.

Mengetahui  
Kepala Pusat Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat

M. Nazir Salim  
NIP. 197706012011011001

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT karena atas limpahan rahmat dan karuniaNya laporan penelitian yang berjudul “Kepemilikan Tanah Bagi Warga Keturunan Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta” ini dapat terselesaikan.

Tim Penyusun mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah mendukung dan membantu penyelesaian laporan penelitian ini. Tim Penyusun menyadari bahwa laporan penelitian ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu Tim Penyusun memohon maaf sekaligus mengharapkan saran dan kritik dari para pembaca dalam rangka membuat laporan penelitian ini lebih baik, baik dari segi isi maupun penyampaian.

Akhir kata, semoga laporan penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua. Sekian dan terima kasih.

Yogyakarta, November 2020  
Tim Penyusun

## DAFTAR ISI

Halaman Judul	.....	1
	....	
Halaman Pengesahan		
Kata Pengantar		
Daftar Isi	.....	2
	...	
Bab I	Pendahuluan	3
	....	
A	Latar Belakang	3
	....	
B	Permasalahan	6
	....	
C	Tujuan Penelitian	6
	....	
C	Manfaat Penelitian	6
	....	
Bab II	Literature Review	7
	....	
A	Kajian Terdahulu	19
	....	
B	Keaslian Penelitian	10
	..	
C	Kerangka Teori	13
	..	
Bab III	Metodologi Penelitian	15
	..	
A	Populasi, Sampel, dan Teknik Pengambilan	15
	.	
B	Definisi Operasional Konsep atau Variabel	16
	..	
C.	Populasi, Sampel, dan Teknik Pengambilan Sampel	16
	..	
D	Teknik Analisis Data	17
E	Jadwal Rencana Penelitian	18
F	Ouput, dan Outcome Penelitian	18
Bab IV	Setting Wilayah Penelitian	30
Bab V	Isi Penelitian	
	.....	
A	Episode Sejarah Warga Keturunan Tionghoa di Yogyakarta	32
	.....	
B	Tahun 1975, Pangkal Muasal	41
	.....	

	Permasalahan		
	C	Pembatasan Hak Kepemilikan Tanah Bagi Warga Tionghoa di Yogyakarta: Mekanisme, dan Resistensi.	44
Bab VI	A	Kesimpulan	52
	B	Rekomendasi	53
		Daftar Pustaka	54

## DAFTAR TABEL

Tabel 1	Kajian Terdahulu .....	17
Tabel 2	Keaslian Penelitian .....	19
Tabel 3	Jadwal Rencana Penelitian, Ouput, dan Outcome Penelitian .....	30

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi	..... ...	41
-------------	--	--------------	----

## SUMMARY

A regulation that prohibits land ownership by “non-native” groups in Yogyakarta, which is Law 13 of 2012 Article 7 paragraph (2) letter d, which refers to the Instruction of the Head of the Special Region of Yogyakarta Number K.898 / I / A / 1975 regarding Uniform Policy Granting Land Rights to a Non-Indigenous Indonesian Citizen has led to several problems, particularly in relation to the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency as stakeholders in the land sector.

Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency which carrying out its main tasks and functions in the form of Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Principles, must accommodate land interests outlined by the DIY Regional Government through Law Number 13 of 2013 concerning the Privileges of the Special Region of Yogyakarta.

Another problem, is the existence of lawsuits against ATR / BPN from citizens of Chinese descent as a result of the implementation of land policy by Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency in Yogyakarta Special Region which follows the same policy as the Yogyakarta’s government. The existence of these lawsuits is adding to problems that do not need to exist and are not caused by elements of Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency itself.

As has been mentioned in this paper, the existence of "positive discrimination/affirmative action" in land policy in Yogyakarta Special Region aims to overcome the gap between the rich and the poor, so that there is no excessive control over land by the rich. However, what must be underlined is that in this case there is an assumption that ethnicity is directly proportional to one's economic strength. This land policy, it can be translated that “the rich” are non-native Indonesians (citizens of Chinese descent), while “the poor” are not from Chinese ethnicity. It has actually very misguided. Citizens of ethnic Chinese are not all are economically strong, and not all citizens who are termed as “indigenous citizens” have weak economically.

Other problems is fake historical assumption emerged with the stigmatization of citizens of Chinese descent as "traitors" during the independence revolution so that they deserve to be distinguished. This assumption also informally underlies the limitation of ownership of land rights for citizens of Chinese descent.



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Yogyakarta, dikenal publik sebagai sebuah daerah setingkat provinsi yang ditahbiskan sebagai satu di antara lima daerah otonomi khusus di Indonesia dengan berbagai ciri khas yang menjadi penopang keistimewaannya, melalui Undang Undang Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Ditilik dari sejarahnya, predikat keistimewaan berasal dari masa sebelum proklamasi kemerdekaan, terkait erat dengan status Yogyakarta sebagai dependent state dari pemerintah Nederlands Indie. Pada masa kolonial, daerah semacam Yogyakarta disebut dengan istilah "*Zelfbersturde Landchappen*" atau bila diterjemahkan artinya "Daerah Yang Memiliki Pemerintahan Sendiri". Status berpemerintahan sendiri bisa diartikan bahwa Yogyakarta (dan daerah sejenisnya) memiliki otonominya sendiri, yang dalam batas-batas tertentu memiliki kedaulatan sebagai sebuah negara; misalnya: masih memiliki hak menjalankan administrasi pemerintahan dengan dikepalai raja yang pengangkatannya sesuai *paugeran* setempat (harus disetujui lalu diangkat oleh *Gouverneur Generaal* Nederlands Indie), masih diperkenankan memiliki tentara, memiliki sistem peradilan sendiri, menarik pajak-pajak tertentu dan lain sebagainya<sup>1</sup>.

Pada perkembangannya, pemerintahan Republik Indonesia pasca proklamasi kemerdekaan 1945 memberikan status sebagai "Daerah Swapraja" sebagai kelanjutan dari status *Zelfbersturde Landchappen* sebelumnya, yang fondasinya antara lain adalah Maklumat 5 September 1945 tentang bergabungnya Nagari Yogyakarta Hadiningrat ke dalam Republik Indonesia. Pasca perang kemerdekaan, pada tahun 1950 keistimewaan Yogyakarta dibentuk lagi dan diatur dengan Undang Undang Nomor 3 Tahun 1950 yang menegaskan bahwa Yogyakarta bukanlah sebuah

---

<sup>1</sup> Tercantum dalam kontrak politik antara Sri Sultan Hamengku Buwana IX dan Pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1940.

provinsi melainkan daerah istimewa setingkat provinsi dan kemudian diubah dengan Undang Undang Nomor 19 Tahun 1950 yang menambahkan kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pada 1957, terbit Undang Undang Nomor 1 Tahun 1957 yang mengatur tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Pada periode selanjutnya hingga tahun 2012, keistimewaan DIY tidak diatur melalui UU khusus, melainkan diatur dengan UU tentang Pemerintahan Daerah. Pada intinya, substansi keistimewaan menyangkut tiga hal pokok:

1. Keistimewaan dalam sejarah pembentukannya dan asal-usul daerah di dalam lingkup Republik Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam Undang Undang Dasar 1945 pasal 18 Huruf b.
2. Keistimewaan dalam bentuk daerah dan pemerintahan, yakni merupakan penggabungan dari Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman.
3. Keistimewaan dalam hal pimpinan daerah, yakni kepemimpinan Daerah istimewa Yogyakarta oleh Sri Sultan yang menjabat selaku gubernur dan Adipati Paku Alam selaku wakil gubernur.

Predikat sebagai daerah istimewa yang dimiliki Yogyakarta tentulah bukan tanpa alasan yang kuat, melainkan karena kekhasan-kekhasan yang dimiliki oleh DIY semenjak sebelum kelahiran Republik Indonesia. Kekhasan tersebut tidak hanya berujud yang dapat dilihat (*tangible*), namun juga berupa kekhasan yang bersifat tidak bisa dilihat (*intangible*). Justru karena *intangible characteristic* yang dimiliki Yogyakarta itulah argumen sangat vital yang mampu membangun fondasi karakter keistimewaan Yogyakarta sebagai satu di antara lima daerah dengan otonomi khusus, dengan beberapa karakternya yang sangat kuat, satu di antaranya bahkan tidak dimiliki oleh provinsi lain di Indonesia, yakni kepala daerah yang sudah pasti dijabat oleh Sri Sultan selaku raja (eks) Kasultanan Yogyakarta dan Sri Paku Alam selaku adipati (eks) Kadipaten Pakualaman.

Momentum selanjutnya adalah pada masa pasca 1998, ketika pada tahun 2002, mulai diusulkan adanya undang Undang yang secara khusus mengatur

keistimewaan Yogyakarta, namun belum terealisasi. Hingga memasuki 2008, terjadi polemik yang cukup panjang, keistimewaan DIY mendapatkan “ujian” berupa *statement* dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang mengatakan bahwa tidak boleh ada monarki di dalam negara kesatuan berbentuk republik. Pernyataan tersebut didasarkan pada pandangan bahwa tidak boleh ada dua sistem di dalam satu negara. Pada saat itu, masa jabatan Sri Sultan Hamengku Buwana X telah habis setelah mengalami dua kali pengangkatan langsung oleh Presiden mulailah digodok Rancangan Undang Undang Keistimewaan DIY yang baru, yang juga menimbulkan polemik terutama terkait dengan status dan posisi Sri Sultan selaku gubernur.

Pada masa Pada tahun 2012 keistimewaan Yogyakarta mendapatkan momentumnya dengan disahkannya Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang Undang ini memuat pokok-pokok keistimewaan DIY secara lebih lengkap dalam mengatur keistimewaan Yogyakarta dibanding Undang Undang sebelumnya. Pokok-pokok keistimewaan DIY, pada intinya mengatur lima hal pokok yakni: tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta; kebudayaan; pertanahan; dan tata ruang.

Salah satu pokok yang menarik dan menuai diskursus terkait keistimewaan DIY adalah tentang pertanahan. Sebagai daerah yang secara formal yuridis digariskan memiliki keistimewaan, dan salah satunya adalah tentang pertanahan, maka sebagai konsekuensi logisnya adalah adanya peraturan-peraturan tertentu yang mengaturnya, sebagai salah satu pilar penyokong keistimewaan, tentu dengan pandangan bahwa peraturan-peraturan tersebut seharusnya sinkron dengan peraturan-peraturan lain dalam ketatanegaraan Indonesia.

Pada prakteknya, penerapan keistimewaan DIY pada bidang pertanahan melalui UU Nomor 13 tahun 2012 oleh Pemerintah DIY masih mengikuti arah yang sudah dianut sebelumnya, yakni Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy

Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi. Apabila dilihat dari kaca mata sosiologis, hal ini adalah suatu penerapan norma hukum positif yang sudah tidak relevan lagi dengan situasi dan kondisi kemasyarakatan. Bila ditinjau dari sejarahnya, aturan itu muncul pada bad ke 19 untuk melindungi pengambil alihan tanah milik warga pribumi dari oleh warga asing dan non pribumi, salah satunya adalah para pengusaha perkebunan yang saat itu sedang marak. Bisa dikatakan, masih diberlakukannya aturan itu adalah sebuah bentuk rasisme dan secara norma hukum positif bertentangan dengan perundang-undangan yang lain, salah satunya Undang Undang Nomor 12 Tahun 2006 yang mengaskan tidak adanya lagi dikotomi antara warga pribumi dan non-pribumi.

Pada level praxis di masyarakat, masih diberlakukannya Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 yang ditegaskan melalui Pasal 7 ayat (2) huruf d, terus menuai kontra dari kelompok yang merasa didiskriminasi, khususnya dari warga keturunan Tionghoa yang merupakan golongan eks non-pribumi dengan jumlah signifikan di Yogyakarta.

## **B. Rumusan Masalah**

Diberlakukannya Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012, bagi masyarakat DIY layaknya adalah sebuah "kelegaan", karena dengan demikian eksistensi Yogyakarta sebagai daerah otonomi khusus telah secara legal dan formal mendapatkan tempatnya dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun demikian, berlakunya UU ini justru menyisakan sebuah "silit" bagi masyarakat, dalam bentuk Pasal 7 ayat (2) huruf d yang berbunyi: Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: d. pertanahan". Artinya, pasal ini melegitimasi pemberlakuan Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/a/1975 yang pada akhirnya menuai polemik berkepanjangan. Secara yuridis formal, pemberlakuan pasal ini langsung bertabrakan dengan Pasal 4 Undang Undang nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Bila ditarik ke belakang, juga bertabrakan dengan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang

Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Berdasarkan hal-hal tersebut, rumusan permasalahan dari penelitian ini adalah:

1. Faktor-faktor-faktor apa yang melatarbelakangi tindakan penguasa untuk terus mempertahankan Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/a/1975?
2. Bagaimana konsepsi historis bisa membentuk image tertentu bagi warga keturunan Tionghoa, sehingga bisa melatarbelakangi penerapan kebijakan pertanahan ini?
3. Bagaimana kebijakan bidang pertanahan tersebut diterapkan?

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Penelitian ini berangkat dari pemikiran bahwa pemberlakuan UU Nomor 13 Tahun 2012 berpotensi menimbulkan konflik vertikal sekaligus horizontal berkepanjangan antara pemerintah daerah dan warga masyarakat dari golongan keturunan asing sekaligus antara warga pendukung pemberlakuan aturan pertanahan dalam UU Nomor 13 Tahun 2012 dengan warga yang menentangnya. Berbasiskan hal tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui apa saja dan bagaimana dampak-dampak yang dapat timbul karena pemerlakuan aturan termaksud, khususnya dampak “laten” resistensi dari warga keturunan yang merasa dirugikan. Di sisi lain, adanya aturan termaksud bisa dilihat dari kaca mata sosiologis adalah sebagai “deviant”, dalam artian merupakan “perilaku” menyimpang yang diejawantahkan dalam bentuk aturan formal yurdis, adapun bentuk deviant yang dimaksud adalah adanya perilaku rasisme serta diskriminatif yang secara terang benderang diwujudkan dalam bentuk Undang Undang, sesuatu yang sudah tidak layak terjadi di sebuah negara penganut asas demokrasi dan kemanusiaan.

Selain hal tersebut di atas, penelitian ini akan mencoba untuk menggali kontradiksi-kontradiksi secara yuridis yang diakibatkan oleh pemberlakuan pasal 7 ayat (2) huruf d UU 13 Tahun 2012, dalam kaitannya peraturan perundang-undangan lain yang terkait, terkhusus UUPA 1960 dan UU 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

**BAB II**  
**LITRERATURE REVIEW**

**A. Kajian Terdahulu**

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	Tihara Vito Sekar Vetri	Problematika Surat Instruksi Kepala Daerah Nomor K.898/I/A/75 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi Di Yogyakarta.	Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta hendaknya mencabut Instruksi Kepala Daerah No K.898/I/A/75 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi yang bernuansa diskriminatif. Jika Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta memang ingin mengatur kepemilikan atas tanah hendaknya tidak menggunakan instrumen ras/etnis atau instrumen-instrumen yang sarat dengan diskriminasi.
2	Wasisto Raharjo Jati	Politik agraria di yogyakarta: Identitas Partrimonial & Dualisme Hukum Agraria (Politic of Agrarian In	i. Adanya dualisme dalam penerapan hukum agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri telah membawa dampak pada ambiguitas dan ambivalensi terhadap otoritas regulasi agraria daerah. Adapun ambiguitasnya terletak pada multintepretasi terhadap

		<p>Yogyakarta; Patrimonial identity and Agrarian Law Dualism)</p>	<p>pemaknaan “hak asal-usul” maupun “sertifikasi hak milik” dalam dualisme hukum agraria di Yogyakarta. Adanya hak asal-usul tersebut memberikan kewenangan bagi kraton untuk melakukan penataan dan menginventarisasi kembali tanah keprabon dan juga tanah non keprabon yang disinyalir dimiliki secara tidak sah. Sedangkan sertifikasi hak milik dimaknai sebagai bentuk demokratisasi agraria dengan memberikan sertifikasi hak milik tanah kepada masyarakat sesuai dengan agenda landreform UU Pokok Agraria.</p> <p>2. Ambivalensi dilihat dari ketidakjelasan posisi pemerintah / kraton dalam sistem regulasi tanah di Yogyakarta. Sebagai bawahan pemerintah pusat, secara jelas pemerintah provinsi harus melaksanakan agenda reformasi agraria. Namun sebagai kraton, pemerintah dihadapkan pada konflik kepentingan mengingat banyaknya kepentingan baik internal kerabat maupun pebisnis yang menaruh bisnisnya atas tanah tersebut. Maka kondisi tersebut harus segera diakhiri dengan menetapkan satu hukum agraria saja yang berlaku di DIY dan membedakan dengan jelas antara</p>
--	--	---	--

			pemerintah dengan kraton supaya tidak ada lagi konflik kepentingan atas tanah-tanah tersebut.
3	Choirunnisa dan Muhammad Fachrizal Helmi	Sikap Pembentuk yang Melatarbelakangi Pemberlakuan Pelarangan Hak Kepemilikan Tanah untuk WNI Keturunan Tionghoa di Yogyakarta	<p>1. Pemberlakuan surat instruksi pelarangan hak kepemilikan tanah dapat saja terlatarbelakangi oleh beberapa stereotip dan prasangka yang melekat pada etnis Tionghoa di Indonesia secara umum seperti oportunist, pekerja keras, dan berkelompok. Dari citra tersebut kemudian ada perasaan takut terasangi pada pribumi (dalam hal ini orang Jawa di DIY, <i>in-group</i>) oleh WNI etnis Tionghoa (<i>out-group</i>) di DIY dalam urusan kepemilikan tanah.</p> <p>2. Konsepsi ideal orang Jawa (di DIY) mengenai rukun dan hormat hanya berlaku pada konteks <i>in-group</i> saja, tidak demikian dengan <i>out-group</i>, hal tersebut dapat terbuktikan dengan adanya surat instruksi pelarangan hak kepemilikan tanah WNI Non-Pribumi (salah satunya Tionghoa) yang menjurus ke arah diskriminasi.</p>



## B. Keaslian Penelitian

NO	PENELITIAN SEBELUMNYA				HASIL PENELITIAN
	PENGARANG (TAHUN)	JUDUL	PERMASALAHAN	METODE	
1	Tihara Vito Sekar Vetri (2016)	Problematika Surat Instruksi Kepala Daerah Nomor K.898/I/A/75 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi DI Yogyakarta.	1. Bagaimanakah perlindungan konstitusional bagi hak milik warga negara Indonesia? 2. Bagaimana kedudukan Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/197 5 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi ditinjau dari	Penelitian yang dilakukan adalah penelitian yuridis-normatif-historis. Penelitian hukum secara yuridis maksudnya penelitian yang menganalisis Instruksi Kepala Daerah DIY No. K. 898/A/1975 serta menggunakan pendekatan historis.	Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta hendaknya mencabut Instruksi Kepala Daerah No K.898/I/A/75 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi yang bernuansa diskriminatif. Jika Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta memang ingin mengatur kepemilikan atas tanah hendaknya tidak menggunakan instrumen ras/etnis atau instrumen-instrumen yang sarat dengan diskriminasi.

			perspektif hak asai manusia?		
2	Wasisto Raharjo Jati (2014)	Politik agraria di yogyakarta : Identitas Partrimonial & Dualisme Hukum Agraria (Politic of Agrarian In Yogyakarta; Patrimonial identity and Agrarian Law Dualism)	Kontestasi hukum agraria Republik Indonesia dengan hukum kraton Ngayogyakarta Hadiningrat dan mutiinterpretasi atas "sertipikat hak milik" dengan "hak asal usul".	Penelitian dilakukan dengan metode studi pustaka. Penelitian mengkaji dan mengkomparasi berbagai data terkait dan mengkajinya dalam kaidah hukum dan politik.	1. Adanya dualisme dalam penerapan hukum agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri telah membawa dampak pada ambiguitas dan ambivalensi terhadap otoritas regulasi agraria daerah. Adapun ambiguitasnya terletak pada multintepretasi terhadap pemaknaan "hak asal-usul" maupun "sertifikasi hak milik" dalam dualisme hukum agraria di Yogyakarta. 2. Adanya hak asal- usul tersebut memberikan kewenangan bagi kraton untuk melakukan

					<p>penataan dan menginventarisasi kembali tanah keprabon dan juga tanah non keprabon yang disinyalir dimiliki secara tidak sah. Sedangkan sertifikasi hak milik dimaknai sebagai bentuk demokratisasi agraria dengan memberikan sertifikasi hak milik tanah kepada masyarakat sesuai dengan agenda landreform UU Pokok Agraria.</p>
3	Choirunnisa dan Muhammad Fachrizal Helmi	Sikap Pembentuk yang Melatarbelakangi Pemberlakuan Pelarangan Hak Kepemilikan Tanah untuk WNI Keturunan	Prasangka dan stereotipe yang melatarbelakangi pemberian hak atas tanah kepada WNI "non pribumi" di Yogyakarta.	Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik studi pustaka. Data	1. Pemberlakuan surat instruksi pelarangan hak kepemilikan tanah dapat saja terlaratbelakangi oleh beberapa stereotip dan prasangka yang melekat pada

		Tionghoa di Yogyakarta.		akan disampaikan melalui deskriptif analisis.	etnis Tionghoa di Indonesia secara umum seperti oportunis, pekerja keras, dan berkelompok. Dari citra tersebut kemudian ada perasaan takut teresaingi pada pribumi (dalam hal ini orang Jawa di DIY, <i>in-group</i> ) oleh WNI etnis Tionghoa ( <i>out-group</i> ) di DIY dalam urusan kepemilikan tanah. Konsepsi ideal orang Jawa (di DIY) mengenai rukun dan hormat hanya berlaku pada konteks <i>in-group</i> saja, tidak demikian dengan <i>out-group</i> , hal tersebut dapat terbukti dengan adanya surat instruksi
--	--	-------------------------	--	---	---

					pelarangan hak kepemilikan tanah WNI Non-Pribumi (salah satunya Tionghoa) yang menjurus ke arah diskriminasi.
--	--	--	--	--	---

### C. Kerangka Teori

Soerjono Soekanto (1970: 62, dalam Soeprapto: 26), menyebutkan peranan hukum sebagai alat pengubah masyarakat, sangat berkaitan dengan aspek-aspek Pengadilan; Efek suatu peraturan perundang-undangan dalam masyarakat; Tertinggalnya hukum di belakang perubahan-perubahan sosial dalam masyarakat; Difusi hukum dan pelembagaannya; Hubungan antara penegak atau pelaksana hukum dan; Masalah keadilan.

Teori perilaku, sebagai hasil karya Skinner dan kawan-kawan (Ritzer, 1980: 142-152, dalam Soeprapto, 15) yang mendasarkan pada keterkaitan antara stimulus dan respons. Dalam melihat kecenderungan itu teori ini akan menuturkan bahwa kelahiran budaya, nilai, dan norma-norma sosial adalah respons dari perubahan-perubahan yang terjadi dalam kehidupan manusia, termasuk sifat yang heterogen. Jadi dengan kata lain dapat dinyatakan bahwa berkenaan dengan adanya perubahan yang terjadi dalam kehidupan manusia, maka diperlukan serangkaian pedoman perilaku.

Teori Jurispruden, yang muncul berkenaan dengan adanya kritik dari Carl. A Aurbach terhadap beberapa pertanyaan atau dari pertumbuhan perspektif Berkeley mengenai Sosiologi Hukum yang diikuti oleh Selznick, Skolnick, Carlin, dan Philippe (William M. Evan, 1980: 46) yang mencerca usulan mengenai pengertian sentral Sosiologi Hukum ke arah studi tentang dasar-dasar sosial dari ide legalitas, serta pemikiran Donald Black yang semula memandang nilai-nilai normatif sebagai tidak relevan dengan

dunia empiris, akhirnya memandang bahwa keberadaan hukum itu diperlukan oleh manusia, dan hendaknya hukum dapat berdampingan dengan kehidupan sosial (Soeprapto,16).

Teori fungsional sebagaimana dicetuskan oleh Emile Durkheim dan kemudian dikembangkan oleh Robert K. Merton (Ritzer, 1980: 48-52) menekankan pada keteraturan (order) dan mengabaikan konflik dan perubahan-perubahan dalam masyarakat. Menurut teori ini masyarakat merupakan suatu sistem sosial yang terdiri atas bagian-bagian atau elemen-elemen dan masing-masing elemen itu saling berkaitan dan saling fungsional dengan dan bagi elemen yang lain termasuk keterkaitan antara elemen atau unsur hukum dan unsur perilaku manusia itu sendiri. Jadi antara hukum dan aspek-aspek sosial terdapat hubungan yang fungsional. Menurut teori ini masyarakat senantiasa berada dalam keadaan berubah secara berangsur-angsur dengan memelihara keseimbangan. Masyarakat dilihat dalam kondisi dinamika yang selalu mempertahankan keseimbangan (Soeprapto, 17).

Konflik terjadi ketika terdapat hubungan antara dua pihak atau lebih (individu maupun kelompok) yang memiliki atau merasa memiliki sasaran-sasaran yang tidak sejalan (Mitchell, 1981 dalam Fisher, 2001). Konflik dapat menjadi sebuah kenyataan sosial yang bersifat negatif maupun positif tergantung pada cara pandang, analisis, dan manajemen yang dilakukan pada konflik tersebut.

Konflik menurut Adrianus Meliala (2004) tidaklah harus berupa suatu benturan atau *clash* fisik antar kelompok baik berlangsung secara vertikal maupun horizontal, demikian pula tidak harus berarti menculnya destruksi dan duka nestapa akibat konflik.

Konflik menurut Parsudi Suparlan didefinisikan sebagai tindakan permusuhan antara dua pihak (antar perorangan atau antar kelompok) yang terwujud sebagai tindakan saling menghancurkan untuk memenangkan sesuatu tujuan tertentu. Konflik dapat terwujud melalui bentuk fisik dan simbolik. Sebuah konflik juga terjadi karena diaktifkannya isu-isu sosial

tertentu. Dalam terjadinya konflik simbolik maka dimulai dengan terciptanya batas-batas sosial yang selanjutnya dipertegas dengan berbagai stereotip dan prasangka yang muncul melalui berbagai isu yang digeneralisir (Wijanarko: 2015: 31.)

Konflik timbul didasarkan pada perbedaan persepsi mengenai kepentingan (*perceive divergence of interest*). Kepentingan erat kaitannya dengan nilai (*values*) dan kebutuhan (*needs*). Kepentingan tersebut diterjemahkan dalam aspirasi yang di dalamnya terkandung berbagai tujuan dan standar. Tujuan adalah akhir yang sesuai dengan arah yang diperjuangkan. Konflik terjadi jika terjadi benturan-benturan atau ketidaksesuaian aspirasi dari masing-masing pihak. Faktor-faktor penyebab konflik adalah tingkat aspirasi, persepsi atas aspirasi pihak lain, dan tidak dikemukakannya alternatif yang bersifat integratif (Pruit dan Rubin, 2004, dalam Wianti, 2007).

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Format Penelitian**

Metode dalam penelitian ini adalah kualitatif dan ditekankan pada eksplorasi mendalam tentang hal-hal yang sedikit diketahui dari sebuah fenomena sentral (Cresswell dalam Emzir, 2011).

Menurut Cresswell sendiri, penelitian kualitatif didefinisikan sebagai:

*“Qualitative research is an inquiry process of understanding based on distinct methodological traditions of inquiry that explore a social or human problem. The researcher builds a complex, holistic picture, analyzes words, reports detailed views of informants, and conducts the study in a natural setting.” (Cresswell, 1997, 15)*

Terdapat 5 (lima) tujuan tertentu yang ingin dicapai oleh penelitian kualitatif (Maxwell, 1996, 17), dimana dua diantaranya untuk (1) memahami makna mengenai peristiwa, situasi, dan tindakan para aktor yang terlibat dalam peristiwa atau situasi tersebut, dan (2) memahami proses dimana kejadian dan tindakan berlangsung.

#### **B. Lokasi atau Objek Penelitian**

Objek penelitian adalah berbagai macam literature (buku, berita, hasil penelitian) terkait dengan topik penelitian dan wawancara mendalam dengan berbagai informan yang relevan.

#### **C. Populasi, Sampel, dan Teknik Pengambilan**

Opsional

#### **D. Definisi Operasional Konsep atau Variabel**

1. Diskriminasi
2. Rasisme
3. Konflik
4. Keistimewaan (otonomi khusus)
5. Sejarah keistimewaan DIY
6. Sejarah keturunan Tionghoa di DIY
7. Sejatah keturunan asing lain di DIY
8. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY



9. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
10. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia
11. Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi

### **E. Jenis, Sumber, dan Teknik Pengumpulan Data**

Untuk menunjang kelancaran analisis data maka dalam penelitian ini peneliti berusaha untuk mengumpulkan data dari berbagai literatur yang terkait. Informasi yang diperoleh tersebut juga akan didukung dengan data-data sekunder yang peneliti dapatkan dari lokasi penelitian dan juga instansi terkait (opsional).

### **F. Teknik Analisis Data**

1. Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian kali ini berguna untuk menjelaskan poin-poin penting dalam melihat bagaimana dinamika polemik kepemilikan tanah golongan “non pribumi” di Yogyakarta”.

Tahapan analisis data dalam penelitian kali ini terbagi menjadi:

#### **1.1. Teknik Penyajian Data**

Teknik penyajian data dilakukan untuk menampilkan data yang sudah diperoleh dalam bentuk tulisan (kalimat-kalimat deskriptif), tabel dan gambar yang sudah disesuaikan dengan rumusan masalah. Penyajian data ini berfungsi untuk mempermudah pembacaan data dalam penelitian kali ini.

#### **1.2. Teknik Pembahasan Data**

Teknik Pembahasan data ini dilakukan dengan cara melihat temuan yang diperoleh di lokasi penelitian lalu dijelaskan dalam bentuk rasional atau ilmiah dan kemudian dianalisa secara lebih jelas. Dalam pembahasan data kali ini dimulai dengan melakukan

pembahasan mengenai seluk beluk polemik yang terjadi, dimulai dari sejarahnya hingga ke masa kini.

#### G. Jadwal Rencana Penelitian, Ouput, dan Outcome Penelitian

No.	Kegiatan	Output (Wajib)	Outcome (Pilih salah satu atau lebih)
1	Disain dan Penyusunan proposal (1-30 September 2020)	Draft proposal	Presentasi usulan penelitian ( <i>Power point</i> )
2	Observasi dan penulisan (1-31 Oktober 2020)	-	-
3	Penyusunan laporan 1 November–30 November 2020)	1. Laporan penelitian 2. Naskah kebijakan ( <i>policy brief</i> ) 3. Bahan Ajar	4. Publikasi Jurnal nasional/internasional 5. <i>Book chapter</i>
4	Pendokumentasian/wawancara tokoh dan pelaku (opsional) 1-31 Desember 2020	Dokumentasi penelitian	Opsional

## BAB IV

### SETTING WILAYAH PENELITIAN

#### A. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Yogyakarta sebagai daerah otonomi khusus dengan predikat daerah istimewa berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2012. Keistimewaan yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta berbasiskan pada sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 yang memberi pengakuan formal terhadap daerah-daerah yang memiliki keistimewaan, yang diatur dengan Undang-Undang, dengan mengingat hak asal-usul daerah tersebut.<sup>2</sup>

Keistimewaan yang disandang oleh Daerah Istimewa seperti disebutkan dalam UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi:

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil gubernur,
- b. Kelembagaan Pemerintah DIY,
- c. Kebudayaan,
- d. Pertanahan,
- e. Tata Ruang.

Secara historis Status ini merupakan sebuah warisan dari masa kolonial. Kesultanan Yogyakarta dan juga Kadipaten Pakualaman, sebagai embrio DIY, adalah "*dependent state*" dalam pemerintahan penjajahan, mulai dari masa VOC, yang kemudian digantikan oleh pemerintah Nederlands Indie, kemudian diselingi oleh pemerintah Inggris, dan Jepang pada masa Perang Dunia 2. Pada masa kolonial, Yogyakarta (dan Surakarta) akrab disebut sebagai "Vorstenlanden" (secara harfiah: Tanah Pangaran), yaitu wilayah yang memiliki pemerintahan sendiri, yang diperoleh lewat kontrak politik dengan pemerintah Hindia Belanda pada setiap pengangkatan raja baru. Status sebagai negara ini membawa konsekuensi hukum dan politik berupa

---

<sup>2</sup> Poewokoesoemo, Soedarisman, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gajah Mada University Press, 1984, halaman 53.

kewenangan untuk mengatur dan mengurus wilayah sendiri (semacam otonomi). Dasar pembentukan DIY ini terdapat pada UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang kemudian diubah menjadi UU No. 19 Tahun 1950.

Salah satu penjelasan mengenai keistimewaan DIY terdapat pada penjelasan Pasal 122 UU No. 22 Tahun 1999 yang menegaskan, "Pengakuan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini."

## **B. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Di Bidang Pertanahan**

Sorotan penelitian ini adalah keistimewaan DIY di bidang pertanahan, di mana dalam UU Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Kesultanan dan Kadipaten dengan undang-undang ini dinyatakan sebagai badan hukum. Adapun yang dimaksud badan hukum dalam hal ini adalah badan hukum khusus bagi Kesultanan dan Kadipaten, yang dibentuk berdasarkan UU No 13 Tahun 2012. Oleh karena Kesultanan dan Kadipaten telah ditegaskan sebagai badan hukum maka Kesultanan dan Kadipaten merupakan subyek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten.<sup>3</sup>

Tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten meliputi tanah keprabon<sup>4</sup> dan tanah bukan keprabon<sup>5</sup> yang terdapat di seluruh kabupaten/kota di wilayah DIY. Kesultanan dan Kadipaten memiliki wewenang untuk mengelola dan

---

<sup>3</sup> Huda, *Ni'matul, Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Nusa Media, Bandung, 2013, hlm.173

<sup>4</sup> Tanah keprabon yaitu tanah yang digunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya, seperti Pagelaran, bangsal Srimanganti, tanah untuk makam Raja dan Kerabat (di kota Gede, Imogiri, dan Giriloyo), alun-alun, masjid, taman sari, pesanggrahan, dan Petilasan. Lihat Penjelasan Pasal 32 ayat (3) UU Nomor 13 Tahun 2012.

<sup>5</sup> Tanah bukan keprabon terdiri atas dua jenis tanah, yaitu tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak (magersari), ngindung, hak pakai, hutan kampus, rumah sakit, dll) dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alassan hak. Lihat penjelasan Pasal 32 ayat (3) UU Nomor 13 Tahun 2012.

memanfaatkan tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten untuk kepentingan kebudayaan, sosial dan kesejahteraan masyarakat. Dalam UU Nomor 13 Tahun 2012 Bab XI tentang tata ruang ditegaskan bahwa kewenangan Kesultanan dan Kadipaten dalam tata ruang terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten. Dalam implementasi kewenangan di bidang tata ruang, Kesultanan dan Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan arahan Keistimewaan DIY.

Adapun Keistimewaan dalam pemanfaatan tanah di Yogyakarta diatur dalam Peraturan Daerah istimewa Yogyakarta Nomor 1 tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan tanah Kasultanan (Yogyakarta) dan tanah Kadipaten (Paku Alaman). Di Yogyakarta, lazim dikenal sebuah surat yang disebut dengan "Serat Kekancingan", yaitu surat keputusan tentang pemberian hak atas tanah dari Kasultanan atau Kadipaten kepada masyarakat/institusi yang diberikan dalam jangka waktu tertentu dan dapat diperpanjang/diperbarui.<sup>6</sup>

Serat kekancingan ini berlaku dalam hal pemanfaatan untuk tanah yang bukan termasuk tanah *keprabon* yaitu meliputi tanah Magersari (Numpang), Ngindung (numpang tinggal), Anganggo (hak penggunaan tanah turun temurun) dan Anggaduh (hak untuk memakai tanah kepunyaan Raja)<sup>7</sup>.

Menurut Munsyarief (2013)<sup>8</sup>, pada Pasal 33 ayat (4) UU Keistimewaan DIY diatur dan dijelaskan bahwa dalam pengelolaan dan pemanfaatan atas tanah tanah tersebut oleh perseorangan, badan hukum, badan usaha, maupun badan sosial harus mendapat ijin dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan ataupun Kadipaten Pakualaman untuk tanah Pakualaman, hak milik tanah tanah adat ini masih menjadi hak milik atau merupakan domain bebas dari Kasultanan Yogyakarta-Kadipaten Paku Alaman dan hingga kini belum terjangkau ketentuan ketentuan UUPA karena dalam pengaturan penguasaan

---

<sup>6</sup> Perdais daerah istimewa yogyakarta nomor 1 tahun 2017 tentang pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan dan tanah kadipaten.

<sup>7</sup> Lihat catatan kaki nomor 6,

<sup>8</sup> Munsyarief. (2013). *Menuju Kepastian Hukum Atas Tanah: Kasultanan Dan Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta, CV. Ombak, 2013.

tanah hanya diatur beberapa konversi perorangan bekas hak adat menjadi hak milik saja, sedangkan untuk Tanah Lembaga Keraton Kasultanan *Sultan Ground* (SG) dan tanah Lembaga Kadipaten Pakualaman *Paku Alam Ground* (PAG) belum diterapkan konversinya dalam sistem hukum tanah nasional.

Mengenai tanah Kasultanan dan Paku Alaman ini, sebuah pendapat dilontarkan oleh Darne dan Ayu<sup>9</sup> (2016, dalam Dwiyanany dan Listiya Wardhani, 2019)<sup>10</sup>, yang menyatakan bahwa keberadaan SG dan PAG adalah absah. Argumen yang disampaikan adalah karena tanah SG dan PAG adalah merupakan konsepsi tanah feodal adalah konsepsi yang menyatakan hak penguasaan tanah yang terdapat diseluruh wilayah kekuasaan raja adalah milik raja yang bersangkutan. Hal mana bertentangan dengan semangat rezim UU Nomor 5 tahun 1960 yakni konsepsi hukum pertanahan nasional yang NKRI berupa konsepsi komunalistik religious, sehingga konsep tanah feodal juga tidak sesuai dengan semangat kepemilikan bersama tanah bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan yang Maha Esa.

SG dan PAG ini sendiri, sudah dihapuskan oleh Hamengku Buwana IX (Gubernur DIY), Paku Alam VIII (Wakil Gubernur DIY), dan DPRD DIY lewat Peraturan Daerah DIY Nomor 3 tahun 1984 yang merupakan turunan dari Keputusan Presiden Nomor 33 tahun 1984 dan amanah dari UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria.

Berdasarkan pandangan-pandangan tersebut, bisa dikatakan bahwa penerapan keistimewaan di DIY dalam bidang pertanahan, secara legal formal menimbulkan friksi-friksi dengan peraturan-peraturan lain dalam kerangka hukum yang berlaku di Republik Indonesia.

---

<sup>9</sup> Darne, Made, & Ayu, I Gusti. (2016), Kebijakan Pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia, e-Jurnal, Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS, Vol. IV, No. 2, Juli- Desember, hlmn.112.

<sup>10</sup> Dwiyanany, Shenita, Wardhani & Lita Tyesta Addy Listiya, Sistem Pertanahan Keraton Yogyakarta Sebagai Daerah Otonomi Khusus, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Volume 1, Nomor 2, Tahun 2019, hlmn. 230.

## BAB V

### KEPEMILIKAN TANAH WARGA KETURUNAN TIONGHOA DI YOGYAKARTA

#### A. Episode Sejarah Warga Keturunan Tionghoa di Yogyakarta

##### A.1. Masa Pra Revolusi Kemerdekaan

Etnis Tionghoa adalah pedagang. Demikianlah ia biasa diidentikkan seperti itu di Nusantara. Karena alasan perdagangan itu pulalah –selain beberapa alasan lain-, ia turut hadir menjadi warga Nusantara dan khususnya di Yogyakarta. Jika dirunut, etnis Tionghoa bahkan sudah ada semenjak masa awal Kasultanan Yogyakarta Hadiningrat dan bahkan berabad-abad sebelumnya. Ia sudah hadir saat Yogyakarta masih sangat belia.

Etnis Tionghoa dengan kecenderungan karakter berdagangnya, pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda banyak dimanfaatkan untuk kepentingan pemerintah kolonial. Sebagiannya mendapatkan peran sebagai penarik pajak dan tengkulak, dengan penduduk bumiputera adalah sebagai objek utamanya. Peran yang dijalani dalam waktu yang sangat lama ini pada akhirnya membentuk stigma negatif terhadap orang Tionghoa: oportunistis, hanya mengejar laba, penghisap rakyat kecil, tidak mau bergaul dengan kalangan lain dan serangkaian stigma negatif yang sejenis.

Pada masa sebelumnya, di abad ke 18, hubungan antara Etnis Tionghoa dan Etnis Jawa, bisa dikatakan “tidak ada masalah”, dalam artian tidak ada masalah besar yang berujung pada konflik akut antara kedua etnis ini di Jawa. Bahkan pada masa Gubernur Jenderal Adrian Valckenier, Etnis Jawa dan Tionghoa bahu membahu melawan penindasan oleh VOC, peristiwa mana dikenal dengan istilah Geger Pecinan 1740-1743.

Namun hubungan keduanya menjadi buram ketika VOC yang memahami kemampuan berdagang orang Tionghoa, memanfaatkannya untuk kepentingan finansial pemerintah kolonial. *Vereenigde Oost Indische Compagnie* atau biasa disingkat VOC selaku perusahaan dagang yang memiliki kekuasaan bertindak layaknya sebuah negara, –seperti telah disinggung di muka- yang lalu dilanjutkan oleh pemerintah Hindia Belanda,

menggunakan sebagian warga Tionghoa sebagai tenaga penarik pajak (tol) dan tengkulak, utamanya sebagai bandar pemungut cukai/tol, yang di masa selanjutnya menjadi sumber keretakan lebar dengan warga Nusantara yang lain, dalam konteks ini adalah orang Jawa. Adanya institusi drakula penghisap darah dalam wujud bandar tol inilah, yang bisa disebut sebagai biang kerok utama mulai retaknya relasi baik Tionghoa-Jawa.

Semasa Perang Dionegoro misalnya, Etnis Tionghoa menjadi sasaran tembak utama dari kaum perlawanan –selain bule-bule Belanda dan golongan Keraton- , dengan alasan utamanya adalah peran orang-orang dari etnis Tionghoa selaku bandar-bandar tol, institusi yang dianggap sebagai drakula keji penghisap darah rakyat Jawa, dan sebagai dampaknya adalah yang tentu mengakibatkan dampak buruk berlarut bagi warga Tionghoa secara umum.

Namun begitu, Karena adanya institusi drakula penghisap darah dalam wujud bandar tol inilah, relasi Tionghoa-Jawa yang baik mulai retak, karena adanya institusi bandar pajak dan bandar tol, institusi bandar tol ini sendiri muncul karena adanya introduksi sistem fiskal oleh (Herman) Daendels dan (Thomas Stamford) Raffles (Letnan Gubernur Hindia Belanda masa kolonial Inggris, khususnya sistem uang oleh Raffles ke masyarakat Jawa. Sebagai dampak sistem ini, pemerintah kolonial membutuhkan uang tunai, dan terciptalah sistem “bandar tol” . Sistem penunjukannya dengan menggunakan lelang, dan posisi bandar tol ini biasanya didusuki oleh warga Tionghoa. Para bandar ini oleh pemerintah kolonial ditugaskan sebagai petugas pemungut dan penjaga tol di jalur-jalur utama (tol: pungutan semacam pajak/cukai), bandar perdagangan, syahbandar di pelabuhan laut maupun sungai, hingga di berbagai macam pasar.

Dalam sistem bandar pajak (tol) ala pemerintah Hinda Belanda ini, bahkan pemimpin-pemimpin lokal setempat juga mempekerjakan orang Tionghoa untuk urusan yang sama. Masih di buku yang sama, Peter Carey menyebutkan bahwa tindakan kejam dan seenaknya oleh para bandar tol, serta hanya memikirkan keuntungan sendiri, adalah karena mereka merasa



memperoleh “jabatan dan wewenang” dari pemerintah kolonial, bahkan merasa dibutuhkan oleh pejabat pribumi. Para pemungut pajak tol ini, karena merasa “berkuasa” dan mendapat perlindungan, tak sungkan dan tak jarang lalu bertindak kejam kepada subjek pajak, demi meraup hasil semaksimal mungkin. Dalam beberapa kasus, mereka bahkan membentuk pasukan pengawal khusus, yang menjadikan para bandar tol ini bisa bertindak semena-mena dengan leluasa.

Peter Carey menggambarkan suasana buram yang ditimbulkan institusi bandar tol dengan sangat dramatis. Dalam bukunya yang berjudul “Orang Cina, Bandar Tol, Candu, dan Perang Jawa: Perubahan Persepsi Tentang Cina 1755-1825” (1985), ia menceritakan satu kisah tentang perilaku minor oleh bandar tol yang bahkan dialami oleh pejabat selevel bupati. Diceritakan bahwa Bupati Nganjuk (saat itu masuk wilayah Kasunanan Surakarta) sedang dalam perjalanan ke ibukota kerajaan di Kota Sala. Dalam sebuah audiensi dengan pejabat-pejabat pemerintah kolonial, ia bercerita kalau dirinya lebih berani menghadapi harimau-harimau yang memenuhi hutan-hutan jati sepanjang perjalanan menuju ibukota Kasunanan, ketimbang harus menghadapi para bandar tol beserta centeng-centengnya di sepanjang jalan dari Nganjuk menuju ibukota Sala.

Di bagian lain bukunya, Peter Carey juga menggambarkan tentang meluasnya praktek penyewaan tanah di wilayah kerajaan (Yogyakarta dan Surakarta) pada kurun 1816-1823 oleh orang-orang Tionghoa. Praktek ini semakin memperburuk suasana hari rakyat Jawa, yang diakibatkan oleh perilaku sombong para penyewa ini dalam berinteraksi dengan pejabat dan rakyat Jawa. Pada saat perang Jawa berkecamuk, perilaku tidak sedap ini disinggung oleh salah seorang Pangeran yang ikut berjuang bersama Diponegoro. Pangeran ini (yang namanya tidak diceritakan) mengatakan tentang alasan-alasan dari rakyat kecil yang menjadi suatu “booster” dahsyat untuk ikut mengangkat senjata dalam barisan Diponegoro. Mereka –para rakyat jelata papa ini- adalah “komunitas orang susah” yang merasa hidupnya berada dalam tekanan, sebagai akibat cekikan sistem ekonomi ala

pungutan-pungutan tol. Seorang di antara para pengikut ini, menceritakan tentang perubahan perilaku orang-orang Tionghoa (para bandar tol) yang menjadi sangat lebih buruk dibanding sebelumnya. Para bandar ini bahkan menghendaki agar rakyat jelata menyembah mereka, duduk di atas tanah sedangkan para bandar duduk di atas kursi. Sebuah sikap yang menunjukkan arogansi para bandar tol, dan nantinya harus dibayar mahal dalam kecamuk Perang Jawa.

Masih dalam karya yang sama, Peter Carey menyebutkan adanya penyerbuan pasukan Raden Ayu Yudakusuma (salah satu pemimpin kavaleri pasukan Pangeran Diponegoro) ke permukiman warga Tionghoa di Ngawi. Padahal, sebelum penyerbuan itu terjadi, antara warga Tionghoa dan warga lokal Jawa di Ngawi sebenarnya terjalin relasi yang harmonis. Bahkan tidak jarang Raden Ayu Yudakusuma yang merupakan istri bupati Ngawi meminta bantuan kepada warga keturunan Tionghoa. Arogansi para bandar tol Tionghoa pun akhirnya menemukan karma dalam kecamuk dahsyat ini.

Menurut Sejarawan Didi Kwartanada, sistem tol ini adalah sistem kolonial yang sangat kejam:

*“Belanda itu pintar. Setan besarnya itu Belanda, yang membuat itu Belanda. Tapi setan kecilnya, yaitu pengelola, pelaksana di lapangan itu adalah Cina.”*

Dalam sistem bandar tol (pajak/cukai) ala pemerintah Hindia Belanda ini, bahkan pemimpin-pemimpin lokal setempat juga mempekerjakan orang Tionghoa untuk urusan yang sama. Peter Carey juga menyebutkan bahwa tindakan kejam dan seenaknya oleh para bandar tol, serta hanya memikirkan keuntungan sendiri, adalah karena mereka merasa memperoleh “jabatan dan wewenang” dari pemerintah kolonial, bahkan merasa dibutuhkan oleh pejabat pribumi. Para pemungut pajak tol ini, karena merasa “berkuasa” dan mendapat perlindungan, tak sungkan dan tak jarang lalu bertindak kejam kepada subjek pajak, demi meraup hasil semaksimal mungkin. Dalam beberapa kasus, mereka bahkan membentuk pasukan pengawal khusus, yang menjadikan para bandar tol ini bisa bertindak semakin semena-mena

dengan leluasa. Laporan Bupati Nganjuk seperti diceritakan di muka, adalah penggambaran yang terang dari perilaku seenaknya dan kejam itu.

Kebencian penduduk bumiputera yang mendalam, digambarkan oleh A.R.T. Kemasang dalam disertasinya bertajuk "The 1740 Chinese Massacres In Java: How Dutch Colonialism a Problem Minority in Its Effort to Thwart Indonesia's Domestic Bourgeoisie" (1988) dalam pernyataan berikut ini:

*"[...] belum pernah terjadi sebelumnya, mereka yang berasal dari berbagai 'kebangsaan' merasa mempunyai persamaan, yaitu menghadapi musuh bersama: orang-orang Tionghoa, yang seperti biasa dianggap 'eksklusif'. Satu-satunya ras yang tidak muncul di jalan bersama-sama mereka, termasuk para majikan mereka (yaitu) orang-orang Belanda" (hlm. 1-2).*

Institusi kolonial ke dua di mana etnis Tionghoa bertindak sebagai "setan kecil" adalah sistem perdagangan candu. Pada masa itu (awal abad 19), Didi Kwartanada menyatakan bahwa 16% penduduk Jawa menjadi pecandu. Di abad 19, terdapat institusi pengelola perdagangan candu yang disebut dengan "opium pachter", yang mana sebagian pengelolanya adalah orang-orang Tionghoa. Perdagangan candu ini menghasilkan uang yang sangat besar bagi pemerintah kolonial, namun andilnya juga besar dalam merusak fisik serta mental orang Jawa, dan sebagai konsekuensinya, ikut merusak hubungan antara etnis Jawa dan etnis Tionghoa.

Maka lengkaplah alasan-alasan yang menjadi penyulut kebencian masyarakat bumiputera terhadap warga Tionghoa. Sayangnya, kebencian itu kemudian digeneralisasikan kepada setiap warga Tionghoa, yang pada masa Perang Diponegoro menjelma menjadi penyerangan-penyerangan tanpa pandang bulu.

Namun di balik semua kebencian yang dialamatkan kepada warga Tionghoa, terdapat satu hal yang sering luput dari pengamatan, yakni bahwa sebagai komunitas yang berjumlah cukup besar, tentu tidak semua warga Tionghoa memiliki sikap dan pandangan yang sama. Dalam konteks Perang Diponegoro misalnya, Benny G. Setiono menceritakan dalam bukunya

“Tionghoa Dalam Pusaran Politik”, bahwa sebagian warga Tionghoa justru berada di belakang Pangeran Diponegoro: menjadi penyuplai senjata, logistik, uang, dan bahkan sejumlah dari mereka ikut memanggul senjata di pihak Diponegoro. Fakta sejarah lain yang dipaparkan oleh Benny adalah adanya penarikan pajak yang mencekik kepada sesama warga Tionghoa oleh para bandar pajak Tionghoa. Sikap dan pandangan yang berbeda ini nantinya akan juga ada pada saat pergerakan nasional tumbuh dan pada masa revolusi kemerdekaan.

## **A.2. Sketsa Sosial Etnis Tionghoa di Yogyakarta: Masa Pra Kemerdekaan dan Revolusi Kemerdekaan**

### **A.2.1. Baper Berujung Keretakan Relasi Jawa-Tionghoa**

Perang Diponegoro, dengan etnis Tionghoa sebagai salah satu “sasaran tembak” utamanya, tidak saja membawa kehancuran bagi kehidupan masyarakat Jawa (Tengah dan Timur) saat itu. Ia turut menghasilkan dan menyebarkan pemikiran yang oleh Didi Kwartanada diistilahkan sebagai “ideologi berbahaya”, berupa pengkategorian orang Cina sebagai kafir, dan adanya larangan bagi (pria) Jawa untuk “berhubungan” dengan wanita Tionghoa. Pemikiran ini, selain menimbulkan jurang antara Jawa-Tionghoa –yang makin lebar karena ulah para bandar tol-, juga turut memisahkan kebhinnekaan yang pada masa itu sebenarnya sudah terjalin mesra antara keduanya. Sejarawan Peter Carey nampaknya setuju dengan pandangan ini; menurutnya, perang Jawa turut berperan merusak kemajemukan masyarakat Nusantara, khususnya harmoni antara etnis Jawa dan etnis Tionghoa.

Namun paska Perang Jawa, tidak semua hubungan Jawa (Yogyakarta-ed)-Tionghoa berbalut semangat kebencian. Keraton Yogyakarta memiliki bukti hubungan yang baik ini, berupa sebuah landmark berujud prasasti dwibahasa Jawa-Tionghoa, berisi ucapan selamat kepada Sultan Hamengku Buwana IX atas penobatannya sebagai raja di Kasultanan Yogyakarta.

### **A.2.1. Posisi Etnis Tionghoa Di Masa Kolonial**

“*Middleman Minority*”, demikian istilah yang disematkan Didi Kwartanada kepada etnis Tionghoa di masa Hindia Belanda. Warga Tionghoa, menurut

Pemerintah Hindia Belanda adalah warga “kelas dua”, yang ditahbiskan dalam peraturan ketatanegaraan Hindia Belanda atau yang disebut “Indische Staatregeling” (I.S) yang mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1926 melalui Stb.1925-577. Pasal 163 I.S yang berasal dari pasal 109 R.R baru menetapkan bahwa dalam berlakunya B.W. (Burgerlijk Wetboek voor Indonesie/KUH Perdata) tersebut, penduduk Hindia Belanda dibedakan dalam 3 golongan yaitu:

1. Golongan Eropa (Europeanen)
2. Golongan Timur Asing (Vreemde Osterlingen)
3. Golongan Pribumi (Bumiputera/Indonesia Asli)

Kemudian dalam pasal 163 ayat (2) I.S dijabarkan penggolongan masyarakat secara lebih rinci lagi. Menurut Pasal 163 ayat (2) I.S, pembagian masyarakat Hindia Belanda yakni:

a. Golongan Eropa, yakni:

1. Semua warga negara Belanda;
2. Orang Eropa;
3. Warga negara Jepang;
4. Orang-orang yang berasal dari negara lain yang hukum keluarganya sama dengan hukum keluarga Belanda, terutama azas monogami;
5. Keturunan dari yang disebut di atas.

b. Golongan Pribumi. Menurut pasal 163 ayat (3) I.S, yang termasuk golongan pribumi adalah:

1. Orang Indonesia asli
2. Mereka yang semula termasuk golongan lain, lalu membaurkan dirinya kedalam orang Indonesia asli.

c. Golongan Timur Asing. Menurut pasal 163 ayat (4) I.S, yang termasuk golongan Timur Asing adalah mereka yang tidak termasuk dalam golongan Eropa atau Indonesia asli yaitu:

1. Golongan Timur Asing Tionghoa (Cina)
2. Golongan Timur Asing bukan Tionghoa

Klasifikasi penduduk di atas dengan jelas menggambarkan praktek klasik politik divide et impera oleh pemerintah Hindia Belanda yang di abad ke 20 dijalankan dengan peraturan perundang-undangan, sebuah ikatan legal dengan tendensi segregatif yang cenderung memisahkan masing-masing golongan untuk hanya “berurusan” dengan golongannya sendiri. Adanya peraturan semacam ini tujuannya jelas: bagi pemerintah kolonial ia adalah sarana untuk memudahkan kontrol atas masyarakat, dengan jalan pemisahan, agar penduduk di tanah jajahan jangan sampai bersatu. Bagi rakyat Hindia Belanda, akibatnya fatal: pemisahan ini seakan menyuburkan pohon kebencian yang sudah berakar dari masa pra Perang Jawa 1825-1830.

Namun bahkan sebelum adanya I.S tersebut, posisi *middle man minority* ini sudah tersemat semenjak warga keturunan Tionghoa “diperalat” oleh pemerintah kolonial sebagai kapal keruk uang.

Apakah *middle man minority* itu? *Middle man minority*, seperti dijelaskan oleh Didi Kwartanada, adalah golongan minoritas yang menjadi perantara di dalam suatu masyarakat. Dalam konteks Jawa, *middle man minority* ini menjadi perantara antara masyarakat yang didominasi kaum petani dan golongan yang lain. Namun begitu, “disayangkan” bahwa *middle man minority* ini adalah pelakon dari pekerjaan-pekerjaan yang dianggap “kotor”, yaitu pekerjaan-pekerjaan yang berkaitan dengan uang. Dengan pekerjaan-pekerjaan ini, warga keturunan Tionghoa mendapatkan kemakmuran dari segi finansial, namun di sisi lain dibenci oleh rakyat kebanyakan. Kebencian itulah yang pada momen-momen krisis tertentu akan memicu dampak buruk lain yang lebih fatal: menjadi sasaran amuk massal oleh masyarakat.

Penyerangan bertubi-tubi terhadap warga keturunan Tionghoa saat Perang Jawa adalah bukti awal yang sahih dari premis ini.

Faktor penyebabnya? Si *Middle Man* mendapat tuduhan sebagai penyebab dari segala permasalahan yang ada. Pola yang sama, masih terjadi pada kerusuhan massal 1998, lebih dari seratus lima puluh tahun sesudah penyerangan pasukan kavaleri pimpinan Raden Ayu Yudanegara ke permukiman warga Tionghoa di Ngawi.

Memasuki abad 20, segregasi yang dilestarikan secara legal oleh pemerintah kolonial menambah panjang daftar prasangka terhadap warga keturunan Tionghoa. Pada masa pergerakan nasional Indonesia (dianggap) lahir pada 1908 dan kemudian terus menghangat, justru etnis Tionghoa menghadapi sikap dingin dari partai-partai yang ada. Pada periode ini, warga keturunan Tionghoa mendapat kesulitan untuk bergabung dengan organisasi-organisasi nasionalis Indonesia. Masa pergerakan nasional tahun 1908 hingga 1942, dari beragam partai yang ada, hanya ada tiga yang menerima golongan minoritas: Indische Partij, yang sepertinya memang terbuka terhadap semua golongan. Salah satu pemimpinnya sendiri adalah dari kaum Indo yakni E.F.E. Douwes Dekker yang kemudian dikenal dengan nama Danudirdja Setiabudi. Namun, partai ini hanya seumur jagung: dibubarkan oleh pemerintah kolonial karena dianggap radikal. Kedua, Indische Sociaal Democratische Vereeniging (ISDV) yang kemudian berganti jubah menjadi Partai Komunis Indonesia (PKI). PKI, seperti diketahui memang tidak pernah membedakan kelas dan golongan dalam masyarakat, justru masyarakat tanpa kelas-lah yang menjadi tujuannya. Ketiga adalah Gerindo (Gerakan Rakyat Indonesia), yang dalam manifestasinya menegaskan untuk menerima semua golongan masyarakat di Hindia Belanda. Namun pada saat berdirinya, Jepang sudah dalam posisi siap menyerang ke selatan, sehingga umur partai ini juga hanya seumur jagung.

Fakta ini menjawab sebagian pertanyaan mengapa warga keturunan Tionghoa dianggap kurang atau tidak nasionalis, yang sebenarnya adalah karena jalur untuk menunjukkan nasionalisme bagi warga keturunan Tionghoa itu sendiri sangat sempit atau bahkan hampir tertutup. Sampai kemudian warga keturunan Tionghoa mendirikan Partai Tionghoa Indonesia sebagai wadah berekspresi dalam dunia pergerakan nasional.

Fakta-fakta sejarah tersebut, semua atau sebagiannya menjadi faktor pembentuk stigmatisasi bagi warga keturunan Tionghoa, yang berakibat pada perlakuan kurang menyenangkan bagi mereka, baik secara sikap di masyarakat dan bahkan secara legal, yang pasca kemerdekaan Indonesia

masih berlanjut, terutama setelah tragedi 1965.

Di Daerah Istimewa Yogyakarta, sebuah daerah dengan pluralitas tinggi dan toleransi yang dipuji, secuil persoalan serius menyembul dalam bentuk hak atas kepemilikan tanah bagi warga keturunan Tionghoa. Di Yogyakarta hingga kini, warga –yang dianggap- keturunan Tionghoa tidak dibenarkan untuk memiliki tanah dengan status Hak Milik (HM), sebuah hal yang seharusnya menjadi keniscayaan bagi setiap orang berstatus Warga Negara Indonesia. Persoalan yang jelas tidak berdiri sendiri, melainkan berakar pada berbagai macam jarak antar masyarakat, kemudian memunculkan prasangka antar kelompok dan terjadi gesekan. Gesekan ini, sebagian atau seluruhnya adalah sebagai akibat adanya jarak, di mana sebagian atau hampir semuanya dibangun dengan sengaja oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda.

## **B. Tahun 1975, Pangkal Muasal Permasalahan**

Pada bulan Maret 1975, saat Gubernur DIY dipimpin oleh Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Aryo (KGPA) Paku Alam VIII, keluarlah sebuah kebijakan pemerintah DIY yaitu “Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah seorang WNI Non Pribumi”.

Pada tahun tersebut, kebijakan pertanahan memang berada di tangan pemerintah provinsi, belum ditarik menjadi kewenangan pusat, sehingga Pemerintah Daerah DIY, yang saat itu dipimpin oleh Paku Alam VIII bisa mengeluarkan keputusan atas dalam hal pertanahan.

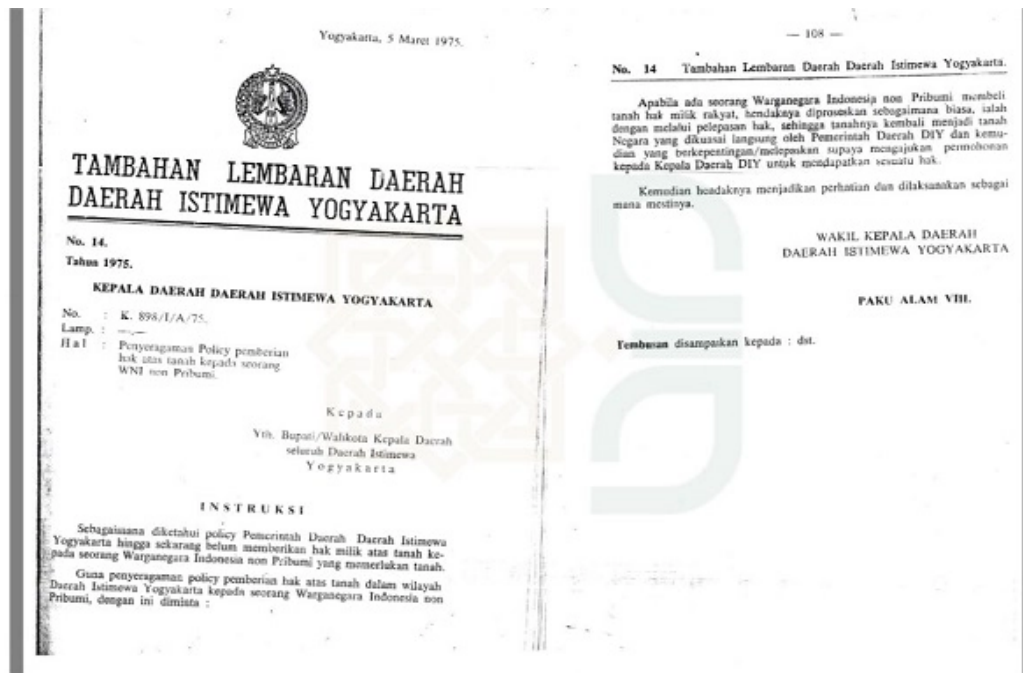
Instruksi Wakil Gubernur DIY 1975, atau Instruksi 898/1975 merupakan sebuah surat instruksi yang dibuat oleh Sri Paku Alam VIII selaku Pejabat Gubernur DIY<sup>11</sup> yang berisi instruksi agar instansi yang berwenang tidak memberikan milik tanah kepada warga negara non pribumi. Non pribumi yang dimaksud meliputi "*Europeanen*" (Eropa/kulit putih); "*Vreemde Oosterlingen*" (Timur Asing) yang meliputi orang Tionghoa, Arab, India maupun non-Eropa lain. Untuk warga yang termasuk dalam kategori tersebut,

---

<sup>11</sup> Gubernur DIY saat itu, Sri Sultan Hamengku Buwana IX saat itu menjadi Wakil Presiden Republik Indonesia sehingga DIY dipimpin oleh wakilnya, Sri Paku Alam VIII.



hanya boleh memiliki hak guna atas tanah. Pada pokoknya, instruksi tersebut melarang adanya kepemilikan hak milik atas tanah di DIY kepada seorang warga negara non pribumi (bumiputera)<sup>12</sup>. Warga keturunan Tionghoa, sebagai warga non bumiputera dengan jumlah paling signifikan, sengaja atau tidak menjadi sasaran utama dari kebijakan tersebut.



Gambar 1. Instruksi Wakil Gubernur DIY 1975, atau Instruksi 898/1975<sup>13</sup>

Ditinjau dari diksi yang digunakan terutama pada kata “non pribumi”, dapat dikatakan bahwa penggunaan terminologi ini adalah suatu upaya pelestarian dari pola pikir kastanisasi-segregasi penduduk pada masa kolonial. Hal ini seperti dinyatakan oleh Sejarawan Bambang Purwanto<sup>14</sup>:

*“Ketika kita mengecam politik diskriminasi kolonial, dengan adanya golongan Europeanen, Vremde Osterlingen, dan Inlander, tapi ketika Indonesia merdeka, justru sebetulnya sistem kolonial ini*

<sup>12</sup> Untuk selanjutnya, istilah bumiputera akan lebih banyak digunakan ketimbang istilah “pribumi”, karena istilah “pribumi” adalah padanan kata dari istilah “inlander” yang berkonotasi merendahkan.

<sup>13</sup> [https://images.hukumonline.com/frontend/2017/Redaksi/Yogyakarta\\_pribumi.jpg](https://images.hukumonline.com/frontend/2017/Redaksi/Yogyakarta_pribumi.jpg)

<sup>14</sup> Dinyatakan dalam Kongres Sejarah Indonesia 2017, statement diperoleh via wawancara dengan Sejarawan Didi Kwartanada.

*dipertahankan oleh Pemerintah Indonesia.”*

Pertanyaan yang lalu mengemuka adalah: apakah yang sesungguhnya terjadi pada tahun 1975? Mengapa pada masa tigapuluh tahun setelah kemerdekaan, instruksi Kepala Daerah DIY tersebut dikeluarkan?

Untuk pertanyaan yang sangat penting ini, hingga laporan ini dibuat, belum dapat ditemukan jawaban yang valid/sahih secara keilmuan. Namun demikian, ada sekelebat informasi yang menggambarkan apa yang terjadi pada tahun 1975, meskipun tidak atau belum bisa digolongkan dalam fakta sejarah yang valid, sebelum mendapatkan verifikasi secara ilmiah. N.B. Susilo atau biasa dipanggil dengan Cuncun, seorang pengusaha sekaligus aktivis anti diskriminasi dari Yogyakarta, menyebut apabila masalah yang sebenarnya terjadi pada tahun 1975 adalah mengenai persoalan keuangan daerah.

*“[...] Latar belakangnya karena daerah ndak punya kas. Jadi warga Tionghoa itu, diharapkan memberikan sumbangsih dari...dari nyewa tanah, uang pemasukan. Latar belakangnya itu. Jadi itu berlaku sementara, tapi bukan untuk terus...warga Tionghoa itu tidak punya hak atas tanah. [...]”*

Untuk memahami alur narasi seperti digambarkan oleh Cuncun, perlu untuk diketahui bagaimana metode yang digunakan sehingga pemerintah daerah bisa mendapatkan dana dari hasil transaksi tanah. Proses yang terjadi adalah seperti tertera dalam gambar 1 yakni Instruksi Kepala Daerah DIY 1975, yang dengan jelas menyatakan bahwa WNI “non pribumi” belum bisa diberikan hak milik atas tanah di DIY. Surat ini ditujukan kepada Bupati/Walikota di seluruh DIY berupa instruksi agar seluruh kepala-kepala daerah sebagaimana dimaksud melakukan penyeragaman kebijakan terkait dengan pemberian hak atas tanah kepada Warga Negara Indonesia (WNI) “non pribumi”.

Lebih lanjut, instruksi tersebut menjabarkan pola kerja dalam implementasi kebijakan termaksud. Instruksi tersebut memberi perintah kepada WNI “non pribumi” yang membeli/memiliki hak milik atas tanah

rakyat agar melepaskan hak miliknya tersebut melalui pelepasan hak dan kemudian setelah dilepaskan hak miliknya warganegara Indonesia non pribumi tersebut dapat mengajukan permohonan kepada kepala daerah DIY agar mendapatkan hak lain. Dalam prakteknya, WNI “non pribumi” yang membeli/memiliki tanah harus melakukan penandatanganan pelepasan hak secara sukarela, kemudian mengajukan permohonan untuk meminjam tanah kepada pemerintah daerah dan membayar sewa.

Munculnya surat instruksi tersebut menimbulkan dampak “hukum” berupa pembatasan hak bagi WNI “non pribumi” untuk memiliki hak milik atas tanah di Wilayah DIY.

Bagi WNI non pribumi yang telah memiliki hak milik atas tanah sebelum keluarnya surat instruksi kepala daerah tersebut wajib pula untuk melepaskan hak miliknya tersebut kepada negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah DIY guna untuk diubah menjadi hak atas tanah lainnya. Surat Instruksi sebagaimana dimaksud di atas mengakibatkan perbedaan perlakuan terhadap WNI pribumi dan WNI non pribumi yang tinggal di Wilayah DIY<sup>15</sup>.

Pada titik ini, pertanyaan penting tentang mengapa Instruksi Kepala Daerah DIY 1975 bisa turun, dari sisi historis belum menemukan sisi yang benar-benar terang, dalam arti belum ada alasan-alasan yang bisa dipertanggungjawabkan validitasnya secara keilmuan.

Meskipun demikian, ada sekelebat informasi mengenai latar belakang keluarnya instruksi tersebut, berdasarkan informasi dari Ong Siang Cun alias Cuncun, seorang aktivis persamaan hak sekaligus pemilik toko souvenir di Jalan Malioboro:

*“[...] Sebetulnya kan dari Pak Siput, yang pelaku Sejarah itu, yang dekat sama Paku Alam almarhum yang sebelumnya<sup>16</sup>, sebetulnya tanah yang ada di Jogja itu, instruksi itu dikeluarkan supaya apa, untuk menggerakkan roda perekonomian Jogja. Orang Tionghoa sing jago*

---

<sup>15</sup> Lestarini, Ratih, 2018, “Kebijakan Pertanahan Bagi WNI Keturunan Tionghoa Di Yogyakarta: Diskriminasi Atau Diskriminasi Positif”, Jurnal Hukum & Pembangunan 48 No. 1, hlmn. 44-63.

<sup>16</sup> Yang dimaksudkan adalah Sri Paku Alam VIII.

*dagang ini disuruh mbayar pajak. Sebetulnya kan gitu. Ini kok malah diteruskan. Instruksi itu kalau memang betul, sahkan saja jadi Perda. Kok ndak? [...]*

Pernyataan senada dari Cuncun menggambarkan alasan mengapa Instruksi Kepala Daerah DIY 1975 ini bisa keluar:

*"[...] Latar belakangnya karena daerah ndak punya kas. Jadi warga Tionghoa itu, diharapkan memberikan sumbangsiah dari... dari nyewa tanah, uang pemasukan. Latar belakangnya itu. Jadi itu berlaku sementara, tapi bukan untuk terus... warga Tionghoa itu tidak punya hak atas tanah. [...]"*

Pernyataan di atas, karena belum bisa divalidasikan kesahihannya secara ilmiah, maka belum bisa dijadikan rujukan untuk menjawab pertanyaan besar kebijakan berupa Instruksi Kepala Daerah DIY 1975. Namun paling tidak bisa membantu untuk memberikan gambaran tentang bagaimana situasi kehidupan warga Tionghoa khususnya di Yogyakarta pada saat itu.

Keterangan dari Cuncun ini, setidaknya bisa memberikan gambaran posisi etnis Tionghoa di Yogyakarta, yaitu dipandang sebagai golongan kaya, yang dalam kondisi tertentu diharapkan untuk memberikan sumbangan bagi daerah. Sebuah hal yang wajar sebenarnya, apabila ada anggota masyarakat memberikan "bantuan" bagi pemerintah daerah. Namun yang menjadi sebuah ganjalan yakni apabila dikaitkan dengan *positioning* terhadap etnis Tionghoa itu sendiri. Masa-masa paska gejolak 1965-1966, adalah masa-masa yang "panas" di Indonesia, dan situasi "panas" ini menarik masuk etnis Tionghoa Indonesia dalam suasana tidak menyenangkan. "Hanya" karena sama-sama beretnis Tionghoa dan negara RRC sebagai tempat asal mereka adalah negara bersistem komunis, biasanya orang Tionghoa Indonesia juga langsung dikaitkan dengan komunis. Artinya, etnis ini berada dalam posisi tidak disukai sekaligus disukai: tidak disukai karena stigma yang melekat pada mereka, dan disukai dalam arti dimanfaatkan dalam kaitannya dengan kepentingan pemerintah, terutama dalam hubungannya dengan kepentingan finansial.

Stigmatisasi-*stereotyping* terhadap warga Tionghoa ini, bila diibaratkan adalah jauh panggang dari asap. Stigmatisasi, seperti yang hampir selalu terjadi, adalah karena mispersepsi yang tersebar secara luas, berdasarkan prasangka-prasangka tertentu terhadap komunitas tertentu. Mispersepsi ini terbangun, salah satunya adalah karena adanya pengalaman dari sebagian komunitas, yang berinteraksi dengan sebagian komunitas yang lain, kemudian salah satu atau keduanya merasa mengalami perlakuan tertentu (menyenangkan atau tidak menyenangkan) dari kelompok yang lain. Perasaan oleh sebagian anggota kelompok masyarakat tertentu ini kemudian oleh karena satu dan lain hal digeneralisasikan menjadi anggapan umum tentang perilaku suatu komunitas dan akhirnya berujung pada sebuah *stereotyping*. Relasi Jawa-Tionghoa paska era bandar tol adalah contoh yang sangat baik menggambarkan stigmatisasi ini. Paska gejolak 1965-1966, angin stigmatisasi yang mendera etnis Tionghoa kembali mendera. Kali ini etnis Tionghoa secara '*gebyah uyah*' dikaitkan dengan komunis. Pernyataan dari Cuncun bisa menggambarkan adanya stigmatisasi ini:

[...] *Itu sejarahnya juga sudah saya tulis kenapa tanahnya mundur ada cekungan itu. Karena kami tahun '78 disuruh mundur, dengan biaya sendiri, tanpa ganti rugi, kalau nggak mau nurut diunekke<sup>17</sup> PKI. Tahun '78, mundur sendiri, limang meter itu. [...]*

Apa yang menimpa Cuncun dan rekan-rekannya sesama pebisnis di Malioboro adalah contoh tentang bagaimana stigmatisasi salah kaprah terhadap sebuah etnis tertanam secara mendalam. Etnis Tionghoa oleh (sebagian) masyarakat etnis lain dengan mudah dituding sebagai komunis tanpa alasan dan bukti yang jelas.

Lalu, salah kaprahnya ada di mana?

Etnis Tionghoa, sebagaimana dikenal semenjak awal hingga masa itu, dikenal dengan citra kuatnya sebagai kaum pebisnis. Ditunjang dengan pembatasan-pembatasan oleh pemerintah Orde Baru yang mengurung etnis ini dalam kegiatan perdagangan semata, mengukuhkan citra bahwa warga

---

<sup>17</sup> Dikatakan (bahasa Jawa-ed).

Tionghoa adalah identik dengan pedagang. Sebuah situasi yang jika “dibaca” dengan jernih, maka darinya akan ditemukan sebuah kebingungan. Bagaimana bisa kaum pedagang yang kapitalis dikatakan sebagai komunis? Bagaimana bisa sebuah etnis yang distigmakan sebagai sekumpulan orang yang “hanya cari untung”, “oportunis”, “eksklusif”, dengan semerta-merta dituding sebagai pengikut komunis? Komunis, sebagaimana diketahui secara umum, memiliki citra gerakan yang bertolak belakang dengan stigma-stigma tersebut.

Dalam konteks terkait Instruksi Kepala Daerah DIY 1975, apabila dikaitkan dengan pernyataan dari Cuncun, nampak adanya kecenderungan pemposian warga keturunan Tionghoa sebagai “*middle man minority*”, yang akarnya berasal dari masa kolonial. Warga Tionghoa, karena dianggap berduit, kemudian dijadikan semacam tambang uang bagi pemerintah daerah. Apabila dikaitkan dengan posisi warga Tionghoa secara umum, *positioning* semacam ini menempatkan mereka dalam kondisi terjepit: “dipenjara” dalam dunia perdagangan semata<sup>18</sup>, harus menuruti penguasa atau digebuk apabila membandel. Sementara di sisi yang lain, warga keturunan Tionghoa juga dikurung untuk hanya bergerak di dunia perdagangan, yang menjadi semacam upaya pelestarian bagi pembedaan warga ala pemerintah Hindia Belanda. Dampaknya, adalah masih adanya tembok tebal yang belum runtuh

---

<sup>18</sup> Berbagai literatur menyebutkan bahwa banyak warga Tionghoa yang memiliki minat di dunia selain perdagangan. Dapat dikemukakan sebagai contoh, adalah peran warga keturunan Tionghoa yang terjun ke dunia militer. Buku karya Iwan “Ong” Santosa berjudul “Tionghoa Dalam Sejarah Kemiliteran” dengan baik menggambarkan hal ini. Kemudian peran yang tidak bisa diremehkan adalah kontribusi etnis Tionghoa dalam dunia olahraga. Rudy Hartono, Liem Swie King, Christian Hadinata, dan lain-lain, adalah warga keturunan Tionghoa yang pada masanya mendominasi jagat perbulutangkisan. Hingga kini, etnis Tionghoa masih rajin menelurkan atlet-atlet bulutangkis kelas dunia. Apa yang terjadi pada etnis Tionghoa di cabang olahraga sepakbola, menampakkan jelas adanya pengkerdilan peran yang dilakukan rezim Orde Baru terhadap warga Tionghoa dalam konteks kehidupan berbangsa. Masa pra Gestapu, adalah biasa adanya keberadaan warga Tionghoa dalam timnas sepakbola Indonesia. Bahkan bisa dikatakan cukup mendominasi. Nama-nama pemain timnas dalam gelaran Olimpiade Melbourne 1956 menunjukkan peran besar warga Tionghoa di cabang ini: Thio Him Tjiang, Tan Ling Houw, Kwee Kiat Sek, Phwa Sian Liong. Pada masa Orde baru, akan sulit menemukan etnis Tionghoa di timnas sepakbola Indonesia, bahkan di level klub profesional. Salah satu alasan absennya mereka adalah karena ketakutan akan “diapa-apakan”, mengingat olahraga ini rawan gesekan dan ditonton oleh publik secara luas. “Alienasi” yang dilakukan rezim Orde Baru juga berandil dalam cuti panjangnya warga Tionghoa di dunia sepakbola.

antara Tionghoa-bukan Tionghoa.

## **C. Pembatasan Hak Kepemilikan Tanah Bagi Warga Tionghoa di Yogyakarta: Mekanisme, dan Resistensi.**

### **C.1. Kebijakan Pertanahan ATR/BPN di DIY**

Pada 1984, ketika kebijakan bidang pertanahan ditarik dari Daerah ke Pusat, maka seharusnya Instruksi Kepala Daerah DIY 1975 tersebut tidak berlaku lagi. Namun fakta di lapangan, kebijakan tersebut masih dianut oleh Pemerintah Daerah DIY bahkan justru menjadi acuan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Badan Pertanahan Nasional, yang pada 2014 berubah menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, mengambil garis untuk mengikuti *policy* yang dianut pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Artinya, ATR/BPN tidak bisa memberikan hak kepemilikan atas tanah berupa Sertipikat Hak Milik (SHM), melainkan hak-hak yang lebih lemah kedudukannya berupa Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU), hak sewa, hak pakai dan hak-hak lainnya sesuai peraturan yang berlaku terhadap Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa di seluruh wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Mengapa ATR/BPN mengikuti garis yang sama dengan yang ditegaskan oleh Pemerintah Daerah DIY?

Pertanyaan yang sangat penting ini terkait dengan aspek politik, namun belum ada titik terang mengapa garis kebijakan tersebut dijalankan. Selain alasan yang diduga terkait dengan alasan “politik” tertentu, belum ada alasan yuridis maupun alasan lain yang bisa menjelaskan mengapa Kantor Wilayah ATR/BPN DIY dan Kantah-Kantah di lingkungan ATR/BPN DIY mengikuti garis yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah DIY dalam hal pertanahan.

Salah satu akar dari permasalahan ini, berasal dari masa tahun 1970-an, ketika urusan permasalahan pertanahan masih dipegang oleh Pemerintah

Daerah (Gubernur), yakni terkait dengan proses administrasi pertanahan oleh BPN, yang mana dikenal adanya tiga proses pengakuan asal hak tanah: konversi, pengakuan, dan pemberian. Pada masa itu, terdapat tanah-tanah pemberian oleh pihak Pemda DIY, dengan dasar hukum berupa surat yang ditandatangani oleh Gubernur DIY. Adapun dasar hukumnya adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972. Berdasarkan Permendagri Nomor 6 Tahun 1972, dalam proses pemberian hak atas tanah, Gubernur menandatangani surat atas nama Menteri Dalam Negeri. Artinya, di sini Gubernur adalah sebagai perpanjangan tangan dari Menteri Dalam Negeri. Oleh Pemda DIY, tanah-tanah pemberian Gubernur DIY ini diistilahkan dengan “KPTS”<sup>19</sup>.

Tanah-tanah yang diberikan atas dasar Permendagri 6 Tahun 1972 tersebut, oleh Kesultanan ingin “diambil” lagi. Hal ini dilakukan atas masukan seorang pakar agraria yang dikenal dekat dengan Keraton. Menurut penuturan Bapak M, salah seorang pejabat di Kantor Wilayah ATR/BPN DIY:

*“Pak S ini kan pokoke yang KPTS harus dikembalikan ke Sultan. Dari hukum tata negaranya itu, dari administrasi negaranya kan nggak ada. Dia<sup>20</sup> menandatangani atas nama Menteri Dalam Negeri.”*

Tanah-tanah yang dimaksudkan, biasanya berupa Hak Guna Bangunan, ada pula yang berupa Hak Pakai. Seperti disebutkan sebelumnya, pada sertipikat tanah sebelum diberlakukan UUPA 1984, ditandatangani oleh Gubernur dan berlaku di seluruh Indonesia. Permasalahan kemudian muncul, karena hal ini masuk ke dalam Tusi Badan Pertanahan Nasional dan memunculkan friksi-friksi tertentu antara Pemda DIY (Gubernur DIY) dan BPN, seperti misalnya permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

Terkait dengan permasalahan kepemilikan tanah warga keturunan Tionghoa sendiri, ada pula unsur non formal yang menjadi “bumbu” dari permasalahan ini yakni perasaan “tidak enak” dari Menteri ATR/BPN maupun dari Kepala Kantor Wilayah ATR/BPN DIY. Hal ini seperti ditegaskan Bapak M:

---

<sup>19</sup> KPTS: akronim dari Keputusan. Maksudnya adalah keputusan Gubernur DIY. Dalam hal ini konteksnya adalah Keputusan dalam hal pertanahan.

<sup>20</sup> Gubernur DIY.



*“Kadangkala, Pak Menteri sendiri ewuh pekewuh. Pak Kanwil ewuh pekewuh. Secara politis, ini kan menyerempet ke politik. Buntut dari Undang Undang Keistimewaan.”*

Berdasarkan pernyataan tersebut, jelas akan adanya implikasi dari pemberlakuan Pasal 7 UU Nnomor 13 Tahun 2012 yang merujuk pada Instruksi Kepala Daerah DIY 1975.

Mengenai posisi Kanwil ATR/BPN DIY sendiri, dalam hal ini mengikuti garis yang dianut oleh Pemda DIY, namun alasan mengapa garis tersebut yang diikuti, sejauh ini masih belum jelas, selain alasan “ewuh pekewuh”.<sup>21</sup>

Masih menurut Bapak M, dalam persoalan ini Kanwil memutuskan untuk mengikuti alur yang searah dengan Pemda DIY:

*“Kalau secara yuridis, soal itu warga keturunan itu sebenarnya kita sudah clear, kita menjalankan “Keputusan” itu. Jadi siapapun boleh gugat balik, kita sudah *clear*.”*

Konsekuensinya, Kantah-Kantah ATR/BPN di DIY maupun Kanwil ATR/BPN DIY harus siap dengan berbagai macam gugatan oleh warga keturunan Tionghoa terkait masalah kepemilikan hak atas tanah mereka yang dibatasi.

## **C.2. Kebijakan Pertanahan di DIY Dalam Penerapannya**

Garis kebijakan yang dianut oleh Kementerian ATR/BPN untuk mengikuti arah *policy* sesuai dengan yang digariskan oleh Pemerintah Daerah DIY, seperti tercantum dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, menimbulkan konsekuensi logis bagi ATR/BPN dalam penerapannya di lapangan. Konsekuensi tersebut salah satunya berupa metode yang digunakan untuk mengidentifikasi WNI keturunan Tionghoa, ketika mereka melakukan proses pengurusan administrasi pertanahan.

Dalam implementasinya, maka harus terdapat metode-metode yang digunakan untuk mengidentifikasi warga keturunan Tionghoa apabila mereka

---

<sup>21</sup> Merasa tidak enak kepada seseorang/banyak orang apabila melakukan/tidak melakukan sesuatu.

ingin melakukan pengurusan kepemilikan tanah. Oleh Kanwil ATR/BPN DIY, warga keturunan diwajibkan untuk melaporkan, namun belum jelas metode seperti apa dalam hal pelaporan ini, terlebih Kanwil ATR/BPN dalam hal ini kewenangannya adalah melakukan koordinasi, sedangkan mengenai pelaporan tanah tersebut tidak diatur secara jelas.

Permasalahan terpenting dalam hal ini adalah proses identifikasi yang harus dilakukan apabila terdapat warga keturunan Tionghoa yang ingin melakukan proses administrasi kepemilikan tanah. Secara garis besar, proses identifikasi yang dilakukan terkait dengan ciri-ciri yang dianggap melekat pada warga keturunan Tionghoa.

Proses pengecekan ini, dimulai dari saat warga keturunan Tionghoa melakukan pendaftaran tanah. Pengecekan kemudian dilakukan dengan cara online, di mana sertifikat dilampiri fotokopi sertifikat dan sertifikat aslinya. Kemudian, KTP warga yang bersangkutan dicek untuk mengetahui informasi yang melekat padanya. Setelahnya, pengecekan dilakukan dari agama yang dianut oleh yang bersangkutan. Apabila ditemukan bahwa yang bersangkutan memiliki agama tertentu, maka akan mulai dilakukan "perhatian lebih" kepada dokumen yang diajukan. Perhatian selanjutnya ditujukan kepada "nama Jawa" yang bersangkutan, karena seperti diketahui, warga keturunan biasanya memiliki nama Jawa dengan pola tertentu. Apabila semua unsur tersebut masih belum bisa membuktikan bahwa yang bersangkutan berdarah Tionghoa, maka akan dimintakan akte kelahiran. Apabila dari akte kelahiran masih belum ditemukan ciri "Tionghoa", akan diminta akte nikah. Apabila masih juga belum ditemukan bukti yang diperlukan, akan dilakukan pengecekan orang tua yang bersangkutan.

Pola yang senada juga dilakukan oleh Kantor Pertanahan Bantul dalam mengidentifikasi warga yang diduga berdarah Tionghoa. Metodenya adalah sebagai berikut:

1. Identifikasi dari nama (pada KTP dan Kartu Keluarga). Kemudian dilakukan analisis dengan asumsi bahwa nama tertentu adalah milik

warga keturunan Tionghoa. Misal: Anthony Wijaya, Linda Chandra, dan lain sebagainya.

2. Identifikasi tempat tinggal. Warga keturunan Tionghoa, biasanya memiliki tempat tinggal di daerah tertentu (Gondomanan, Pajeksan, Ketandan). Sedangkan di Kabupaten Bantul, di Desa Ngestiharjo, Kecamatan Kasihan.
3. Identifikasi dengan *Staatsblad* dari masa kolonial. Di akte kelahiran, untuk warga keturunan Tionghoa tertulis Staatsblad 1933. Staatsblad ini mengenai aturan untuk menerbitkan akte kelahiran.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Adanya perlakuan berbeda dalam hal pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dianut dalam UU Keistimewaan DIY, menyebabkan problematika dalam beberapa hal. Problem pertama terkait dengan Kementerian ATR/BPN selaku pelaksana di bidang pertanahan. ATR/BPN dalam hal ini harus melaksanakan kebijakan dalam “suasana tidak nyaman”, karena ia sebagai institusi yang berada di bawah Presiden harus “beradaptasi” dengan kebijakan yang dianut oleh pemerintah daerah setempat. ATR/BPN yang memiliki pilar dalam menjalankan tupoksi berupa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, harus mengakomodasi kepentingan pertanahan yang digariskan oleh Pemerintah Daerah DIY lewat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Artinya, terdapat dualisme dalam hal pertanahan, keduanya diwadahi dalam peraturan setingkat Undang-Undang, hal mana ATR/BPN yang secara tupoksi mendasarkan diri pada UUPA-nya, namun karena adanya UU Keistimewaan DIY, harus pula mewadahi kepentingan keistimewaan dalam hal pertanahan di DIY.

Keistimewaan dalam hal pertanahan ini, selain adanya dualisme payung peraturan, menyebabkan permasalahan ke dua yang harus dihadapi, yakni adanya diskriminasi terhadap warga keturunan Tionghoa dalam hal kepemilikan tanah. Apabila merujuk pada UU Keistimewaan DIY yang merujuk pada Instruksi Kepala Daerah DIY 1975, warga keturunan Tionghoa (yang dianggap sebagai WNI non pribumi) tidak bisa memiliki tanah dengan status Hak Milik. Sebagai konsekuensi dari kebijakan ini, menempatkan Kanwil ATR/BPN DIY dalam posisi sulit karena memaksanya untuk melakukan tindakan pembedaan pada WNI (yang dianggap) keturunan Tionghoa selaku warga non pribumi, sedangkan di UUPA tidak mengenal pembedaan warga negara berdasarkan etnisitas maupun golongan tertentu

(yang merupakan warisan jaman kolonial Hindia Belanda), pun demikian dengan UU Nomor 8 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia yang secara jelas menggariskan tidak adanya lagi WNI pribumi dan non pribumi.

Permasalahan ke tiga, adalah adanya diskriminasi itu sendiri. Perlakuan berbeda dalam kepemilikan tanah di DIY, pada akhirnya memunculkan pertanyaan: benarkah perlakuan berbeda kepada WNI keturunan Tionghoa tersebut wajar untuk dilakukan? Apakah tidak bertentangan dengan konstitusi dan bahkan Pancasila? Pertanyaan selanjutnya yang mengemuka adalah: benarkah kebijakan pertanahan tersebut efektif untuk mengatasi kesenjangan ekonomi seperti yang sering didengungkan?

Permasalahan ke empat, adalah adanya gugatan-gugatan kepada ATR/BPN dari warga keturunan Tionghoa sebagai akibat dari implementasi kebijakan pertanahan oleh ATR/BPN di DIY yang mengikuti garis yang sama dengan Pemda DIY. Adanya gugatan-gugatan tersebut, adalah menambah masalah yang sebenarnya tidak perlu ada dan bukan diakibatkan oleh unsur dari ATR/BPN.

Permasalahan ke lima adalah terkait dengan warga keturunan Tionghoa. Seperti telah disebut beberapa kali dalam tulisan ini, adanya “diskriminasi positif” dalam pertanahan di DIY bertujuan untuk mengatasi kesenjangan antara si kaya dan si miskin, agar jangan ada penguasaan tanah secara berlebihan oleh si kaya. Namun yang harus digarisbawahi, adalah dalam hal ini ada anggapan bahwa etnisitas berbanding lurus dengan kekuatan ekonomi seseorang. Jika menilik kebijakan ini, bisa diterjemahkan bahwa Si Kaya adalah WNI non pribumi yakni dari etnis Tionghoa, sedangkan Si Miskin bukan berasal dari etnis Tionghoa. Sebuah hal yang sebenarnya adalah sangat salah kaprah, karena tidak semua etnis Tionghoa kuat dari segi ekonomi, dan tidak semua warga yang diistilahkan sebagai warga pribumi memiliki kekuatan ekonomi yang lemah. Anggapan yang “lebih parah” lagi bahkan muncul dengan stigmatisasi warga keturunan Tionghoa sebagai “pengkhianat” saat revolusi kemerdekaan sehingga layak untuk dibedakan.

Anggapan ini pula yang secara tidak resmi mendasari pembatasan kepemilikan hak atas tanah bagi warga keturunan Tionghoa.

Lalu bagaimanakah dengan warga keturunan Tionghoa yang secara ekonomi tidak kuat? Di sinilah permasalahan yang ke enam muncul. Adanya pembatasan kepemilikan tanah ini justru merugikan warga keturunan Tionghoa yang secara ekonomi lemah. Bagi mereka, tanah tentu menjadi aset yang sangat berharga, namun dengan aturan ini, justru mereka tidak memiliki tanah dengan status Hak Milik, sedangkan bisa jadi, itu menjadi hal yang sangat berharga.

Aturan kepemilikan tanah ini, jika ditelisik, juga sulit untuk dicari kaitannya dengan argumen pengurangan kesenjangan di antara warga. Apabila tujuannya untuk mengurangi kesenjangan, maka permasalahannya adalah permasalahan kelas, permasalahan kepemilikan modal, namun dalam kebijakan ini, yang dilakukan adalah pembatasan kepemilikan kepada kelompok yang dianggap kaya dengan jalan memberikan perlakuan yang berbeda kepada etnis tertentu. Jadi apabila diistilahkan adalah: tidak nyambung. Permasalahan kelas seharusnya diselesaikan dengan analisis berdasarkan kelas sosial, bukan berdasarkan etnis.

## **B. Rekomendasi**

Penelitian ini menunjukkan bagaimana pemerapan kebijakan bidang pertanahan di DIY menimbulkan berbagai macam problematika, yang sebenarnya tidak ada apabila kebijakan tersebut ditiadakan. Permasalahan yang justru menimpa Kementerian ATR/BPN sebagai pemangku kepentingan bidang pertanahan adalah yang paling terdampak dengan adanya kebijakan di bidang pertanahan tersebut. Dalam hal ini, Kanwil ATR/BPN mengalami “kegalauan” karena di satu sisi, ia tunduk pada pemerintah pusat, namun di sisi yang lain berada di sebuah daerah dengan otonomi khusus yang memiliki peraturan tersendiri khususnya di bidang pertanahan, dan sebagai konsekuensinya, harus memilih untuk mengikuti salah satu kebijakan untuk dianut.

Pilihan yang diikuti Kanwil ATR/BPN, justru menimbulkan hal-hal negatif,

selain secara aturan harus berseberangan dengan aturan-aturan legal formal yang lain, secara etika kebijakan ini juga dipertanyakan, mengingat adanya "*affirmative action*" atau "diskriminasi positif" bidang pertanahan ini justru merugikan warga sendiri terutama warga keturunan Tionghoa yang berada pada taraf ekonomi "lemah". Bagi warga keturunan Tionghoa yang memiliki finansial kuat, hal ini sebenarnya bukanlah masalah besar, karena bisa memiliki aset tanah bersatus Hak Milik di luar DIY, dan pembatasan kepemilikan tanah bisa "disubstitusi" dengan dengan aset yang melimpah, yang menjadikan kelompok ini tetap punya *resource* yang memadai dalam menjalankan kehidupannya.

Ke depannya, kebijakan ini juga akan makin sulit untuk diterapkan, karena secara legal formal, sudah tidak ada lagi perbedaan bagi setiap WNI, sehingga berbagai macam perbedaan bagi WNI dari etnis tertentu akan sangat sulit untuk dilakukan dan berfiksi dengan aturan yang lain. Sebagai contoh, adanya kesulitan untuk mengidentifikasi anak yang lahir dari pernikahan campuran antara etnis Tionghoa dan lainnya, sebuah hal yang di masa kini lazim terjadi. Ia tetaplah Tionghoa, namun sebagian dirinya juga bukan Tionghoa. Bagaimana memposisikan etnisitas untuk kasus seperti ini? Penelitian ini menemukan, tidak ada jawaban pasti untuk kasus tersebut.

Ditinjau secara etika, perbedaan ini menimbulkan jurang, karena menempatkan etnis Tionghoa sebagai warga yang "berbeda", sesuatu yang sudah bukan masanya lagi untuk diterapkan. Segregasi warisan kolonial ini, sebagaimana diketahui, sudah dihanguskan dari Indonesia pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, dan gongnya adalah UU Nomor 6 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, yang didukung dengan UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Perbedaan perlakuan bagi sesama warga negara, adalah tidak relevan untuk diterapkan, kecuali dengan standar-standar yang sangat ketat yang harus dimiliki dalam penerapan sebuah "*affirmative action*"/diskriminasi positif. Urgensi perbedaan dalam bidang pertanahan di DIY bagi warga etnis Tionghoa, dalam hal ini tidak pernah dikaji seberapa kuat urgensinya untuk

diberlakukan sebagai suatu diskriminasi positif. Peraturan tentang pertanahan bagi warga keturunan Tionghoa, tidak layak lagi untuk terus diterapkan, ditilik dari berbagai sudut pandang yang disebutkan dalam penelitian ini.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Vetri, Tihara Vito Seka. 2016, "Problematika Surat Instruksi Kepala Daerah Nomor k.898/i/a/75 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi Di Yogyakarta", *Tesis*, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Raharjo Jati, Wasisto, "Politik Agraria Di Yogyakarta: Identitas Patrimonial & Dualisme Hukum Agraria", *Jurnal Ilmiah*, LIPI.
- Choirunnisa; Fachrizal Helmi, Muhammad. 20.., "Sikap Pembentuk yang Melatarbelakangi Pemberlakuan Pelarangan Hak Kepemilikan Tanah untuk WNI Keturunan Tionghoa di Yogyakarta", *Jurnal Ilmiah*, Fakultas Psikologi dan Fakultas Ilmu Budaya Universitas Indonesia.
- Soeprapto, ..., "Modul Sosiologi Hukum", Universitas Terbuka.
- Wijanarko, Tunjung Fitra, 2015, "Glagaharjo Menantang Relokasi", *Tesis*, SAPPK Institut Teknologi Bandung.