



Konflik Norma antara Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Prinsip Persamaan Warga Negara dalam Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah

Danang Budilaksono^{1*}, Habib Gufron², Ali Yusron³

¹⁻³Program Studi Magister Kenotariata, Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, Indonesia

Email: dananbudi@outlook.com¹, ghufronhabib01@gmail.com²

*Penulis Korespondensi: dananbudi@outlook.com

Abstract. *This study examines the normative conflict between the Special Region of Yogyakarta (DIY) special status regulations and the constitutional principle of equality of citizens in land ownership rights. Employing a normative-juridical research method with a statute, conceptual, and comparative approach, this study identifies a fundamental tension between the exclusive land rights system originating from the Sultanate's traditional legal order—particularly Gubernatorial Instruction No. K.898/I/A/1975—and the national land law framework as stipulated under the Basic Agrarian Law (UUPA) No. 5 of 1960 and the 1945 Constitution. The findings reveal that DIY's land ownership restrictions based on ethnic classification constitute a form of discrimination that conflicts with Articles 27, 28D, and 28I of the 1945 Constitution, the UUPA's principle of equal land access for all Indonesian citizens, and Law No. 40 of 2008 on the Elimination of Racial and Ethnic Discrimination. The existence of DIY Special Status Law No. 13 of 2012 provides a *lex specialis* argument but cannot supersede higher constitutional norms. The study further demonstrates that this normative conflict generates significant adverse implications, including legal uncertainty for non-indigenous WNI residents, suppression of investment climate, and threats to national legal system coherence. Resolution requires a systematic approach: revocation or revision of the 1975 Instruction, a restrictive interpretation of DIY's land authority under the Special Status Law, and the establishment of an effective dispute resolution mechanism.*

Keywords: *Agrarian Law; DIY Special Status; Equality Before The Law; Land Rights; Normative Conflict.*

Abstrak. Penelitian ini mengkaji konflik norma antara regulasi keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan prinsip konstitusional persamaan warga negara dalam kepemilikan hak milik atas tanah. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis-normatif yang menggabungkan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif, penelitian ini mengidentifikasi ketegangan fundamental antara sistem hak atas tanah eksklusif yang bersumber dari tatanan hukum tradisional Kesultanan—khususnya Instruksi Gubernur No. K.898/I/A/1975—dan kerangka hukum pertanahan nasional sebagaimana diatur dalam UUPA No. 5 Tahun 1960 serta UUD NRI 1945. Temuan penelitian mengungkapkan bahwa pembatasan kepemilikan tanah di DIY berdasarkan klasifikasi etnis merupakan bentuk diskriminasi yang bertentangan dengan Pasal 27, 28D, dan 28I UUD NRI 1945, asas persamaan akses tanah bagi seluruh WNI dalam UUPA, dan UU No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Keberadaan UU Keistimewaan DIY No. 13 Tahun 2012 memberikan argumen *lex specialis*, tetapi tidak dapat mengesampingkan norma konstitusional yang lebih tinggi. Penelitian ini selanjutnya menunjukkan bahwa konflik norma tersebut menghasilkan implikasi merugikan yang signifikan, mencakup ketidakpastian hukum bagi warga WNI non-pribumi, penekanan iklim investasi, dan ancaman bagi koherensi sistem hukum nasional. Penyelesaiannya memerlukan pendekatan sistematis: pencabutan atau revisi Instruksi 1975, penafsiran restriktif atas kewenangan pertanahan DIY dalam UU Keistimewaan, serta pembentukan mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif.

Kata Kunci: Hak Milik Atas Tanah; Hukum Agraria; Keistimewaan DIY; Konflik Norma; Persamaan Di Muka Hukum.

1. LATAR BELAKANG

Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu manifestasi paling kompleks dari pluralisme hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Di satu sisi, keistimewaan tersebut merupakan pengakuan konstitusional terhadap sejarah, nilai-nilai budaya, dan tatanan pemerintahan lokal yang telah berlaku jauh sebelum kemerdekaan. Di sisi lain, regulasi pertanahan yang lahir dari keistimewaan itu mengandung potensi konflik

normatif yang serius dengan prinsip-prinsip universal hukum nasional, khususnya asas persamaan warga negara di hadapan hukum (*equality before the law*) dan jaminan non-diskriminasi dalam perolehan hak-hak sipil dan ekonomi.

Pengaturan kepemilikan tanah di DIY memperlihatkan dualisme yang mencolok: sementara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menegaskan bahwa hanya Warga Negara Indonesia tanpa perbedaan etnis yang berhak atas hak milik atas tanah, Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 secara eksplisit melarang pemberian hak milik kepada WNI non-pribumi. Lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY belum sepenuhnya menyelesaikan ketegangan normatif tersebut, karena justru memperkuat legitimasi kewenangan pertanahan istimewa tanpa klausul pembatasan diskriminasi yang tegas. (UU No. 13 Tahun 2012, Pasal 7 ayat (2) huruf d).

Urgensi penelitian ini terletak pada celah analisis yang belum ditangani secara komprehensif dalam literatur hukum Indonesia: bagaimana menyelesaikan konflik norma antara keistimewaan daerah yang diakui konstitusi dengan jaminan hak asasi manusia yang bersifat universal, khususnya dalam ranah hak milik atas tanah? Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi bentuk-bentuk konflik norma yang terjadi, menelaah yurisprudensi yang relevan, dan merumuskan implikasi hukum serta sosial dari konflik norma tersebut guna memberikan rekomendasi kebijakan yang berbasis pada prinsip negara hukum yang demokratis dan berkeadilan.

2. KAJIAN TEORITIS

Penelitian ini berpijak pada tiga kerangka teori utama. *Pertama*, teori hierarki norma (*Stufenbau des Rechts*) Hans Kelsen, yang menyatakan bahwa dalam suatu sistem hukum yang valid, norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi (Kelsen, 1967, hlm. 221; Asshiddiqie & Safa'at, 2006, hlm. 110). Teori ini menjadi pisau analisis untuk mengukur keabsahan kebijakan pertanahan DIY dalam hierarki perundang-undangan Indonesia sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011. (UU No. 12 Tahun 2011, Pasal 7 ayat 1).

Kedua, teori pluralisme hukum yang melihat eksistensi hukum adat lokal di samping hukum nasional sebagai sebuah keniscayaan dalam negara multikultural. Namun sebagaimana ditegaskan Banakar dan Travers, pluralisme hukum tidak serta-merta membenarkan pelanggaran terhadap hak asasi manusia yang bersifat fundamental. (Banakar & Travers, 2005, hlm. 45) *Ketiga*, teori diskriminasi positif (*affirmative action*) yang membedakan antara

pembedaan perlakuan yang dibenarkan untuk mengoreksi ketimpangan historis dengan diskriminasi yang melanggar prinsip kesetaraan substantif. (Lestari, 2018, hlm. 48-52).

Kajian terdahulu relevan yang menjadi acuan mencakup penelitian Nurhasan Ismail tentang pendekatan ekonomi-politik dalam perkembangan hukum pertanahan, (Ismail, 2007, hlm. 49-51) kajian Endang Pandamdari tentang diskriminasi kepemilikan tanah di DIY, (Pandamdari, 2018, hlm. 23-25) serta studi Fachriza C. Limuris tentang kebijakan afirmatif dalam perolehan hak milik atas tanah. (Limuris, 2021, hlm. 5-7) Penelitian ini memperbarui dan mengintegrasikan temuan-temuan tersebut dengan perkembangan hukum terkini pasca-UU Keistimewaan DIY.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis-normatif, yaitu penelitian hukum yang mengkaji norma-norma positif dalam sistem hukum dengan cara mengolah data berupa bahan-bahan hukum. Pendekatan yang digunakan meliputi: (a) *pendekatan perundang-undangan (statute approach)*, yakni dengan menelaah seluruh regulasi pertanahan yang relevan secara hierarkis; (b) *pendekatan konseptual (conceptual approach)*, dengan mengkaji doktrin-doktrin hukum agraria, hukum tata negara, dan hak asasi manusia; serta (c) *pendekatan komparatif*, dengan membandingkan kebijakan afirmatif pertanahan DIY dengan praktik di negara lain.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas: *bahan hukum primer*, mencakup UUD NRI 1945, UUPA No. 5 Tahun 1960, UU Keistimewaan DIY No. 13 Tahun 2012, UU No. 40 Tahun 2008, Rijktsblad Kasultanan 1918, Instruksi Gubernur 1975, dan putusan-putusan pengadilan terkait; serta *bahan hukum sekunder*, mencakup buku-buku teks hukum, jurnal ilmiah, tesis, dan laporan lembaga negara. Analisis dilakukan secara kualitatif melalui penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis terhadap norma-norma yang berkonflik.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Sejarah dan Dasar Hukum Keistimewaan

Status istimewa DIY memiliki akar sejarah yang tidak dapat dipisahkan dari perjalanan kemerdekaan Republik Indonesia. Secara historis, keistimewaan DIY bersumber dari dua faktor determinan. *Pertama*, kedudukan Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman sebagai kerajaan yang telah memiliki kedaulatan penuh sebelum masa kolonial Belanda. *Kedua*, peran aktif Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka

Pakualaman VIII dalam menyatukan diri dengan Republik Indonesia segera setelah Proklamasi 17 Agustus 1945. Kedua pemimpin tersebut mengeluarkan maklumat bergabung dengan Republik pada tanggal 5 September 1945, sebuah langkah yang secara politis sangat krusial bagi kedaulatan negara yang baru terbentuk. (UU No. 13 Tahun 2012, Pasal 1 angka 2).

Sebagaimana diuraikan oleh Ni'matul Huda, pakar hukum tata negara dari Universitas Islam Indonesia, keistimewaan DIY sesungguhnya bukan semata-mata pemberian dari pemerintah pusat, melainkan merupakan pengakuan atas realitas sejarah yang sudah ada (*recognitive autonomy*). Negara mengakui bahwa sebelum bergabung dengan Republik, Kesultanan dan Kadipaten telah memiliki sistem pemerintahan dan hukumnya sendiri yang mapan, termasuk dalam hal penguasaan dan pengaturan tanah. (Huda, 2009, hlm. 219-220; Hartini, 2011, hlm. 396).

Piagam Kedudukan yang diberikan oleh Presiden Soekarno kepada Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Pakualam VIII pada tanggal 19 Agustus 1945 menjadi fondasi legitimasi pertama keistimewaan DIY dalam kerangka negara Republik Indonesia. (Endraswara, 2010, hlm. 45) Selanjutnya, keistimewaan tersebut diikat melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta, yang menempatkan DIY sebagai daerah setingkat provinsi namun dengan kewenangan yang lebih luas dibandingkan provinsi biasa. (UU No. 3 Tahun 1950).

Tonggak hukum yang paling mutakhir adalah lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Undang-undang ini secara eksplisit merumuskan kewenangan keistimewaan yang meliputi urusan pertanahan dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d, serta menegaskan kedudukan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman sebagai badan hukum yang berhak memiliki tanah dalam Pasal 32 dan 33. (UU No. 13 Tahun 2012, Pasal 7 ayat (2) huruf d dan Pasal 32-33).

Hak Kepemilikan Tanah Eksklusif di DIY

Dimensi pertanahan dalam keistimewaan DIY bersumber dari dua lapisan yang saling berjaln dan membentuk tatanan pertanahan yang unik namun kontroversial. Lapisan pertama berkaitan dengan konsep *Sultan Ground* (SG) dan *Pakualaman Ground* (PAG). Merujuk kepada Rijktsblad Kasultanan Nomor 16 Tahun 1918 dan Rijktsblad Pakualaman Nomor 18 Tahun 1918, tanah yang tidak terbukti kepemilikannya melalui hak *eigendom* dinyatakan sebagai milik keraton. Konsep ini memiliki kemiripan struktural dengan doktrin *domein verklaring* kolonial Belanda. (Ismail, 2007, hlm. 49-51).

Lapisan kedua, yang jauh lebih kontroversial dari sudut pandang hak asasi manusia, adalah Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975. Instruksi ini secara tegas melarang pemberian hak milik atas tanah kepada Warga Negara Indonesia Non-Pribumi, (Instruksi No. K.898/I/A/1975) sehingga menciptakan rezim pertanahan yang membedakan antara WNI berdasarkan latar belakang etnis: WNI Pribumi memiliki akses penuh terhadap hak milik atas tanah, sementara WNI keturunan—terutama Tionghoa dan Arab—hanya dapat memperoleh Hak Guna Bangunan (HGB).

Endang Pandamdari dari Universitas Trisakti menegaskan bahwa kebijakan pertanahan DIY pasca-Instruksi 1975 telah menciptakan dualisme status hukum di antara sesama WNI yang bertentangan dengan semangat unifikasi hukum pertanahan nasional yang menjadi tujuan dibentuknya UUPA. (Pandamdari, 2018, hlm. 23-25) Sementara itu, Fachriza C. Limuris dalam kajiannya yang dimuat dalam Jurnal Dharmasisya FHUI menyatakan bahwa pembatasan tersebut pada mulanya dimaksudkan sebagai bentuk *affirmative policy* untuk melindungi warga pribumi, namun justru menghasilkan diskriminasi yang tidak proporsional dan tidak relevan dengan konteks sosial-ekonomi kontemporer. (Limuris, 2021, hlm. 5-7).

Prinsip Persamaan Warga Negara dalam Kepemilikan Tanah

Norma Konstitusional

Sistem hukum Indonesia menjamin prinsip persamaan warga negara secara berlapis dalam hierarki norma. Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan. (UUD NRI 1945, Pasal 27 ayat (1)) Lebih lanjut, amandemen UUD NRI 1945 memperkuat jaminan tersebut melalui Pasal 28D ayat (1) yang menjamin hak setiap orang atas perlakuan yang sama di hadapan hukum, (UUD NRI 1945, Pasal 28D ayat 1) serta Pasal 28I ayat (2) yang menegaskan bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun. (UUD NRI 1945, Pasal 28I ayat 2).

Pada level undang-undang, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis secara eksplisit melarang tindakan diskriminatif yang membedakan, mengecualikan, atau membatasi hak seseorang berdasarkan ras dan etnisnya, termasuk dalam bidang kepemilikan properti. (UU No. 40 Tahun 2008, Pasal 1 angka 1 dan Pasal 4) Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa pengakuan keistimewaan daerah tidak boleh ditafsirkan sebagai izin untuk melanggar hak-hak dasar warga negara yang dijamin secara universal oleh Konstitusi. (Asshiddiqie, 2011, hlm. 298-300).

Implementasi UUPA dan Asas Persamaan dalam Hukum Agraria

Salah satu tujuan utama pembentukan UUPA adalah mengakhiri dualisme hukum pertanahan serta menghapuskan segala bentuk pembedaan yang tidak dikenal oleh hukum adat. (Santoso, 2008, hlm. 87-89) UUPA Pasal 9 ayat (1) menegaskan bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Sementara itu, Pasal 21 ayat (1) UUPA secara spesifik menyatakan bahwa "hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hak milik"—formulasi tanpa kualifikasi berbasis etnis—yang secara normatif mengandung makna bahwa setiap WNI berhak atas hak milik tanah. (UUPA, Pasal 9 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1); Harsono, 2007, hlm. 265).

Boedi Harsono, salah satu pakar hukum agraria Indonesia, menegaskan bahwa asas persamaan dalam UUPA bukan sekadar asas deklaratif, melainkan asas operasional yang harus diwujudkan dalam setiap kebijakan pertanahan di seluruh wilayah Republik Indonesia. Setiap peraturan daerah atau kebijakan lokal di bidang pertanahan yang menciptakan pembedaan berbasis etnis bertentangan secara langsung dengan filosofi pembentukan UUPA yang menghendaki unifikasi dan kepastian hukum. (Harsono, 2007, hlm. 231-232; Sumardjono, 2009, hlm. 19).

Ratih Lestarini dalam Jurnal Hukum & Pembangunan mengungkapkan bahwa konsep diskriminasi positif yang diakui dalam hukum internasional hak asasi manusia mensyaratkan adanya tujuan yang *legitimate*, bersifat proporsional, dan ditujukan untuk mengatasi ketimpangan yang nyata dan terukur. Pembatasan yang berlaku seumur hidup dan tidak memiliki mekanisme evaluasi berkala sulit dikategorikan sebagai diskriminasi positif yang memenuhi syarat tersebut. (Lestarini, 2018, hlm. 48-52) Widhiana Hestining Puri pun mencatat bahwa kebijakan pertanahan DIY yang berlangsung lebih dari lima dekade tanpa revisi substansial melampaui batas-batas legitimasi diskriminasi positif. (Puri, 2013, hlm. 77).

Bentuk Konflik Norma dalam Pertanahan DIY

Kasus Spesifik Pertanahan yang Menimbulkan Diskriminasi

Konflik norma antara keistimewaan DIY dan prinsip persamaan warga negara termanifestasi dalam kasus-kasus konkret yang dialami oleh WNI keturunan Tionghoa dan Arab di wilayah DIY. Kasus yang paling terdokumentasi melibatkan WNI non-pribumi yang mengalami penghentian proses peralihan hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan dengan alasan bahwa WNI non-pribumi tidak dapat menjadi penerima hak milik atas tanah. Akibatnya, pembeli mengalami kerugian finansial yang signifikan tanpa mekanisme ganti rugi yang jelas dari pemerintah daerah. (Irawan, 2016, hlm. 162-164).

Praktik yang berkembang di lapangan memunculkan berbagai *modus operandi* untuk mensiasati larangan tersebut, di antaranya: pencantuman nama WNI Pribumi sebagai pemegang hak milik secara formal (*nominee arrangement*), serta pembuatan perjanjian di bawah tangan antara pembeli non-pribumi dengan pemilik formal. Ariesta Budi Rahayu dalam tesisnya di UGM mengungkapkan bahwa praktik-praktik semacam ini justru menciptakan ketidakpastian hukum yang lebih besar, karena posisi hukum pemegang hak yang sesungguhnya menjadi rentan terhadap penyalahgunaan dan sengketa di kemudian hari. (Rahayu, 2014, hlm. 43).

Kasus WNI keturunan Arab juga patut mendapat perhatian. Hasbi Ash Siddiqy Vad'aq dalam tesis magisternya di UGM mengungkapkan bahwa Instruksi 1975 tidak hanya menyasar WNI keturunan Tionghoa, melainkan juga berlaku terhadap seluruh WNI yang dikategorikan sebagai "non-pribumi," termasuk keturunan Arab yang telah bermukim dan berasimilasi di Yogyakarta selama bergenerasi. Hal ini semakin mempertegas karakter diskriminatif kebijakan tersebut karena menggunakan kriteria etnis yang bersifat primordial sebagai dasar pembedaan. (Vad'aq, 2015, hlm. 67).

Dalam persoalan *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground*, masyarakat yang telah bertahun-tahun menempati tanah-tanah tersebut berdasarkan *Serat Kekancingan* mendapati diri mereka berada dalam posisi hukum yang tidak jelas. *Serat Kekancingan* tidak diakui sebagai bukti hak atas tanah menurut UUPA, namun kepemilikan tanah oleh Kasultanan dan Kadipaten dikuatkan oleh UU Keistimewaan DIY. Dualisme ini menciptakan lapisan ketidakpastian hukum yang berlapis-lapis. (Gautama et al., 2024, hlm. 4-5).

Tinjauan Yurisprudensi dan Sengketa Hukum

Upaya litigasi yang dilakukan oleh WNI non-pribumi untuk menantang keberlakuan Instruksi 1975 sejauh ini menghadapi jalan buntu. Instruksi Wakil Kepala Daerah sebagai produk hukum kebijakan (*beleidsregel*) tidak dapat dijadikan objek uji materiil di Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi, karena secara formal bukan merupakan peraturan perundang-undangan. Di sisi lain, menggugat penolakan BPN melalui jalur PTUN pun menghadapi kesulitan tersendiri karena BPN berdalih bahwa tindakannya mengikuti kebijakan pertanahan DIY yang bernaung di bawah UU Keistimewaan DIY. (Limuris, 2021, hlm. 8).

Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN Yyk mencerminkan dilema normatif tersebut. Majelis hakim dihadapkan pada pertentangan antara hak konstitusional penggugat berdasarkan Pasal 27 dan Pasal 28D UUD NRI 1945 dengan kewenangan pertanahan DIY yang bersumber dari UU Keistimewaan DIY. Keberadaan UU Keistimewaan DIY sebagai *lex specialis* dalam bidang pertanahan di wilayah DIY menjadi

argumen yang selalu dikedepankan oleh pihak tergugat, sekalipun norma tersebut secara substantif bertentangan dengan norma yang lebih tinggi dalam hierarki perundang-undangan. (PN Yogyakarta No. 132/Pdt.G/2017/PN Yyk).

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) pada tahun 2013 telah mengeluarkan rekomendasi yang menyatakan bahwa kebijakan pertanahan DIY yang membatasi hak WNI keturunan Tionghoa merupakan bentuk diskriminasi yang bertentangan dengan Konstitusi Indonesia dan instrumen hak asasi manusia internasional, termasuk Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (ICERD) yang telah diratifikasi oleh Indonesia. Rekomendasi Komnas HAM tersebut menyerukan agar pemerintah pusat dan pemerintah DIY melakukan revisi menyeluruh terhadap kebijakan pertanahan yang diskriminatif. (Komnas HAM, 2013, hlm. 4-6).

Konflik norma ini secara teoritik dapat dianalisis melalui lensa teori hierarki norma Hans Kelsen. Dalam sistem hukum yang valid, norma yang lebih rendah harus bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Dengan demikian, ketentuan dalam undang-undang yang bersifat sektoral (UU Keistimewaan DIY) tidak dapat secara sah mengesampingkan norma konstitusional yang melarang diskriminasi berbasis etnis. (Kelsen, 1967, hlm. 221; Asshiddiqie & Safa'at, 2006, hlm. 110) Dalam hierarki perundang-undangan Indonesia sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, UUD NRI 1945 berada di puncak hierarki dan tidak dapat dinegasi oleh norma di bawahnya. (UU No. 12 Tahun 2011, Pasal 7 ayat (1)).

Implikasi Hukum dan Sosial

Dampak terhadap Warga Non-Pribumi

Konflik norma yang dianalisis di atas menimbulkan dampak konkret dan multidimensional bagi warga yang terdampak. Secara individual, WNI non-pribumi yang berdomisili dan menjalankan usaha di DIY menghadapi ketidakpastian hukum fundamental dalam hal penguasaan aset tanah mereka. Status HGB yang memiliki jangka waktu terbatas dan tidak dapat diwariskan dengan kemudahan yang sama seperti hak milik menempatkan mereka pada posisi yang rentan secara ekonomi. (Irawan, 2016, hlm. 77-80).

Hieronimus Purwanta, sejarawan dari Universitas Sanata Dharma, menyatakan bahwa kebijakan ini secara inheren bersifat diskriminatif karena menciptakan kelas-kelas warga negara yang berbeda berdasarkan kriteria etnis dalam hal akses terhadap hak ekonomi, bertentangan dengan semangat integrasi nasional dan pluralisme. (Purwanta, dikutip dalam Kompas.com, 2018) Pada dimensi pewarisan, pembatasan atas hak milik tanah bagi WNI non-pribumi menghambat akumulasi aset antargenerasi. Maria S.W. Sumardjono mengingatkan

bahwa akses terhadap tanah merupakan hak ekonomi, sosial, dan budaya yang diakui dalam instrumen hukum internasional, dan pembatasannya berdasarkan etnis tanpa justifikasi proporsional merupakan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip ICESCR. (Sumardjono, 2008, hlm. 103-107).

Nurhasan Ismail mencatat bahwa politik pertanahan yang segregatif tidak hanya merugikan pihak yang terdiskriminasi, tetapi juga menghasilkan inefisiensi dalam penggunaan lahan secara keseluruhan. Ketika mekanisme pasar tanah terdistorsi oleh batasan non-ekonomis berbasis etnis, alokasi sumber daya pertanahan tidak mencapai optimalitasnya, sehingga pada gilirannya menghambat perkembangan pertanian, perumahan, dan pembangunan urban yang efisien. (Ismail, 2007, hlm. 211-213).

Dampak terhadap Stabilitas Hukum dan Iklim Investasi

Ketidakpastian hukum yang bersumber dari konflik norma pertanahan DIY memiliki dampak langsung terhadap iklim investasi. Ketika status kepemilikan tanah bergantung pada faktor-faktor non-hukum seperti latar belakang etnis pemilik. Dalam perspektif hukum bisnis, pembatasan hak milik atas tanah bagi sebagian WNI berarti bahwa pelaku usaha non-pribumi hanya dapat menguasai tanah melalui HGB, yang secara praktis membatasi kemampuan mereka untuk menggunakan tanah sebagai agunan kredit jangka panjang. Hal ini menciptakan asimetri dalam akses terhadap pembiayaan perbankan antara pengusaha pribumi dan non-pribumi. (Nurhidayati, 2019).

Dari sudut pandang tata hukum nasional, persistensi kebijakan yang bertentangan dengan norma konstitusional juga mengancam integritas sistem hukum secara keseluruhan. Apabila suatu daerah dapat mempertahankan kebijakan yang bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan UUPA tanpa sanksi hukum yang tegas, hal tersebut menciptakan preseden berbahaya bagi koherensi sistem hukum nasional. Sebagaimana diteorikan Kelsen, sistem hukum yang valid mensyaratkan konsistensi hierarki norma; inkonsistensi yang dibiarkan terus-menerus akan menggerus otoritas normatif dari hukum itu sendiri. (Kelsen, 1967, hlm. 221; Asshiddiqie & Safa'at, 2006, hlm. 110).

Nurhasan Ismail menawarkan pendekatan rekonsiliasi normatif, yaitu bahwa kewenangan pertanahan dalam keistimewaan DIY seharusnya dimaknai sebagai kewenangan untuk mengelola tanah milik keraton (SG dan PAG) serta melestarikan sistem pertanahan adat setempat, namun tidak termasuk kewenangan untuk membatasi hak WNI tertentu berdasarkan kriteria etnis yang bertentangan dengan konstitusi. (Ismail, 2007, hlm. 211-213) Resolusi konflik norma ini memerlukan pendekatan yang komprehensif yang akan diuraikan dalam simpulan penelitian ini.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini menemukan bahwa konflik norma antara keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan prinsip persamaan warga negara dalam kepemilikan hak milik atas tanah merupakan persoalan hukum yang bersifat struktural dan multidimensional, bukan sekadar ketegangan administratif yang dapat diselesaikan melalui interpretasi teknis semata. Konflik ini berakar pada dua sumber normatif yang saling berhadapan: tatanan hukum tradisional kesultanan yang diakui secara konstitusional melalui UU Keistimewaan DIY No. 13 Tahun 2012, di satu pihak, dan jaminan persamaan warga negara yang dijamin oleh UUD NRI 1945 beserta UUPA No. 5 Tahun 1960, di pihak yang lain.

Dalam perspektif hierarki norma Hans Kelsen, Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 dan kebijakan pertanahan turunannya tidak memiliki landasan konstitusional yang dapat dipertahankan. Pembatasan hak milik atas tanah berdasarkan latar belakang etnis bertentangan secara frontal dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945, serta dengan Pasal 9 dan 21 UUPA yang tidak mengenal pembedaan berbasis ras atau etnis dalam kepemilikan tanah. Argumen *lex specialis* yang menyandarkan diri pada UU Keistimewaan DIY pun tidak dapat dibenarkan secara konstitusional, karena keistimewaan daerah tidak dapat menjadi blankostel untuk menegasi hak-hak dasar warga negara.

Konflik norma ini telah menimbulkan dampak hukum dan sosial yang nyata dan berlangsung lama: ketidakpastian kepemilikan aset bagi WNI non-pribumi, munculnya praktik-praktik *nominee* yang menggerus kepastian hukum itu sendiri, lemahnya akses pembiayaan akibat keterbatasan hak atas tanah, serta disinsentif investasi yang berpotensi menghambat pertumbuhan ekonomi wilayah DIY secara keseluruhan. Di samping itu, persistensi kebijakan diskriminatif yang dibiarkan tanpa koreksi normatif mengancam integritas dan koherensi sistem hukum nasional.

Berdasarkan temuan-temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan tiga langkah solutif yang bersifat komplementer. *Pertama*, pemerintah DIY wajib mencabut atau merevisi secara fundamental Instruksi 1975 yang secara substantif telah kehilangan legitimasinya pasca-Reformasi dan pasca-pemberlakuan UUPA secara penuh di wilayah DIY. *Kedua*, kewenangan pertanahan dalam UU Keistimewaan DIY harus ditafsirkan secara restriktif, yakni hanya mencakup pengelolaan aset tanah institusi keraton (Sultan Ground dan Pakualaman Ground) serta pelestarian adat pertanahan lokal, tanpa melampaui batas berupa pembatasan hak warga negara berbasis etnis. *Ketiga*, perlu dibentuk mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif dan berkeadilan bagi warga yang telah mengalami kerugian akibat kebijakan pertanahan

diskriminatif tersebut, sebagai bentuk pemulihan hak (*reparation*) yang diamanatkan oleh hukum hak asasi manusia internasional. Tanpa ketiga langkah tersebut, cita-cita negara hukum yang demokratis, adil, dan setara bagi seluruh warga negara tanpa kecuali akan terus terhambat oleh warisan regulasi yang tidak sesuai dengan semangat konstitusionalisme modern.

DAFTAR REFERENSI

- Asshiddiqie, J. (2011). *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia* (Edisi revisi). Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J., & Safa'at, M. A. (2006). *Teori Hans Kelsen tentang hukum*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Banakar, R., & Travers, M. (Eds.). (2005). *Theory and method in socio-legal research*. Hart Publishing.
- Endraswara, S. (2010). *Etika hidup orang Jawa*. Narasi.
- Gautama, T., Firdaus, M. W., & Taufiq, M. S. (2024). Sultan Ground: Dialektika pluralisme hukum. *Jurnal Hukum UMMETRO*. <https://doi.org/10.24127/mlr.v8i2.3562>
- Harsono, B. (2007). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya* (Jilid 1). Djambatan.
- Hartini, S. (2011). Otonomi daerah dan daerah istimewa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 18(3), 390–410.
- Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI Non Pribumi. (1975, 5 Maret).
- Irawan, L. (2016). Perlindungan hukum terhadap warga negara Indonesia non-pribumi untuk memperoleh kepastian hak milik. *Jurnal Cakrawala Hukum*, 7(2), 157–170. <https://doi.org/10.26905/idjch.v7i2.1915>
- Ismail, N. (2007). *Perkembangan hukum pertanahan: Pendekatan ekonomi-politik*. HuMa & Magister Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Kelsen, H. (1967). *Pure theory of law*. University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520312296>
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. (1984).
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. (2013). *Rekomendasi terkait diskriminasi hak atas tanah warga keturunan Tionghoa di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*. Komnas HAM.
- Lestarini, R. (2018). Kebijakan pertanahan bagi WNI keturunan Tionghoa di Yogyakarta: Diskriminasi atau diskriminasi positif. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48(1), 42–68. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol48.no1.1595>
- Limuris, F. C. (2021). *Affirmative policy* sebagai bentuk diskriminasi positif dalam perolehan hak milik atas tanah bagi WNI non-pribumi di DIY. *Dharmasiswa: Jurnal Program Magister Hukum FHUI*, 1(4).

- Nurhidayati, & Sugiyah. (2019). Pemilikan hak atas tanah bagi warga keturunan di Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Binamulia Hukum*, 8(1). <https://doi.org/10.37893/jbh.v8i1.24>
- Pandamdari, E. (2018). Mengkritisi diskriminasi pemilikan tanah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Trisakti*, 1(1), 17–30. <https://doi.org/10.25105/hpph.v1i1.3576>
- Puri, W. H. (2013). Kontekstualitas *affirmative action* dalam kebijakan pertanahan di Yogyakarta. *Bhumi: Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM-STPN*, 1(1), 70–85.
- Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN Yyk. (2017).
- Rahayu, A. B. (2014). *Siasat kepemilikan tanah berstatus hak milik bagi warga keturunan China di Yogyakarta berdasarkan Instruksi Gubernur DIY* (Tesis magister, Universitas Gadjah Mada).
- Rijksblad Kasultanan Nomor 16 Tahun 1918 dan Rijksblad Pakualaman Nomor 18 Tahun 1918. (1918).
- Santoso, U. (2008). *Hukum agraria dan hak-hak atas tanah*. Prenada Media Group.
- Sumardjono, M. S. W. (2008). *Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial dan budaya*. Kompas.
- Sumardjono, M. S. W. (2009). *Kebijakan pertanahan: Antara regulasi dan implementasi*. Kompas.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (1945).
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta. (1950).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. (1960).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (2011).
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. (2012).
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. (2008).
- Vad'aq, H. A. S. (2015). *Larangan kepemilikan tanah bagi WNI non-pribumi keturunan Arab di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Instruksi Gubernur DIY* (Tesis magister, Universitas Gadjah Mada).