



ANALISIS KEADILAN DAN KEPASTIAN HUKUM TERHADAP LARANGAN HAK MILIK ATAS TANAH BAGI WARGA KETURUNAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Khetrin Triananda¹, Shinta Pangesti¹, Dwi Fitriana¹, Albert Fajar Yuga Yusdi Putra¹

¹ Universitas Pelita Harapan

Corresponding Author: Khetrin Triananda

khetrinimutz@gmail.com

Received: March 25, 2026	Revised: April 11, 2026	Accepted: April 13, 2026	Online: April 17, 2026
--------------------------	-------------------------	--------------------------	------------------------

ABSTRAK

Tanah memiliki kedudukan fundamental bagi masyarakat Indonesia, namun di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) terdapat anomali hukum berupa Instruksi Wakil Kepala DIY Nomor K.898/I/A/1975 yang melarang Warga Negara Indonesia (WNI) kategori "non-pribumi" untuk memiliki tanah dengan status Hak Milik. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sejauh mana penerapan asas keadilan dan kepastian hukum dalam praktik pelarangan tersebut ditinjau dari prinsip *lex superior derogat legi inferiori*, serta mengkaji problematika kekosongan definisi hukum mengenai "warga keturunan" beserta dampaknya terhadap pemenuhan hak asasi WNI. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan lintas disiplin (*interdisciplinary approach*) melalui perspektif genetika. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Instruksi 1975 merupakan instrumen kebijakan (*beleidsregel*) yang secara yuridis tidak sah membatasi hak konstitusional yang dijamin oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan UUD 1945. Keberadaan instruksi ini menimbulkan ketidakpastian hukum dan mencederai asas keadilan distributif, mengingat kebijakan afirmasi ekonomi masa lampau telah kehilangan relevansi sosiologisnya. Lebih lanjut, penelitian ini menemukan adanya cacat logis dalam operasionalisasi hukum di lapangan, di mana identifikasi "warga keturunan" hanya bersandar pada penilaian subjektif dan *racial profiling*. Melalui kacamata lintas disiplin, wacana pembuktian empiris berupa uji DNA membuktikan bahwa kategori "pribumi" dan "non-pribumi" adalah ilusi biologis belaka, sehingga pembedaan hak berdasarkan genetika merupakan bentuk diskriminasi yang tidak memiliki basis saintifik. Penelitian ini menyimpulkan bahwa Instruksi 1975 harus dicabut atau direformasi. Disarankan kepada Pemerintah Daerah DIY dan Kementerian ATR/BPN untuk mengharmonisasikan aturan pertanahan dengan prinsip hak asasi manusia dan mengubah parameter afirmasi dari berbasis etnisitas menjadi berbasis kelas ekonomi riil guna menjamin kepastian hukum yang adil bagi seluruh WNI.

Kata Kunci: Hak Milik Tanah; Diskriminasi Ras; Daerah Istimewa Yogyakarta; Kepastian Hukum; Keadilan

Journal Homepage <https://ejournal.unisbajambi.ac.id/index.php/attasyrih/index>

This is an open access article under the CC BY SA license

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

How to cite:

Triananda, K., Pangesti, S., Fitriana, D., & Yusdi Putra, A. F. Y. (2026). Analisis Keadilan dan Kepastian Hukum terhadap Larangan hak Milik atas Tanah bagi Warga Keturunan di Daerah Istimewa Yogyakarta: Analisis Keadilan dan Kepastian Hukum terhadap Larangan hak Milik atas Tanah bagi Warga Keturunan di Daerah Istimewa Yogyakarta. *At-Tasyrih: Jurnal Pendidikan Dan Hukum Islam*, 12(1), 271–282.
<https://doi.org/10.55849/attasyrih.v12i1.507>

Published by:

Pusat Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, Universitas Islam Batang Hari

PENDAHULUAN

Tanah merupakan sumber daya alam yang memiliki kedudukan sangat penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia, tidak hanya sebagai faktor produksi ekonomi tetapi juga sebagai ruang kehidupan dan identitas sosial-budaya yang mengakar. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 menegaskan bahwa seluruh Warga Negara Indonesia (WNI) berhak memperoleh Hak Milik atas tanah, sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (2) yang menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah (UUPA, 1960).

Namun demikian, pada tataran empiris atau *das sein*, terdapat anomali hukum yang bertahan hingga saat ini di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), yakni keberadaan Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 yang melarang WNI yang diklasifikasikan sebagai "non-pribumi" atau "warga keturunan" untuk memiliki tanah berstatus Hak Milik di wilayah DIY (Instruksi Wagub DIY, 1975). Instruksi ini masih dipedomani oleh Kantor Pertanahan di wilayah DIY, sehingga WNI yang dianggap "warga keturunan" yang sering diidentifikasi berdasarkan nama marga, fitur fisik, atau data administratif tidak dapat mendaftarkan tanah dengan status Hak Milik, melainkan hanya dengan status Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai (Kompas, 2019; Harian Jogja, 2021).

Kondisi ini menimbulkan setidaknya dua persoalan hukum yang mendasar. Pertama, terdapat konflik norma yang nyata antara Instruksi 1975 dengan UUPA dan berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, termasuk UU Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Kedua, terdapat kekosongan definisi hukum yang serius: tidak ada satu pun ketentuan perundang-undangan yang berlaku saat ini yang secara formal mendefinisikan siapa yang disebut "pribumi" dan siapa yang termasuk "non-pribumi," mengingat penggolongan penduduk ala Hindia Belanda telah resmi dihapuskan. Lebih jauh, keberadaan Instruksi 1975 berbenturan dengan semangat UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY yang memberikan kewenangan khusus pertanahan namun tetap harus berpegang pada prinsip-prinsip hak asasi manusia (HAM) (UU No. 13 Tahun 2012).

Realitas *das sein* berupa praktik pelarangan tersebut secara diametral bertentangan dengan tatanan hukum ideal yang dicita-citakan atau *das sollen*. Secara konstitusional, *das sollen* telah diamanatkan dengan tegas dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menjamin hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Selanjutnya, pemenuhan hak kepemilikan bagi seluruh warga negara tanpa diskriminasi juga dijamin melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, di mana Pasal 36 menjamin hak setiap orang untuk mempunyai hak milik. Ketimpangan hukum yang terus dipelihara ini pada gilirannya telah memicu berbagai wujud perlawanan dan gugatan hukum dari masyarakat sipil. Sejumlah WNI keturunan yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan, seperti Handoko hingga Zealous Siput Lokasari, telah berkali-kali menempuh jalur peradilan—mulai dari gugatan perdata ke Pengadilan Negeri, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN),

hingga mengajukan uji materi ke Mahkamah Agung. Meskipun sejauh ini sebagian besar gugatan tersebut kandas di meja hijau dengan dalih bahwa Instruksi 1975 dikategorikan sebagai kebijakan afirmatif lokal terkait Keistimewaan DIY, esensi perlawanan tersebut membuktikan adanya permasalahan sistemik. Terlebih lagi, lembaga negara independen seperti Komnas HAM dan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) telah mengeluarkan peringatan dan rekomendasi yang menegaskan bahwa penolakan pendaftaran hak milik tersebut adalah wujud mal administrasi dan pelanggaran HAM berupa diskriminasi rasial.

Untuk membedah persoalan struktural tersebut, fenomena pelarangan ini sejatinya tidak dapat dilepaskan dari konsep dasar mengenai hak kepemilikan dan konteks sejarah lokal itu sendiri. Secara teoritis, Hak Milik merupakan hak atas tanah yang bersifat turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan memperhatikan fungsi sosialnya (Harsono, 2005). Asas Nasionalitas dalam UUPA dirumuskan berdasarkan status kewarganegaraan, bukan berdasarkan etnisitas atau ras (Sumardjono, 2008). Seluruh WNI, tanpa memandang latar belakang etnis, memiliki hak yang sama untuk memperoleh Hak Milik. UUPA secara sengaja merancang sistem hak atas tanah yang bercorak nasionalis-egalitarian membedakan WNI dengan WNA, bukan nasionalis-primordial yang membedakan sesama WNI berdasarkan asal usul etnis (Hajati, 2018). Lebih jauh, DIY memiliki sejarah dinamika pertanahan yang unik, terbagi menjadi Sultan Ground (SG) dan Pakualaman Ground (PAG) sebagai tanah keprabon, serta tanah-tanah lain yang telah diberikan kepada rakyat (Huda, 2013). UU No. 13 Tahun 2012 memang memberikan kewenangan DIY dalam hal pertanahan yang meliputi pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten, namun kewenangan ini terbatas pada pengelolaan SG dan PAG, dan tidak dapat ditafsirkan sebagai pemberian wewenang untuk membatasi hak konstitusional WNI dalam memperoleh Hak Milik atas tanah lainnya (UU No. 13 Tahun 2012; Huda, 2013).

Dalam upaya mengurai anomali hukum ini, pijakan mendasar lainnya yang harus diperhatikan adalah landasan konseptual dari asas keadilan dan kepastian hukum serta komitmen terhadap penghapusan diskriminasi. Aristoteles membedakan keadilan distributif (*iustitia distributiva*) dari keadilan komutatif (*iustitia commutativa*). Keadilan distributif berkaitan dengan pembagian hak dan kewajiban secara proporsional (Aristotle, 1998). John Rawls mengajukan prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty principle*) dan prinsip perbedaan (*difference principle*) yang hanya membenarkan ketidaksetaraan apabila menguntungkan kelompok paling tidak beruntung (Rawls, 1971). Gustav Radbruch mengidentifikasi tiga nilai dasar hukum: keadilan (*Gerechtigkeit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*), dan kepastian hukum (*Rechtssicherheit*). Kepastian hukum menghendaki bahwa hukum harus jelas, tidak ambigu, dan dapat diprediksi (Radbruch, 1973; Huijbers, 1995). Hans Kelsen menegaskan bahwa norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi (Kelsen, 1967). Di samping itu, landasan penghapusan diskriminasi berbasis ras merupakan pilar penting, mengingat penggolongan penduduk berdasarkan ras dan etnis merupakan warisan sistem hukum kolonial yang diatur dalam Pasal 163 Indische Staatsregeling (IS), yang membagi penduduk Hindia Belanda menjadi Eropa, Bumiputera, dan Timur Asing

(Wignjosoebroto, 1994). Instruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1998 memerintahkan penghentian penggunaan istilah pribumi dan non-pribumi dalam seluruh kebijakan pemerintahan. UU No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis kemudian secara tegas mendefinisikan diskriminasi sebagai segala bentuk perbedaan yang mengakibatkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia. Berdasarkan definisi ini, larangan kepemilikan tanah berdasarkan status "keturunan" jelas merupakan bentuk diskriminasi yang dilarang (UU No. 40 Tahun 2008).

Bertolak dari keseluruhan problematika di atas, penelitian ini memusatkan perhatian pada dua fokus kajian yang saling berkaitan. Pertama, penelitian ini menganalisis sejauh mana penerapan asas keadilan dan kepastian hukum dalam praktik pelanggaran kepemilikan Hak Milik atas tanah bagi warga keturunan di DIY yang berlandaskan pada Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 telah menyimpang dari prinsip *lex superior derogat legi inferiori* sebagaimana digariskan oleh Kelsen (1967), sekaligus mengingkari jaminan kepastian dan keadilan hukum yang dikehendaki oleh Radbruch (1973) maupun konstitusi negara. Kedua, penelitian ini mengkaji problematika kekosongan definisi hukum mengenai "warga keturunan" beserta dampaknya terhadap pemenuhan hak asasi WNI, termasuk mengkaji relevansi dan urgensi wacana pembuktian empiris berupa uji DNA sebagai salah satu instrumen alternatif dalam menjamin asas kepastian hukum yang adil. Ketidadaan definisi yang jelas dan terukur telah menjadikan identifikasi "warga keturunan" bersandar pada penilaian subjektif yang bersumber dari warisan kategori kolonial, sehingga menciptakan kerentanan pelanggaran HAM yang sistemik dan berkelanjutan. Kedua fokus kajian inilah yang menjadi landasan pokok bagi penelitian ini untuk memberikan kontribusi analitis yang komprehensif terhadap pembaruan hukum agraria dan perlindungan HAM di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif atau doktrinal, yaitu sebuah proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip, maupun doktrin hukum guna menjawab isu hukum mengenai anomali larangan kepemilikan Hak Milik atas tanah bagi warga keturunan di Daerah Istimewa Yogyakarta (Marzuki, 2014). Fokus utama penelitian ini adalah pengkajian terhadap asas-asas hukum, hierarki peraturan perundang-undangan, serta sinkronisasi hukum baik secara vertikal maupun horizontal. Untuk membedah permasalahan tersebut secara komprehensif, peneliti menerapkan tiga pendekatan utama: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk menelaah hierarki dan validitas yuridis Instruksi Wagub DIY 1975 terhadap berbagai peraturan yang lebih tinggi; pendekatan konseptual (*conceptual approach*) diterapkan untuk menganalisis problematika berdasarkan pandangan para ahli seperti teori keadilan distributif (Aristotle, 1998), prinsip kebebasan dan perbedaan (Rawls, 1971), nilai dasar kepastian hukum (Radbruch, 1973; Huijbers, 1995), hingga teori hierarki norma (Kelsen, 1967); serta pendekatan lintas disiplin (*interdisciplinary approach*) yang secara spesifik membedah absurditas definisi "warga keturunan" melalui perspektif sains genetika dan

identitas ras (Cavalli-Sforza dkk., 1994; Wells, 2002; Haney Lopez, 1996) guna menunjukkan kelemahan logika hukum dari penggolongan etnisitas tersebut.

Sumber data dalam penelitian ini sepenuhnya mengandalkan bahan hukum primer yang bersifat mengikat seperti UUD 1945, UUPA Nomor 5 Tahun 1960, UU HAM Nomor 39 Tahun 1999, UU Kewarganegaraan Nomor 12 Tahun 2006, UU Anti-Diskriminasi Nomor 40 Tahun 2008, hingga UU Keistimewaan DIY Nomor 13 Tahun 2012. Selain itu, digunakan pula bahan hukum sekunder berupa literatur yang memberikan penjelasan mendalam dari karya Harsono (2005), Hajati (2018), Huda (2013), Sumardjono (2008), hingga Wignjosebroto (1994), serta didukung oleh artikel jurnal ilmiah (Damanik, 2018; Sefriani, 2010; Wiratraman, 2009) dan laporan empiris media massa (Kompas, 2019; Harian Jogja, 2021). Seluruh bahan tersebut dikumpulkan melalui teknik studi kepustakaan (*library research*) atau studi dokumen dengan menginventarisasi dan menyistematiskan data agar lebih terarah (Soekanto, 1986). Selanjutnya, analisis data dilakukan secara preskriptif-kualitatif melalui tahapan analisis hierarkis berbasis asas *lex superior derogat legi inferiori*, penalaran silogisme hukum secara deduktif, hingga evaluasi kritis yang membenturkan praktik administrasi lapangan dengan realitas sains genetika guna merumuskan rekomendasi kebijakan dan harmonisasi hukum agraria bagi Pemerintah Daerah DIY maupun Kementerian ATR/BPN.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penerapan Asas Keadilan dan Kepastian Hukum terhadap Larangan Hak Milik di DIY Analisis Hierarki Perundang-undangan

Validitas yuridis Instruksi Wagub DIY No. K.898/I/A/1975 dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia saat ini sangat dipertanyakan. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menetapkan hierarki yang terdiri dari: UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (UU No. 12 Tahun 2011). "Instruksi" kepala daerah secara teknis merupakan instrumen kebijakan internal pemerintahan (*beleid/beleidsregel*) yang tidak termasuk dalam hierarki tersebut, sehingga tidak memiliki daya ikat kepada publik umum.

Argumentasi bahwa Instruksi 1975 dapat membatasi hak WNI atas tanah Hak Milik sebagaimana dijamin UUPA secara terang-terangan lemah secara hukum. Ia harus tunduk pada asas *lex superior derogat legi inferiori* yang mana peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah. UUPA, sebagai undang-undang, berada pada tingkatan yang jauh lebih tinggi. Terlebih lagi, UU No. 40 Tahun 2008 yang terbit jauh setelah Instruksi 1975 secara eksplisit melarang pembedaan hak berdasarkan ras dan etnis (UU No. 40 Tahun 2008).

Persoalan ini pernah dibawa ke ranah hukum melalui putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 825 PK/PDT/2020 *Juncto* Putusan Pengadilan Tinggi 565 K/PDT/2019 *Juncto* Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta Nomor 51/PDT/2018/PT.YYK *Juncto* Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor

132/PDT.G/2017/PN.YYK. Dalam perkara permohonan keberatan hak uji materiil yang diajukan oleh Handoko, Mahkamah Agung (MA) memberikan pertimbangan yang fenomenal namun kontroversial. MA menolak permohonan tersebut dengan alasan bahwa Instruksi 1975 merupakan aturan kebijakan (*beleidsregel*) yang lahir dari wewenang istimewa dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. MA berpendapat bahwa instruksi tersebut merupakan bagian dari upaya perlindungan ekonomi golongan ekonomi lemah. Namun, putusan ini memicu kritik tajam terkait kepastian hukum; bagaimana sebuah instruksi yang secara formal berada di luar hierarki Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 dapat mengesampingkan hak konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang.

Argumentasi yang sering dikemukakan untuk mempertahankan Instruksi 1975 adalah bahwa DIY memiliki keistimewaan di bidang pertanahan berdasarkan UU No. 13 Tahun 2012. Namun, kewenangan istimewa DIY dalam Pasal 32-34 UU Keistimewaan secara spesifik berkaitan dengan pengelolaan Sultan Ground dan Pakualaman Ground, bukan dengan pembatasan hak WNI atas tanah yang bukan Sultan Ground atau Pakualaman Ground (Huda, 2013). Penafsiran yang memperluas kewenangan ini untuk mencakup pembatasan kepemilikan berbasis etnisitas tidak memiliki dasar hukum yang dapat dipertanggungjawabkan. Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 dengan tegas menyatakan bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun, sehingga seluruh peraturan di bawahnya harus selaras dengannya.

Instruksi 1975 lahir dalam konteks afirmasi ekonomi bagi kelompok pribumi yang dianggap tertinggal. Dalam kerangka keadilan distributif Aristoteles, perlakuan berbeda terhadap kelompok yang berbeda posisinya dapat dibenarkan demi mencapai keseimbangan (Aristotle, 1998). Kebijakan afirmasi (*affirmative action*) memang diakui dalam hukum internasional HAM sebagai tindakan sementara untuk mengatasi ketimpangan historis, sepanjang memenuhi syarat proporsionalitas dan bersifat sementara bukan permanen (Sefriani, 2010).

Namun, lima dekade setelah Instruksi 1975 diterbitkan, relevansi dan keadilan kebijakan ini harus dipertanyakan secara serius. Tidak ada lagi korelasi yang pasti dan uniform antara identitas "warga keturunan" dengan dominasi ekonomi. Banyak warga keturunan yang justru berada dalam kondisi ekonomi menengah ke bawah, sementara banyak warga yang dikategorikan "pribumi" telah berhasil mencapai kemakmuran yang signifikan (Rachman, 1999). John Rawls menegaskan bahwa perbedaan perlakuan hanya dapat dibenarkan jika menguntungkan kelompok yang paling tidak beruntung (Rawls, 1971). Jika kebijakan berbasis etnisitas tidak lagi efektif melindungi kelompok paling rentan secara ekonomi dan justru menciptakan eksklusi berbasis identitas yang tidak dapat dibuktikan secara objektif, maka kebijakan tersebut telah kehilangan justifikasi normatifnya. Sri Hajati menegaskan bahwa kebijakan agraria yang adil harus berorientasi pada perlindungan kelompok ekonomi lemah tanpa memandang identitas etnis (Hajati, 2018).

Analisis mengenai ketidakadilan ini juga tercermin dalam Putusan Kasasi MA Nomor 179 K/TUN/2021 (Perkara Siput Lokasari vs BPN). Meskipun gugatan penggugat

terkait penolakan pendaftaran hak milik ditolak dengan alasan prosedural dan wewenang keistimewaan, secara substansi hal ini memperlihatkan adanya benturan antara "keadilan sejarah" yang diusung DIY dengan "keadilan egaliter" yang dianut oleh sistem hukum nasional. Kepastian hukum menjadi kabur ketika hak atas tanah seseorang tidak ditentukan oleh kapasitas hukumnya sebagai subjek hukum (WNI), melainkan oleh latar belakang genetisnya yang tidak relevan dengan produktivitas maupun fungsi sosial tanah. Dengan demikian, penerapan Instruksi 1975 saat ini lebih mencerminkan ketidakpastian hukum yang dilembagakan daripada manifestasi keadilan yang substantif.

Problematisa Definisi "Warga Keturunan" dan Relevansi Pembuktian Empiris (Uji DNA) Kekosongan Definisi dalam Praktik Hukum dan Dampaknya terhadap HAM

Salah satu kelemahan paling fundamental dari Instruksi 1975 adalah ketiadaan definisi hukum yang jelas tentang siapa yang termasuk kategori "warga keturunan" atau "non-pribumi." Sistem penggolongan penduduk warisan kolonial Belanda telah dihapuskan sejak Inpres No. 26 Tahun 1998, dan UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan menegaskan prinsip persamaan WNI tanpa memandang ras atau etnis (UU No. 12 Tahun 2006).

Penegasan konstitusional ini secara eksplisit juga dikuatkan melalui utusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 825 PK/PDT/2020 *Juncto* Putusan Pengadilan Tinggi 565 K/PDT/2019 *Juncto* Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta Nomor 51/PDT/2018/PT.YYK *Juncto* Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 132/PDT.G/2017/PN.YYK. Dalam perkara pengujian materiil Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang diajukan oleh Handoko, Mahkamah menegaskan bahwa UUPA pada dasarnya tidak pernah membedakan hak kepemilikan tanah berdasarkan ras atau etnisitas. Mahkamah menyatakan bahwa frasa "warga negara Indonesia" dalam UUPA sudah sangat jelas, komprehensif, dan tidak diskriminatif. Konsekuensinya, MK menilai bahwa diskriminasi di tingkat lapangan, seperti yang terjadi melalui Instruksi 1975 merupakan murni persoalan penyimpangan implementasi hukum di daerah, bukan inkonstitusionalitas norma UUPA itu sendiri. Hal ini mempertegas bahwa secara fundamental normatif, penggolongan "pribumi" dan "non-pribumi" sudah tidak memiliki ruang dalam tata hukum nasional kita.

Namun dalam praktik di kantor-kantor pertanahan DIY, identifikasi seseorang sebagai "warga keturunan" seringkali dilakukan berdasarkan indikator yang bersifat subjektif dan rentan bias, seperti: nama keluarga atau marga yang berkonotasi etnis tertentu, fitur fisik yang merupakan bentuk racial profiling, atau catatan dalam akta kelahiran dari era sebelum UU Kewarganegaraan 2006 (Damanik, 2018). Jayadi Damanik menyimpulkan bahwa praktik identifikasi semacam ini tidak memiliki standar yang jelas dan seragam di seluruh kantor pertanahan DIY, sehingga keputusan tentang siapa yang dianggap "keturunan" sangat bergantung pada penilaian subjektif petugas (Damanik, 2018).

Subjektivitas buta dari aparat pertanahan ini berulang kali memicu sengketa hukum panjang ke ranah Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Salah satu preseden yang

patut dikritisi adalah sengketa yang bermuara pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 133 K/TUN/2018 (sebagai salah satu dari banyak rentetan gugatan yang diajukan oleh Zealous Siput Lokasari terhadap kebijakan BPN di DIY). Dalam rentetan peradilan tersebut, pengadilan kerap menolak gugatan pemohon yang menuntut Hak Milik, dengan berlandung pada formalitas bahwa penolakan BPN adalah bentuk pelaksanaan kebijakan daerah. Ironisnya, majelis hakim luput untuk secara kritis menguji standar parameter yuridis maupun biologis apa yang secara sah digunakan oleh BPN untuk melabeli penggugat sebagai "non-pribumi". Pembiaran oleh lembaga peradilan ini pada akhirnya justru melegitimasi maladministrasi berkelanjutan yang berbasis pada prasangka rasial.

Praktik identifikasi ini mengandung setidaknya tiga masalah serius yang berdampak pada hak asasi WNI. Pertama, ia melanggar prinsip anti-diskriminasi yang dijamin oleh UU No. 40 Tahun 2008. Kedua, ia tidak dapat dipertahankan secara ilmiah karena nama dan fitur fisik bukanlah penanda yang akurat untuk menentukan "keturunan" seseorang. Ketiga, ia menciptakan ketidakpastian hukum karena seseorang yang merupakan hasil perpaduan berbagai etnis dapat diperlakukan berbeda tergantung penilaian subjektif petugas yang berbeda. Herlambang P. Wiratraman mencatat bahwa praktik diskriminasi berbasis etnis dalam administrasi pertanahan merupakan bentuk pelanggaran HAM yang telah lama diabaikan dalam diskursus hukum Indonesia, dan reformasi hukum agraria harus mencakup penghapusan seluruh produk hukum yang mengandung unsur pembedaan berdasarkan identitas etnis (Wiratraman, 2009).

Jika sebuah produk hukum membedakan hak konstitusional berdasarkan keturunan atau genetika, maka asas kepastian hukum Radbruch menghendaki adanya standar pembuktian yang objektif, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah (Radbruch, 1973; Huijbers, 1995). Pertanyaan kritis yang perlu diajukan adalah: dengan standar apa seseorang dapat dikategorikan secara absah sebagai "warga keturunan" yang layak dibedakan perlakuannya dalam hal kepemilikan tanah?

Secara logika hukum, satu-satunya alat pembuktian yang benar-benar objektif untuk menentukan "keturunan" seseorang adalah tes DNA. Teknologi pengujian DNA saat ini dapat mengidentifikasi proporsi leluhur seseorang dari berbagai populasi geografis dan etnis (Wells, 2002). Namun, wacana penerapan tes DNA sebagai syarat kepemilikan tanah justru semakin mempertegas absurditas rasional dari Instruksi 1975.

Dari perspektif ilmu genetika, konsep "kemurnian ras" adalah mitos belaka. Studi genetika populasi oleh Cavalli-Sforza et al. (1994) membuktikan bahwa tidak ada populasi manusia yang benar-benar "murni" secara genetis—setiap individu merupakan hasil perpaduan dari berbagai leluhur yang berasal dari berbagai wilayah. Di Indonesia, dengan sejarah migrasi dan perkawinan antaretnis yang sangat panjang, "kemurnian etnis" dalam arti genetis adalah konsep yang tidak memiliki basis saintifik.

Apabila tes DNA diterapkan secara konsisten, akan muncul paradoks yang fatal: banyak orang yang selama ini dianggap "pribumi" secara administratif mungkin memiliki leluhur dari berbagai etnis yang dianggap "non-pribumi," dan sebaliknya. Paradoks ini membuktikan bahwa penggolongan "pribumi vs. non-pribumi" adalah konstruksi sosial dan politik belaka, bukan realitas biologis yang dapat dioperasionalkan secara hukum

(Haney Lopez, 1996). Dari perspektif HAM, persyaratan tes DNA untuk kepemilikan tanah juga merupakan pelanggaran serius atas hak privasi yang dijamin Pasal 28G UUD 1945, dan dapat diklasifikasikan sebagai diskriminasi genetik yang dilarang oleh berbagai instrumen hukum internasional (Sefriani, 2010). Dengan demikian, wacana tes DNA tidak dimaksudkan untuk mendukung penerapannya, melainkan justru untuk membuktikan bahwa sejak awal pemberlakuannya, Instruksi 1975 mengandung cacat logis yang fatal: ia membedakan hak berdasarkan kategori yang tidak dapat didefinisikan secara objektif dan tidak memiliki dasar saintifik yang kuat.

Pada akhirnya, ketiadaan landasan legal-formal yang rigid terkait definisi "warga keturunan", pengabaian terhadap putusan-putusan konstitusional yang mengamanatkan kesetaraan, serta absurditas yang ditimbulkan dari diskursus pembuktian genetik menunjukkan satu kesimpulan mutlak. Pengkategorian sepihak ini tidak hanya mencederai amanat konstitusi dan Hak Asasi Manusia, melainkan juga membuktikan bahwa Instruksi 1975 berpijak pada ilusi "kemurnian identitas" yang mustahil dioperasionalisasikan tanpa melanggar asas kepastian hukum yang adil di Indonesia.

KESIMPULAN

Penerapan asas keadilan dan kepastian hukum terhadap larangan kepemilikan Hak Milik bagi warga keturunan di DIY yang berlandaskan pada Instruksi Wagub DIY No. K.898/I/A/1975 secara yuridis terbukti bermasalah dan melemahkan jaminan hukum nasional. Secara hierarki peraturan perundang-undangan, instruksi tersebut hanyalah instrumen kebijakan (*beleidsregel*) yang tidak memiliki kekuatan hukum untuk membatasi hak konstitusional yang dijamin dalam UUPA dan UUD 1945, sehingga eksistensinya secara terang-terangan melanggar asas *lex superior derogat legi inferiori*. Ditinjau dari kerangka keadilan distributif, rasionalisasi afirmasi ekonomi masa lalu yang menjadi dasar instruksi ini telah kehilangan relevansi sosiologisnya, karena status etnisitas saat ini tidak lagi berkorelasi secara absolut dengan dominasi maupun kerentanan ekonomi. Kekosongan definisi hukum yang rigid mengenai kriteria "warga keturunan" telah berdampak pada pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) berupa diskriminasi rasial yang disubjektifkan melalui praktik *racial profiling* oleh instansi pertanahan. Lebih jauh, wacana pembuktian empiris melalui uji DNA menyingkap absurditas kebijakan ini secara utuh; sains genetika membuktikan bahwa konsep "kemurnian ras" adalah ilusi biologis belaka, sehingga Instruksi 1975 mengandung cacat logis yang fatal karena membedakan hak konstitusional berdasarkan kategori subjek hukum yang mustahil didefinisikan secara objektif maupun saintifik.

Bertolak dari temuan tersebut, disarankan kepada Pemerintah Daerah DIY bersama Pemerintah Pusat, khususnya Kementerian ATR/BPN, untuk segera melakukan sinkronisasi dan harmonisasi hukum dengan mencabut atau merevisi Instruksi Wagub DIY No. K.898/I/A/1975 agar selaras dengan tata hukum nasional yang egalitarian. Upaya perlindungan sosial dan afirmasi bagi masyarakat ekonomi lemah di DIY hendaknya direformulasi menjadi kebijakan reforma agraria yang objektif berdasarkan kelas sosial-ekonomi faktual, bukan lagi menggunakan parameter etnisitas. Kantor-kantor pertanahan

di wilayah DIY juga harus segera menghentikan praktik identifikasi kepemilikan tanah yang diskriminatif berdasarkan nama marga maupun ciri fisik. Terakhir, lembaga peradilan, Ombudsman RI, serta lembaga pengawas HAM diharapkan dapat bersikap lebih progresif dalam menguji secara kritis parameter administratif yang digunakan instansi pertanahan guna memastikan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang bebas dari praktik maladministrasi dan pelanggaran hak asasi manusia bagi seluruh WNI.

DAFTAR PUSTAKA

- Aristotle. (1998). *Nicomachean ethics* (W.D. Ross, Trans.). Oxford University Press.
- Cavalli-Sforza, L. L., Menozzi, P., & Piazza, A. (1994). *The history and geography of human genes*. Princeton University Press.
- Damanik, J. (2018). Diskriminasi dalam penguasaan tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta: Tinjauan hukum dan HAM. *Jurnal Hukum Agraria Indonesia*, 1(1), 12–28.
- Graves, J. L., Jr. (2001). *The emperor's new clothes: Biological theories of race at the millennium*. Rutgers University Press.
- Hajati, S. (2018). *Politik hukum agraria dalam perspektif keadilan*. Airlangga University Press.
- Haney Lopez, I. F. (1996). *White by law: The legal construction of race*. New York University Press.
- Harian Jogja. (2021, April 22). Polemik kepemilikan tanah WNI keturunan di DIY.
- Harsono, B. (2005). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan undang-undang pokok agraria, isi dan pelaksanaannya*. Djambatan.
- Heryanto, A. (2015). *Identitas dan kenikmatan: Politik budaya layar Indonesia*. Kepustakaan Populer Gramedia.
- Huda, N. (2013). *Hukum tata negara Daerah Istimewa Yogyakarta*. FH UII Press.
- Huijbers, T. (1995). *Filsafat hukum dalam lintasan sejarah*. Kanisius.
- Instruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi dan Non-Pribumi dalam Semua Perumusan dan Penyelenggaraan Kebijakan Pemerintahan.
- 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).
- Kelsen, H. (1967). *Pure theory of law* (M. Knight, Trans.). University of California Press.
- Kompas. (2019, Maret 15). Warga keturunan di Yogyakarta masih sulit kantong sertifikat hak milik.
- Marzuki, P. M. (2014). *Penelitian hukum* (Rev. ed.). Kencana Prenada Media Group.
- Rachman, N. F. (1999). *Petani dan penguasa: Dinamika perjalanan politik agraria Indonesia*. Insist Press.
- Radbruch, G. (1973). *Rechtsphilosophie* (8th ed.). K.F. Koehler Verlag.
-

-
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press.
- Sefriani. (2010). Perlindungan hak asasi manusia dalam hukum internasional dan implementasinya di Indonesia. *Jurnal Hukum Internasional*, 7(1), 43–58.
- Sodiq, A. (2013). Keistimewaan DIY dan masalah pertanahan. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 20(1), 1–18.
- Soekanto, S. (1986). *Pengantar penelitian hukum*. UI Press.
- Soeprapto, M. F. I. (2007). *Ilmu perundang-undangan: Jenis, fungsi, dan materi muatan*. Kanisius.
- Sumardjono, M. S. W. (2008). *Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial dan budaya*. Kompas.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. (1960). Lembaran Negara RI Tahun 1960 Nomor 104.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. (2006). Lembaran Negara RI Tahun 2006 Nomor 63.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (2011). Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. (2012). Lembaran Negara RI Tahun 2012 Nomor 170.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. (1999). Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 165.
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. (2008). Lembaran Negara RI Tahun 2008 Nomor 170.
- Wells, S. (2002). *The journey of man: A genetic odyssey*. Princeton University Press.
- Wignjosoebroto, S. (1994). *Dari hukum kolonial ke hukum nasional*. RajaGrafindo Persada.
- Wiratraman, H. P. (2009). Perkembangan politik hukum pertanahan dan implikasinya terhadap hak asasi manusia. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 16(2), 201–215.
-

Copyright Holder :

© Khetrin Triananda, et.al. (2026).

First Publication Right :

© At-Tasyrih Jurnal Pendidikan dan Hukum Islam

This article is under:

