

INKONSISTENSI DALAM PUTUSAN NOMOR 92/PDT.G/2018/PN.YYK TERKAIT LARANGAN PEMBERIAN HAK MILIK ATAS TANAH BAGI GOLONGAN TIONGHOA DI YOGYAKARTA

Afifah Khairunnisa, Gratianus Prikasetya Putra

Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Jl. Prof. Mr. Djokosoetono, kampus Universitas Indonesia, Depok 16424

E-mail: afifah.khairunnisa01@ui.ac.id

RINGKASAN - Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keabsahan kepemilikan hak atas tanah oleh Warga Negara Indonesia non pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/I/A/1975, serta pengaruhnya terhadap inkonsistensi pertimbangan hakim dengan amar putusan dalam Putusan Nomor 92/Pdt.G/2018/PN.Yyk. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang dilakukan dengan meneliti bahan hukum sekunder berupa peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini. Dari penelitian ini diperoleh kesimpulan bahwa secara normatif Instruksi No. K.898/I/A/1975 tidak dapat dinyatakan masih berlaku karena bukan merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan, namun pada kenyataannya instruksi tersebut masih hidup dan berlaku di Yogyakarta, sehingga terjadi dualisme hukum pertanahan di Yogyakarta. Oleh karena itu, diperlukan suatu peraturan perundang-undangan yang menyatakan secara tegas mengenai keberlakuan Instruksi No. K.898/I/A/1975 di Yogyakarta.

Kata kunci: Instruksi No. K.898/I/A/1975, hak milik atas tanah, Warga Negara Indonesia non-pribumi, hukum agraria di Yogyakarta.

PENDAHULUAN

Pada tanggal 5 Maret 1975 telah diterbitkan Surat Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 (“**Instruksi No. K.898/I/A/1975**”) yang pada intinya menentukan bahwa warga non-pribumi tidak dapat memiliki hak milik atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta (“**D.I. Yogyakarta**”). Sampai saat ini, Instruksi tersebut masih dianggap berlaku di D.I. Yogyakarta berdasarkan yurisprudensi dan Surat Keterangan dari Pemerintah Provinsi D.I. Yogyakarta. Dalam Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 92/Pdt.G/2018/PN.Yyk, terdapat kontradiksi antara pertimbangan dan amar putusan yang telah diputus oleh Majelis Hakim terkait keberlakuan Instruksi No. K.898/I/A/1975 di D.I. Yogyakarta.

Instruksi 898/1975 merupakan sebuah surat instruksi yang dibuat pada tanggal 5 Maret 1975 oleh Paku Alam VIII selaku Wakil Kepala Daerah D.I. Yogyakarta. Instruksi tersebut memerintahkan agar tidak memberikan hak milik atas tanah kepada warga negara non-pribumi di D.I. Yogyakarta. Hak atas tanah yang boleh diberikan kepada warga negara non pribumi tersebut hanyalah hak guna bangunan, hak pakai, dan hak guna usaha (Prikasetya, 2018). Apabila seorang warga negara non-pribumi memiliki hak milik atas tanah di D.I. Yogyakarta, maka ia harus melepaskan haknya dan mengajukan permohonan untuk hak atas tanah lainnya ke pemerintah D.I. Yogyakarta.

Di Indonesia, terjadi pluralisme hukum tanah sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (“UUPA”) yang berlaku sejak tanggal 24 September 1960. UUPA merupakan unifikasi hukum tanah nasional yang menentukan beberapa jenis hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh setiap warga negara Indonesia. Diantara jenis-jenis hak atas tanah dalam UUPA, hak milik atas tanah merupakan hak atas tanah yang terkuat, terpenuh dan dapat turun temurun.

Hak milik atas tanah merupakan hak yang “terkuat”, yaitu hak milik tidak mudah hapus dan musnah serta mudah dipertahankan terhadap pihak lain, sehingga hak milik harus didaftarkan ke kantor pertanahan. Kemudian, arti “terpenuh” adalah kewenangan yang dimiliki pemegang hak milik paling penuh namun tetap dibatasi dengan fungsi sosial sebagaimana dalam Pasal 6 UUPA. Sedangkan arti “turun temurun” yaitu hak milik atas tanah tidak memiliki jangka waktu atau jangka waktunya tidak terbatas, dan dapat beraih karena adanya perbuatan dan peristiwa hukum (Arie Sukanti Hutagalung, 2012).

Berdasarkan UUPA yang merupakan hukum tanah nasional, setiap warga negara Indonesia memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh hak milik atas tanah. Namun demikian, Instruksi 898/1975 menentukan bahwa warga non-pribumi tidak dapat memiliki hak milik atas tanah. Oleh karena itu, terjadi pluralisme hukum pertanahan di D.I. Yogyakarta karena keberadaan Instruksi 898/1975 masih diakui dalam yurisprudensi dan Surat Keterangan dari Pemerintah Provinsi D.I. Yogyakarta.

Berdasarkan uraian di atas, mengingat sudah adanya UUPA yang merupakan salah satu bentuk upaya pemerintah untuk melakukan unifikasi peraturan terkait hukum agraria, maka perlu untuk memahami mengenai keberlakuan Instruksi Wakil Kepala Daerah D.I. Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 di Indonesia. Hal tersebut tentunya akan berdampak terhadap keabsahan kepemilikan suatu hak milik atas tanah, serta berdampak terhadap Notaris, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), ataupun praktisi hukum lainnya dalam menerapkan hukum terkait hak atas tanah.

KAJIAN TEORI

1. Keberlakuan Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 dalam Hukum Tanah Nasional

Daerah Istimewa Yogyakarta (“**D.I. Yogyakarta**”) merupakan daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, dimana keistimewaan yang dimiliki D.I. Yogyakarta diberikan berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“**UUD 1945**”) untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (“**UU No. 13 Tahun 2012**”), kewenangan D.I. Yogyakarta sebagai daerah otonom mencakup urusan pemerintahan dalam undang-undang pemerintahan daerah dan urusan keistimewaan dalam UU No. 13 Tahun 2012. Adapun urusan keistimewaan tersebut meliputi:

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- c. Kebudayaan;
- d. Pertanahan; dan
- e. Tata ruang.

Salah satu kewenangan yang dimiliki pemerintah D.I. Yogyakarta sebagai daerah otonom adalah dalam hal pertanahan. Terkait ketentuan mengenai pertanahan di D.I. Yogyakarta dapat ditelusuri dari sejarah dan

perkembangan kebijakan pertanahan pada saat adanya Perjanjian Giyanti Tahun 1755. Adapun kebijakan yang mengatur mengenai pertanahan di D.I. Yogyakarta menurut waktunya dapat dibagi menjadi 2 (dua) masa, yaitu masa sebelum kemerdekaan Republik Indonesia dan masa setelah kemerdekaan Republik Indonesia (Putra, 2015).

Pada masa penjajahan, Daerah Istimewa Yogyakarta adalah 2 (dua) buah Kerajaan, yaitu Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat/Kasultanan Yogyakarta dan Negeri Paku Alaman/Kadipaten Paku Alaman, dimana kedua kerajaan ini mengakui kedaulatan Belanda. Di daerah Yogyakarta dan Surakarta, tanah adalah milik raja dan raja berkuasa penuh atas tanah. Sebagian tanah lainnya adalah tanah gaduhan (apanage) yang dipergunakan untuk menjamin kebutuhan keluarga raja (Gatut Murniatmo, 1989). Adapun hak rakyat atas tanah liar kosong adalah hak membuka tanah yaitu hak menggarap (mengerjakan), hak menebang, meramu, menggembala, memburu dan mencari buah-buahan atau rotan.

Pemerintah Hindia Belanda melalui Pasal 51 ayat (2) *Indische Staatsregeling* (IS) menentukan bahwa hak eigendom atas tanah hanya diberikan untuk keperluan memperluas kota dan desa. Hak eigendom atas tanah ini dapat diberikan kepada setiap orang dan yang berhak memberikan hak eigendom adalah Gubernur Jenderal (pemerintah). Adapun yang dimaksud dengan hak eigendom adalah hak milik menurut *Agrarische Wet* 1870.

Sebagai penguasa tertinggi di Wilayah Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, Sultan telah menetapkan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh masyarakat yaitu 1) Hak anggaduh; 2) Hak anggaangga; 3) Hak andarbeni; 4) Hak pungut hasil; 5) Hak didahulukan; dan 6) Hak blengket. Sultan menentukan kebijakan tersebut melalui *Rijksblaad*, yaitu istilah bagi aturan hukum yang berlaku di Wilayah kesultanan dan Pakualaman dengan persetujuan pemerintah kolonial. Dalam bidang pertanahan dikenal dua *Rijksblaad* yang penting yaitu *Rijksblaad* Kesultanan No. 16 Tahun 1918 dan *Rijksblaad* Pakualaman No. 18 Tahun 1918. Dalam *Rijksblaad* No. 18 Tahun 1918 diatur bahwa semua tanah yang tidak ada bukti kepemilikan menurut hak eigendom, maka tanah itu adalah milik raja. Atas dasar kedua *Rijksblaad*

tersebut maka munculah sebutan tanah swapraja. Hak tanah di daerah-daerah swapraja mempunyai sifat-sifat keistimewaan bahwa semua tanah dalam daerah swapraja adalah kepunyaan raja (Sihombing, 2018).

Setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, telah disahkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“**UUD 1945**”) pada tanggal 18 Agustus 1945. Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, penguasaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pemerintah Indonesia kemudian menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (“**UUPA**”) pada tanggal 24 September 1960. Dengan berlakunya UUPA, maka hak dan wewenang atas bumi dan air dari daerah swapraja yang masih ada menjadi hapus dan beralih kepada negara.

Hukum tanah di Yogyakarta setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia pada dasarnya hanya mengalami perubahan mengenai kedudukan pemerintahan di Yogyakarta. Presiden Republik Indonesia menetapkan bahwa kedua kerajaan yang berada di wilayah Yogyakarta menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta dari Negara Republik Indonesia.

Pada tanggal 5 Maret 1975, Paku Alam VIII selaku Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta telah menerbitkan Surat Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 yang ditujukan kepada Bupati/Walikota Kepala Daerah seluruh Daerah Istimewa Yogyakarta, perihal Penyeragaman *Policy* pemberian hak atas tanah kepada seorang WNI non pribumi. Adapun instruksi tersebut pada pokoknya menentukan bahwa:

“Apabila ada seorang Warga Negara Indonesia non Pribumi membeli tanah hak milik rakyat, hendaknya diproseskan sebagaimana biasa, ialah dengan melalui pelepasan hak, sehingga tanahnya kembali menjadi tanah negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan kemudian yang berkepentingan/melepaskan supaya mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah D.I. Yogyakarta untuk mendapatkan sesuatu hak”.

Berdasarkan instruksi tersebut, seorang WNI non pribumi tidak dapat memperoleh hak milik atas tanah di wilayah D.I. Yogyakarta, serta dalam hal seorang WNI non pribumi telah memiliki hak milik atas tanah di D.I. Yogyakarta wajib untuk melepaskan haknya itu kepada pemerintah dan mengajukan hak atas tanah lainnya.

Ditinjau dari eksistensi suatu surat instruksi kepala daerah di Indonesia pada saat ini, suatu surat instruksi kepala daerah tidak terdapat dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (“UU No. 12 Tahun 2011”). Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain itu, UU No. 12 Tahun 2011 juga menentukan materi atau substansi yang harus termuat dalam suatu undang-undang, yaitu:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD RI Tahun 1945;
- b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Kemudian, materi yang harus dimuat dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi Undang-Undang, sedangkan materi yang termuat dalam Peraturan Pemerintah berisi ketentuan untuk menjalankan ketentuan dalam Undang-Undang. Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi

untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Selanjutnya, materi muatan dalam Peraturan daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota berisi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Eksistensi Instruksi Wakil Kepala Daerah tidak terdapat dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga Instruksi No. K.898/I/A/1975 tidak dapat dikatakan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Undang-Undang Pokok Agraria yang merupakan suatu unifikasi hukum pertanahan di Indonesia seharusnya menjadi satu-satunya ketentuan hukum pertanahan yang berlaku di Indonesia dan berlaku pula di D.I. Yogyakarta sebagaimana Perda DIY No. 3 Tahun 1984.

2. Dasar Keberlakuan Instruksi Wakil Kepala Daerah D.I. Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 di D.I. Yogyakarta

Hukum tanah nasional di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (“UUPA”) yang berlaku sejak tanggal 24 September 1960. Dalam hal ini, pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (“Keppres No. 33 Tahun 1984”). Selain Keppres tersebut, DPRD Provinsi D.I. Yogyakarta juga menerbitkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4/K/DPRD/1978 tentang Tata Tertib DPRD Propinsi D.I. Yogyakarta yang kemudian menjadi dasar atas terbitnya Peraturan Daerah Provinsi D.I. Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (“Perda DIY No. 3 Tahun 1984”).

Pasal 1 dalam Perda DIY No. 3 Tahun 1984 menyatakan bahwa ketentuan agraria yang semula berdasarkan wewenang otonomi beralih menjadi wewenang dekonsentrasi. Kemudian, sejak berlakunya Perda tersebut,

yaitu pada tanggal 22 September 1984, maka segala ketentuan D.I. Yogyakarta yang mengatur tentang agraria dinyatakan tidak berlaku lagi.

Namun demikian, pada kenyataannya, sampai saat ini terjadi dualisme ketentuan hukum terkait pertanahan di D.I. Yogyakarta. Instruksi No. K.898/I/A/1975 yang mengatur mengenai larangan kepemilikan hak milik atas tanah bagi WNI keturunan Tionghoa di D.I. Yogyakarta sampai saat ini masih berlaku.

Pemerintah D.I. Yogyakarta mengeluarkan Surat Keterangan yang menyatakan beberapa alasan mengapa warga Tionghoa tidak dapat memperoleh hak milik atas tanah di D.I. Yogyakarta, antara lain:

- 1) Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 yang diterbitkan tanggal 05 Maret 1975 sampai saat ini masih berlaku dan merupakan *affirmative policy* yang bertujuan untuk melindungi warga pribumi agar kepemilikan tanah tidak beralih kepada warga yang memiliki kemampuan finansial yang lebih kuat.
- 2) Filosofi terbitnya Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 adalah:
 - a. Sebagian besar tanah milik warga di D.I. Yogyakarta berasal dari pemberian Kraton Yogyakarta;
 - b. Pada zaman perjuangan kemerdekaan, warga Tionghoa meminta perlindungan kepada Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan tertuang dalam prasasti yang ditandatangani masyarakat Tionghoa, serta terdapat monumen “ngejaman” sebagai hadiah dari warga keturunan Tionghoa.
- 3) Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 281 K/TUN/2001 menolak permohonan kasasi atas gugatan yang diajukan oleh H. Budi Styagraha terhadap Instruksi Nomor K.898/I/A/1975. Berdasarkan putusan tersebut, Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 memiliki kekuatan hukum yang pasti, sehingga secara yuridis formal instruksi tersebut masih berlaku.

Pada tahun 2016, Ombudsman Republik Indonesia menerima laporan dari beberapa masyarakat yang merupakan WNI keturunan Tionghoa bahwa terjadi penolakan pendaftaran tanah dengan hak milik atas tanah oleh Kantor Badan Pertanahan Yogyakarta atas dasar ketentuan dalam Instruksi No.

K.898/I/A/1975. Terhadap laporan ini, Ombudsman Republik Indonesia yang merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, mengeluarkan Surat Rekomendasi Nomor: 0001/RM.03.02-13/0052.0079.0087.0103-2016/VII/2020 yang ditujukan kepada Kantor Badan Pertanahan Yogyakarta.

Dalam Surat Rekomendasi tersebut, pihak Ombudsman telah melakukan pemeriksaan terhadap pihak Kantor Badan Pertanahan Yogyakarta dan diperoleh alasan dari pihak Kantor Badan Pertanahan Yogyakarta antara lain sebagai berikut:

- 1) D.I. Yogyakarta merupakan daerah istimewa yang memiliki kewenangan untuk mengatur sendiri masalah pertanahan, dan Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 sudah diberlakukan di tingkat pelaksanaan oleh BPN Yogyakarta;
- 2) Instruksi No. K/898/I/1975 merupakan bentuk diskriminasi positif. Kebijakan lokal yang diterapkan oleh Pemerintah Daerah D.I. Yogyakarta berdasarkan kondisi sosial budaya Indonesia yang berbeda antar daerah, serta didukung dengan fakta sejarah berupa adanya momentum yang menjadi cikal bakal instruksi tersebut;
- 3) Instruksi No. K.898/I/A/1975 telah diajukan gugatan uji materil ke Mahkamah Agung sampai tingkat kasasi pada tanggal 19 April 2017, namun gugatan tidak diterima karena bukan merupakan substansi di Keputusan TUN. Oleh karena itu, BPN Yogyakarta berpendapat tetap menjalankan instruksi tersebut selama belum dibatalkan oleh lembaga hukum;

Ombudsman dalam Surat Rekomendasi tersebut juga telah meminta keterangan dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang pada intinya menyatakan bahwa UUPA berlaku di D.I. Yogyakarta sejak bulan Desember 1985, sedangkan Instruksi No. K.898/I/A/1975 sudah berlaku sebelum berlakunya UUPA di D.I. Yogyakarta, yaitu sejak tanggal 5 Maret 1975. Selain itu, diskriminasi dalam instruksi tersebut mengacu pada kearifan lokal di D.I. Yogyakarta, serta selama ini tidak

ada permasalahan karena bagi WNI keturunan non-pribumi diberikan hak atas tanah yang dapat diperpanjang.

Adapun rekomendasi yang diberikan oleh Ombudsman dalam Surat Rekomendasi tersebut antara lain:

- 1) Masing-masing Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulon Progo, Kota Yogyakarta, Kabupaten Gunungkidul, dan Kabupaten Sleman agar menindaklanjuti penerbitan Sertifikat Hak Milik (SHM) yang dimohonkan para Pelapor karena telah memenuhi persyaratan sesuai peraturan perundang-undangan;
- 2) Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta untuk melakukan koordinasi dan pengawasan terhadap Kepala Kantor Pertanahan di Provinsi D.I. Yogyakarta terkait pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman RI pada angka 1 (satu);
- 3) Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (“**Menteri ATR/BPN**”) agar melakukan pengawasan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta dan Kepala Kantor Pertanahan dalam angka 1 (satu) untuk pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman RI.

Terhadap rekomendasi tersebut, Kementerian ATR/BPN belum dapat melaksanakannya melalui Surat Nomor: HR.01/1874/XII/2020 tertanggal 21 Desember 2020 dengan alasan:

- 1) Instruksi No. K.898/I/A/1975 tetap berlaku sebagai pertimbangan dalam memberikan pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan di lingkungan Provinsi D.I. Yogyakarta, karena telah menjadi objek permohonan uji materiil pada Mahkamah Agung, objek gugatan pada Pengadilan Tata Usaha Negara dan di Pengadilan Negeri, namun semua permohonan dan gugatan tersebut ditolak atau tidak diterima karena bukan termasuk objek permohonan/gugatan;
- 2) Instruksi tersebut pada intinya mengatur bahwa sampai saat ini bagi Warga Negara Indonesia keturunan atau non-pribumi belum dapat memiliki tanah dengan status hak milik di D.I. Yogyakarta.

Selain itu, berdasarkan beberapa yurisprudensi pengadilan juga dinyatakan bahwa Instruksi No. K.898/I/A/1975 masih berlaku di D.I. Yogyakarta karena belum ada putusan pengadilan yang menyatakan bahwa instruksi tersebut sudah tidak berlaku lagi. Yurisprudensi tersebut antara lain:

- 1) Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta No. 8/G/2016/PTUN.YK tanggal 1 September 2016, yang menyatakan menertima eksepsi Tergugatan (Gubernur D.I. Yogyakarta) tentang objek sengketa tidak termasuk dalam Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat Pengadilan Tata Usaha Negara;
- 2) Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Surabaya No. 265/B/2016/PT.TUN.SBY tanggal 15 Desember 2016 yang menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta No. 8/G/2016/PTUN.YK tanggal 1 September 2016;
- 3) Putusan Mahkamah Agung No. 179/K/TUN/2017 tanggal 12 April 2017 yang menolak permohonan kasasi Pemohon atas Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Surabaya No. 265/B/2016/PT.TUN.SBY.

Dengan demikian, secara normatif Instruksi No. K.898/I/A/1975 tidak dapat dinyatakan masih berlaku karena tidak termasuk jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam UU No. 12 Tahun 2011. Namun demikian, berdasarkan yurisprudensi putusan pengadilan, belum ada yang menyatakan bahwa instruksi tersebut sudah tidak berlaku lagi di D.I. Yogyakarta. Selain itu, dilihat pada pelaksanaan permohonan di Kantor Badan Pertanahan wilayah Provinsi D.I. Yogyakarta, WNI keturunan non-pribumi masih belum dapat memperoleh hak milik atas tanah di D.I. Yogyakarta atas dasar ketentuan pada Instruksi No. K.898/I/A/1975. Penolakan pemberian hak milik atas tanah di D.I. Yogyakarta oleh BPN wilayah Provinsi D.I. Yogyakarta didasari dengan alasan sosial dan kebudayaan yang ada di D.I. Yogyakarta serta didasari oleh sejarah cikal bakal terbitnya Instruksi No. K.898/I/A/1975. Adapun salah satu alasan terbitnya instruksi tersebut adalah untuk melindungi hak-hak yang dimiliki oleh warga pribumi agar dapat memiliki hak milik atas tanah terhadap warga non-pribumi yang dinilai lebih stabil dan kuat dalam

finansial. Oleh karena itu, sampai saat ini masih terjadi dualisme hukum pertanahan yang berlaku di D.I. Yogyakarta.

METODE PENELITIAN

Bentuk penelitian yang digunakan dalam karya ilmiah ini adalah yuridis normatif, yaitu dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder (Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, 1985) dimana akan mengkaji norma hukum dari peraturan-peraturan terkait pokok pembahasan dalam karya ilmiah ini. Dalam menyusun karya ilmiah ini, digunakan tipologi eksplanatoris yaitu mengenai inkonsistensi pertimbangan dan putusan Majelis Hakim dalam Putusan Nomor 92/Pdt.G/2018/PN.Yyk terhadap keberlakuan Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 mengenai hak milik atas tanah bagi WNI keturunan Tionghoa di D.I. Yogyakarta. Adapun jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari bahan kepustakaan melalui penelusuran terhadap sumber hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan-bahan hukum yang digunakan adalah sebagai berikut:

- a. Bahan-bahan hukum primer, yaitu norma atau dasar, peraturan dasar, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, peraturan perundang-undangan, yurisprudensi atau putusan pengadilan yang penulis gunakan, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, ris, Surat Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI non-pribumi, dan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- b. Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi yang berkaitan dengan bahan hukum primer, dimana yang penulis gunakan antara lain buku, jurnal dan artikel ilmiah, tesis, disertasi berkaitan dengan kepemilikan hak atas tanah di D.I. Yogyakarta oleh WNI non-pribumi;

- c. Bahan-bahan hukum tersier, yaitu abstrak perundang-undangan terkait permasalahan dalam karya ilmiah, serta artikel yang berasal dari dalam negeri terkait implikasi keberlakuan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 terhadap kepemilikan hak atas tanah oleh WNI non-pribumi di D.I. Yogyakarta.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Putusan Nomor 92/Pdt.G/2018/PN.Yyk menyelesaikan sengketa pembagian harta warisan antara ahli waris dari KAJ yang merupakan Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa dengan ahli waris dari SU yang merupakan salah satu anak kandung KAJ. Kasus ini berawal ketika pada tahun 1986 sampai dengan tahun 1995 KAJ, yaitu seorang Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa, membeli 11 (sebelas) bidang tanah yang berada di Daerah Istimewa Yogyakarta, yang selanjutnya disebut dengan tanah objek sengketa. Kemudian pada tahun 2001, KAJ bersama dengan SU, yaitu anak kandung dari KAJ, beserta SR, yaitu isteri dari SU, datang menghadap Notaris SP. Kedatangan mereka ke Notaris SP dengan maksud untuk membuat 11 (sebelas) Surat Pernyataan yang menerangkan bahwa 11 (sebelas) tanah objek sengketa tersebut dibeli oleh KAJ dengan uang miliknya sendiri. Selain itu, mereka juga membuat 11 (sebelas) Surat Kuasa Menjual atas 11 (sebelas) tanah objek sengketa, dimana SU sebagai penjual dan KAJ sebagai pembeli.

Selanjutnya, ketika KAJ meninggal dunia pada tahun 2009 dan SU meninggal dunia pada tahun 2014, terjadi sengketa pewarisan mengenai 11 (sebelas) tanah objek sengketa tersebut di antara para ahli waris KAJ dan SU. Pada tahun 2018, SR yang merupakan isteri dari SU mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Yogyakarta atas dugaan terjadinya penyelundupan hukum pada 22 (dua puluh dua) akta yang telah dibuat oleh Notaris SP. Menurut SR, penyelundupan hukum yang dilakukan oleh KAJ adalah bahwa KAJ yang merupakan Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa tidak dapat memiliki hak milik atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975.

Dalam pertimbangannya, Majelis Hakim menyatakan bahwa Para Tergugat yang merupakan anak sah beserta keturunan dari KAJ, serta merupakan WNI keturunan Tionghoa yang tinggal di wilayah D.I. Yogyakarta untuk melaksanakan ketentuan dalam Instruksi No. K.898/I/A/1975. Apabila ketentuan tersebut tidak dilaksanakan, maka yang berhak untuk mengajukan gugatan bukan Penggugat, melainkan Pemerintah D.I. Yogyakarta yang dalam hal ini adalah BPN wilayah Kabupaten/Kota dimana tanah bersangkutan berada di seluruh wilayah D.I. Yogyakarta.

Namun demikian, Majelis Hakim tidak menilai bahwa Notaris SP yang tidak mengindahkan keberlakuan Instruksi No. K.898/I/A/1975 sebagai suatu bentuk penyulundupan hukum. Para Tergugat dinilai tidak melakukan perbuatan melawan hukum karena telah menikmati dan menempati 11 (sebelas) tanah yang menjadi objek perkara tersebut. Berdasarkan proses pembuktian dalam persidangan, KAJ membuat 22 (dua puluh dua) akta tersebut kepada Notaris SP dengan tujuan untuk melindungi hak-hak anak-anak sahnya, sehingga KAJ tidak memiliki itikad tidak baik untuk melakukan penyulundupan hukum. Pembuatan 22 (dua puluh dua) akta tersebut didasari atas adanya kejujuran dan niat tulus KAJ sehingga Notaris SP menyetujui pembuatan akta-akta tersebut untuk menghindari adanya kesalahpahaman dikemudian hari diantara para ahli waris KAJ. Dengan demikian, menurut Majelis Hakim, 11 (sebelas) tanah tersebut kemudian masuk ke dalam boedel warisan KAJ (bukan termasuk dalam boedel warisan SU), dan nama SU dalam Sertifikat Hak Milik atas 11 (sebelas) tanah tersebut hanya merupakan peminjaman nama yang telah disetujui oleh para dihadapan (KAJ, SU, dan SR selaku istri SU pada saat pembuatan akta).

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut, Majelis Hakim memutuskan dengan amar putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan gugatan penggugat rekonsensi untuk sebagian;
2. Menyatakan sah dan berkekuatan hukum akta-akta yang menjadi objek perkara yang dibuat dan dihadapan Notaris SP;
3. Menyatakan Para Tergugat adalah pemilik sah tanah dan bangunan yang ada diatasnya sebagaimana tercatat dalam Sertifikat Hak Milik atas 11 (sebelas) objek perkara;

4. Menolak gugatan penggugat untuk selain dan selebihnya.

Penggugat yang tidak puas terhadap putusan tersebut mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Yogyakarta dan Majelis Hakim dalam Putusan Nomor 149/Pdt/2019/PT.Yyk menyatakan bahwa alasan dan pertimbangan hakim pada tingkat pertama sudah tepat dan benar. Kemudian, Penggugat mengajukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung dan Majelis Hakim dalam Putusan Nomor 391 K/Pdt/2021 menyatakan bahwa *judex facti* sudah tepat dan tidak salah dalam menerapkan hukum atau tidak melanggar hukum yang berlaku.

Dalam hal ini terdapat kontradiksi antara pertimbangan hakim dengan amar putusan pada Putusan Nomor 92/Pdt.G/2018/PN.Yyk. Majelis Hakim dalam pertimbangannya menyatakan bahwa Para Tergugat yang merupakan WNI keturunan Tionghoa yang tinggal di D.I. Yogyakarta untuk melaksanakan ketentuan dalam Instruksi No. K.898/I/A/1975. Adapun instruksi tersebut pada intinya menentukan bahwa warga non-pribumi tidak dapat memperoleh hak milik atas tanah di D.I. Yogyakarta. Namun, dalam amar putusannya, Majelis Hakim menyatakan bahwa Para Tergugat merupakan pemilik sah atas tanah dan bangunan sebagaimana dalam Sertifikat Hak Milik (SHM) atas 11 (sebelas) objek perkara tersebut.

Inkonsistensi Majelis Hakim dalam putusan dapat menimbulkan ketidakpastian mengenai keberlakuan Instruksi No. K.898/I/A/1975 di D.I. Yogyakarta. Majelis Hakim menyatakan bahwa apabila ketentuan dalam instruksi tersebut tidak dijalankan maka yang dapat menggugat adalah Pemerintah Daerah D.I. Yogyakarta yang dalam hal ini adalah BPN yang berada di wilayah Provinsi D.I. Yogyakarta. Hal ini dapat berarti bahwa terhadap pihak yang melanggar ketentuan dalam instruksi maka akan menjalani proses hukum. Sedangkan, dalam putusan tersebut yang mengajukan gugatan adalah Penggugat yang merasa dirugikan karena Para Tergugat memperoleh hak milik atas tanah yang seharusnya merupakan bagian dari boedel warisan suami dari Penggugat. Terhadap hal ini, Majelis Hakim dalam putusannya menyatakan kepemilikan atas tanah oleh Para Tergugat adalah sah. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa apabila yang mengajukan gugatan atas dilanggarnya ketentuan Instruksi No. K.898/I/A/1975 bukan Pemerintah Daerah D.I. Yogyakarta, maka WNI keturunan Tionghoa dapat

menjadi pemilik sah atas tanah di D.I. Yogyakarta dan tidak menjalani proses hukum karena melanggar ketentuan instruksi tersebut.

Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 secara normatif tidak dapat dinyatakan berlaku sebagai hukum pertanahan di D.I. Yogyakarta. Instruksi tersebut tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam UU No. 12 Tahun 2011, serta ketentuan dalam instruksi tersebut telah melanggar Pasal 9 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa setiap WNI memiliki hak yang sama untuk memperoleh hak atas tanah. Namun demikian, pada kenyataannya instruksi tersebut masih hidup dan berlaku di D.I. Yogyakarta dimana hal ini dapat dibuktikan dengan masih terjadi penolakan permohonan hak milik atas tanah di D.I. Yogyakarta oleh Kantor BPN wilayah Provinsi D.I. Yogyakarta yang diajukan oleh WNI non-pribumi. Adapun alasan penolakan ini dikarenakan adanya beberapa yurisprudensi yang belum menyatakan tidak berlakunya lagi instruksi tersebut, serta karena alasan sosial dan budaya yang hidup di D.I. Yogyakarta serta karena latar belakang lahirnya instruksi tersebut untuk melindungi warga pribumi yang dinilai lebih lemah secara finansial dibandingkan warga non-pribumi.

Dengan demikian, inkonsistensi pertimbangan dan amar putusan Majelis Hakim sebagaimana dalam Putusan Nomor 92/Pdt.G/2018/PN.Yyk semakin menyebabkan timbulnya ketidakpastian mengenai keberlakuan Instruksi No. K.898/I/A/1975. Meskipun secara normatif instruksi ini bukan merupakan suatu bentuk peraturan perundang-undangan, namun instruksi tersebut masih hidup di masyarakat D.I. Yogyakarta. Secara praktek instruksi ini juga masih diberlakukan dengan alasan sosial budaya di D.I. Yogyakarta, serta dengan alasan sejarah latar belakang terbitnya instruksi tersebut. Adapun alasan terbitnya instruksi tersebut bertujuan untuk melindungi warga pribumi yang dinilai secara finansial tidak sekuat warga pribumi di D.I. Yogyakarta.

SIMPULAN

Berdasarkan pembahasan dengan ketentuan dan teori-teori hukum di atas serta dikaitkan dengan kasus pada Putusan Nomor 92/Pdt.G/2018/PN.Yyk terkait keberlakuan Instruksi 898/1975 dalam kepemilikan hak atas tanah bagi WNI

keturunan Tionghoa di D.I. Yogyakarta, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pada Putusan Nomor 92/Pdt.G/2018/PN.Yyk, terdapat inkonsistensi hakim dalam pertimbangan dan amar putusan yang diberikan terkait keberlakuan Instruksi No. K.898/I/A/1975. Dalam pertimbangannya, hakim menyatakan bahwa WNI non-pribumi yang tinggal di D.I. Yogyakarta harus mengikuti ketentuan dalam instruksi tersebut, dan apabila melanggar makan pihak yang berhak menggugat adalah Pemerintah D.I. Yogyakarta yang dalam hal ini adalah BPN di wilayah D.I. Yogyakarta. Sedangkan, dalam amar putusan hakim memutuskan bahwa Para Tergugat yang merupakan WNI keturunan Tionghoa merupakan pemilik sah atas 11 (sebelas) objek sengketa sebagaimana dalam Sertifikat Hak Milik (SHM). Dengan demikian, adanya kontradiksi antara pertimbangan hakim dengan amar putusan akan menimbulkan ketidakpastian mengenai keberlakuan Instruksi No. K.898/I/A/1975. Selain itu, juga dapat menimbulkan ketidakpastian apabila yang mengajukan gugatan atas dilanggarnya instruksi tersebut bukan Pemerintah Daerah D.I. Yogyakarta, maka WNI keturunan Tionghoa dapat menjadi pemilik sah atas tanah di D.I. Yogyakarta dan tidak menjalani proses hukum karena melanggar ketentuan instruksi tersebut. Oleh karena itu, diperlukan adanya kepastian hukum berupa diterbitkannya peraturan perundang-undangan yang menyatakan secara tegas mengenai status dan keberlakuan Instruksi No. K.898/I/A/1975 agar tidak terjadi lagi dualisme ketentuan pertanahan di D.I. Yogyakarta.

DAFTAR PUSTAKA

- Arie Sukanti Hutagalung, E. (2012). *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*. Pustaka Larasan.
- Gatut Murniatmo, et. al. (1989). *Pola Penguasaan, Pemilikan dan Penggunaan Tanah Secara Tradisional di Daerah Istimewa Yogyakarta*,. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Prikasetya, G. (2018). “Intergentiele Grondenregel Dalam Hukum Antar Tata Hukum Intern Terkait Kepemilikan Hak Atas Tanah Bagi WNI Keturunan Tionghoa di Wilayah DIY”,. *Jurnal Rechtsvinding*, 7(2), 269.
- Putra, G. P. (2015). *Analisis Yuridis Surat Instruksi Kepala Daerah DIY No. K. 898/I/A/1975 Terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah Bagi WNI Keturunan Tionghoa di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta*”, (. Universitas Indonesia.
- Sihombing, B. F. (2018). *Sejarah Hukum Tanah Indonesia*,. Prenadamedia Group.

Soerjono Soekanto and Sri Mamudji. (1985). *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali.

Surat Keterangan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/00531/RO.I/2012 tanggal 08 Mei 2012.

Surat Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Nomor: 0001/RM.03.02-13/0052.0079.0087.0103-2016/VII/2020 tanggal 08 Juli 2020 tentang Maladministrasi Atas Belum Terlaksananya Pendaftaran Peralihan Hak Milik Atas Tanah Oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo, Kepala Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gunungkidul, dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman.

Siaran Pers Ombudsman Republik Indonesia Nomor 025/HM.01/VI/2021, "Rekomendasi Belum Dijalankan, Ombudsman RI Gelar FGD Bersama 12 Instansi", diakses dari <https://www.ombudsman.go.id/news/r/rekomendasi-belum-dijalankan--ombudsman-ri-gelar-fgd-bersama-12-instansi> pada tanggal 13 Desember 2022.

