



## OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

"DEMI MEWUJUDKAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK DAN PENINGKATAN  
KUALITAS PELAYANAN PUBLIK"

### REKOMENDASI

NOMOR: 0001/RM.03.02-13/0052.0079.0087.0103-2016/VII/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

Ombudsman Republik Indonesia menerima dan memeriksa Laporan masyarakat sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dan Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan, dengan uraian sebagai berikut.

#### I. PARA PIHAK

[1.1.] Pada hari Selasa, tanggal 8 Maret 2016, Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjutnya disebut Perwakilan Ombudsman) menerima pelimpahan penanganan Laporan Masyarakat dari Ombudsman Republik Indonesia (selanjutnya disebut Ombudsman RI), tercatat dengan registrasi Nomor: 0052/LM/III/2016/YOG yang diajukan oleh:

Nama : Sdr. [REDACTED]

Alamat : [REDACTED]

selanjutnya disebut Pelapor I.

[1.2.] Pelapor I melaporkan dugaan Maladministrasi yang dilakukan oleh:

Nama : Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul

Alamat : Jl. Ring Road Manding, Trirenggo, Bantul

selanjutnya disebut Terlapor I.

[1.3.] Pada hari Selasa, tanggal 26 April 2016, Perwakilan Ombudsman menerima Laporan Masyarakat dengan registrasi Nomor: 0087/LM/IV/2016/YOG yang diajukan oleh:

Nama : Sdr. [REDACTED]  
Alamat : [REDACTED]  
selanjutnya disebut Pelapor II.

[1.4.] Pelapor II melaporkan dugaan Maladministrasi yang dilakukan oleh:

Nama : Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo  
Alamat : Jl. Kawijo, Pengasih, Kulon Progo  
selanjutnya disebut Terlapor II.

[1.5.] Pada hari Senin, tanggal 9 Mei 2016, Perwakilan Ombudsman menerima Laporan Masyarakat dengan registrasi Nomor: 0103/LM/V/2016/YOG, yang diajukan oleh:

Nama : [REDACTED]  
Alamat : [REDACTED]  
selanjutnya disebut Pelapor III.

[1.6.] Pelapor III melaporkan dugaan Maladministrasi yang dilakukan oleh:

Nama : Kepala Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta  
Alamat : Jl. Kusumanegara No.161, Muja Muju, Umbulharjo, Yogyakarta  
selanjutnya disebut Terlapor III.

[1.7.] Pada hari Kamis, tanggal 21 April 2016, Perwakilan Ombudsman menerima Laporan Masyarakat dengan registrasi Nomor: 0079/LM/IV/2016/YOG, yang diajukan oleh:

Nama : [REDACTED]  
Alamat : [REDACTED]

selanjutnya disebut Pelapor IV.

[1.8.] Pelapor IV melaporkan dugaan Maladministrasi yang dilakukan oleh Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III, serta:

Nama : 1. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gunungkidul  
2. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman  
Alamat : 1. Jl. Ki Demang Wonopawiro No.10, Wonosari, Gunung Kidul  
2. Jl. Dr. Rajimin, Sucen, Triharjo, Sleman

selanjutnya masing-masing disebut Terlapor IV dan Terlapor V.

## II. URAIAN LAPORAN

### 2.1. Uraian Laporan Pelapor I

[2.1] Pelapor I merupakan pembeli 2 (dua) bidang tanah milik Sdr. [REDACTED] No.1548/Ngetisharjo, seluas 926 M<sup>2</sup> Gambar Situasi Nomor: 7279/1989 tertanggal 31 Juli 1989 dan SHM Nomor: 1549/Ngetisharjo, seluas 926 M<sup>2</sup> Gambar Situasi Nomor: 7277/1989 tertanggal

31 Juli 1989. (vide Akta Jual Beli Nomor: 28 di hadapan Notaris ██████████ tertanggal 14 Maret 2013)

[2.2] Pada tanggal 16 April 2013, Pelapor I mengajukan permohonan peralihan hak milik atas tanah sekaligus melunasi biaya pendaftaran hak kepada Terlapor I sebagaimana tercatat pada Berkas Nomor: 13085/2013 dan Berkas Nomor: 12967/2013. Pada bukti pendaftaran tersebut memuat keterangan bahwa sertifikat dapat diambil pada tanggal 30 April 2013. Namun ternyata sertifikat tidak selesai sebagaimana dimuat pada bukti pendaftaran tersebut.

[2.3] Pada tanggal 26 Agustus 2015, Terlapor I menyelenggarakan pertemuan dengan Pelapor I selaku pemohon. Pada pertemuan tersebut, Terlapor I meminta Pelapor I melepaskan hak miliknya menjadi tanah negara untuk kemudian mengajukan permohonan Hak Guna Bangunan. Hal tersebut seperti yang dilakukan Terlapor I terhadap permohonan peralihan hak milik yang diajukan pemohon Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa lainnya. Pelapor I menyatakan keberatan untuk dilakukan proses penurunan hak.

[2.4] Pada tanggal 4 September 2015, Terlapor I memohon petunjuk kepada Kepala Kantor Wilayah BPN DIY (selanjutnya disebut Pihak Terkait I) melalui surat Nomor: 1917/8-34.02/IX/2015, isinya terkait permohonan Pelapor I seorang Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa berkaitan dengan kebijakan pembatasan kepemilikan hak milik tanah di DIY masih mengacu pada Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tertanggal 5 Maret 1975. Pada intinya menyatakan bahwa sebagaimana *policy* Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta hingga sekarang belum memberikan hak milik atas tanah kepada seorang Warga Negara Indonesia non-pribumi yang memerlukan tanah, serta Putusan Mahkamah Agung RI Nomor: 56 PK/TUN/2003 tanggal 18 Mei 2005 terkait gugatan TUN oleh Sdr. ██████████ terkait tindakan penolakan penerbitan SHM oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul. Kemudian adanya keberatan pemohon untuk dilakukan proses penurunan hak menjadi Hak Guna Bangunan (HGB) dan tetap menginginkan Sertifikat Hak Milik.

[2.5] Pada tanggal 11 September 2015, Pihak Terkait I memberikan petunjuk kepada Terlapor I melalui surat Nomor: 1525/300-34/IX/2015. Surat tersebut pada intinya menyatakan bahwa sampai saat ini di DIY bagi Warga Negara Indonesia keturunan atau non pribumi belum memiliki tanah dengan status hak milik sesuai dengan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 05 Maret 1975. Instruksi ini menyatakan bahwa "Pemda DIY hingga sekarang belum memberikan hak milik atas tanah kepada seorang WNI non Pribumi. Guna penyeragaman *policy* pemberian hak atas tanah dalam wilayah DIY kepada seorang WNI non pribumi, diminta apabila ada seorang WNI non pribumi membeli tanah hak milik rakyat hendaknya diproses melalui proses pelepasan hak". Kebijakan tersebut didukung dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor: 56 PK/TUN/2003 tertanggal 18 Mei 2005 dan saat ini sedang

menunggu putusan uji materil atas Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 05 Maret 1975 yang diajukan oleh [REDACTED]

[2.6] Pada tanggal 23 September 2015, Terlapor I menyampaikan petunjuk Pihak Terkait I tersebut kepada Pelapor I melalui surat Nomor: 2074/8-34.02/IX/2015 tanggal 23 September 2015. Pelapor I berkeberatan dengan penjelasan tersebut karena alasan yang menjadi dasar penolakan Terlapor I dianggap diskriminatif dan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Penjelasan tersebut juga dianggap bertentangan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria, dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi. Adapun amar putusan Mahkamah Agung tentang uji materil atas Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 05 Maret 1975 yang diajukan oleh [REDACTED] menyatakan gugatan tidak diterima sehingga menurut Pelapor hal tersebut tidak dapat dijadikan alasan untuk memperkuat pemberlakuan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY dimaksud.

## 2.2. Uraian Laporan Pelapor II

[2.7] Pada tanggal 3 Maret 2016, terjadi jual beli antara Sdr. [REDACTED] dengan Ny. [REDACTED] (isteri Pelapor II) atas sebidang tanah SHM Nomor 06216/Triharjo atas nama [REDACTED] di hadapan Notaris [REDACTED]

[2.8] Pada tanggal 11 Maret 2016, Pelapor II mengajukan permohonan pendaftaran hak atas tanah kepada Terlapor II, tercatat dengan Berkas Nomor 7828. Selanjutnya pada tanggal 6 April 2016, Terlapor II mengundang Sdr. [REDACTED] Ny. [REDACTED] dan [REDACTED] untuk menghadiri pertemuan tanggal 11 April 2016 dengan agenda klarifikasi dan koordinasi lebih lanjut penyelesaian permohonan pendaftaran dimaksud.

[2.9] Pada pertemuan tersebut, Terlapor II menyampaikan bahwa pihaknya tidak dapat memproses permohonan balik nama yang diajukan Pelapor II karena istri Pelapor II selaku pembeli tanah adalah Warga Negara Indonesia non pribumi. Hal tersebut tidak dapat diterima oleh Pelapor II karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan diskriminatif sehingga pertemuan tidak menghasilkan kesimpulan. Kemudian diketahui bahwa Terlapor II meminta pemohon untuk mencabut berkas permohonan pendaftaran hak atas tanah yang telah diajukan.

## 2.3. Uraian Laporan Pelapor III

[2.10] Pelapor III telah membeli sebidang tanah SHM Nomor: 04149/Pandeyan dengan luas 1.066 M<sup>2</sup> terletak di Kelurahan Pandeyan, Kecamatan Umbulharjo, Kota Yogyakarta.

[2.11] Pada saat proses permohonan balik nama SHM menjadi atas nama Pelapor III, Terlapor III menyatakan tanah tersebut tidak bisa diberikan status Hak Milik karena Pelapor III dianggap

sebagai Warga Negara Indonesia keturunan atau non pribumi. Status tanah Pelapor III harus diturunkan hak kepemilikannya menjadi Hak Guna Bangunan.

[2.12] Pada tanggal 31 Juli 2015, Pelapor III menyampaikan permintaan penjelasan atas permohonan yang diajukannya kepada Terlapor III. Selanjutnya pada tanggal 11 Agustus 2015, Terlapor III mengajukan surat Nomor: 1087/34.71-300/VIII/2015 kepada Pihak Terkait I guna mendapatkan petunjuk terkait dengan Pelapor III yang merupakan WNI keturunan yang berkeinginan tetap mendapatkan Sertifikat Hak Milik dan adanya Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 05 Maret 1975.

[2.13] Pada tanggal 26 Agustus 2015, Pihak Terkait I memberikan penjelasan melalui surat Nomor: 1415/300-34/VIII/2015, pada intinya menyatakan bahwa sampai saat ini bagi Warga Negara Indonesia keturunan atau non pribumi di DIY belum dapat memiliki hak atas tanah dengan status hak milik.

#### 2.4. Uraian Laporan Pelapor IV

[2.14] Putusan Mahkamah Agung Nomor: 13P/HUM/2015 tanggal 9 April 2015 menyatakan bahwa Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI Non Pribumi bukan produk perundang-undangan, sehingga instruksi tersebut tidak dapat/tidak perlu diikuti dan dijadikan landasan kebijakan pemberian hak atas tanah.

[2.15] Mengacu pada surat rekomendasi pertama Komnas HAM Nomor: 037/R/Mediasi/VIII/2014 tanggal 11 Agustus 2014, menyatakan bahwa sikap pemerintah yang kukuh menerapkan instruksi tersebut juga dinilai melanggar beberapa ketentuan yang lebih tinggi antara lain: Pasal 28 Ayat (2) UUD 1945, Pasal 9 dan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria, Pasal 5 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Pasal 6 dan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 Penghapusan Diskriminasi.

### III. PEMERIKSAAN

#### 3.1. Keterangan Pelapor

[3.1.] Keterangan Pelapor I, II, III, dan IV telah disampaikan dalam dokumen Laporan pada saat masing-masing Pelapor mengajukan Laporan, sebagaimana disajikan pada Uraian Laporan.

#### 3.2. Penjelasan dan Keterangan Terlapor

[3.2.] Perwakilan Ombudsman telah meminta penjelasan dan keterangan kepada Terlapor I pada tanggal 20 April 2016 bertempat di Kantor Perwakilan Ombudsman. Terlapor I diwakili Sdr. ██████████ memberikan penjelasan dan keterangan sebagai berikut:

1. Mbenarkan bahwa permohonan peralihan hak yang diajukan Pelapor I telah ditindaklanjuti dengan menawarkan penurunan Hak Milik menjadi Hak Guna Bangunan. Tawaran tersebut diberikan mengingat di DIY masih berlaku Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975. Pemohon menolak tawaran tersebut, sehingga Terlapor I memohon petunjuk kepada Pihak Terkait I.
2. Menyatakan bahwa tidak ada regulasi lain yang menjadi dasar pertimbangan dalam penurunan hak selain Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 yang diperkuat dengan Putusan Uji Materil Mahkamah Agung RI.
3. Permohonan peralihan hak dari Pelapor I diterima oleh Terlapor I sejak tanggal 16 April 2013 dan pada saat pemeriksaan ini dilaksanakan berkas masih berada pada Terlapor I atau status berkas tidak dikembalikan.

[3.3.] Perwakilan Ombudsman telah meminta penjelasan kepada Terlapor II melalui Surat Nomor: 0069/KLA/0087.2016/yg-09/V/2016 tanggal 19 Mei 2016. Terlapor II memberikan penjelasan melalui Surat Nomor: 1050/300-34.01/VI/2016 tanggal 6 Juni 2016 perihal penjelasan berkenaan permohonan peralihan hak atas tanah, pada pokoknya menyampaikan:

1. Semula Akta Jual Beli Nomor 64/2016 tanggal 23 Februari 2016 beserta dokumen pendukung diajukan PPAT ██████████ didaftarkan kepada Terlapor II tanggal 8 Maret 2016 dan oleh petugas pendaftaran dikembalikan untuk dilengkapi Akta Kelahiran dan Kartu Keluarga.
2. Akta Jual Beli tersebut dilakukan renvoi menjadi Nomor 76/2016 tanggal 3 Maret 2016 dan didaftarkan kembali tanggal 11 Maret 2016. Kemudian diketahui bahwa pihak pembeli merupakan WNI Keturunan Tionghoa sebagaimana diketahui dari Kartu Keluarga sehingga proses permohonan pendaftaran Akta Jual Beli tidak dapat dilanjutkan/dihentikan mengingat dan mendasarkan pada Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 dan Putusan Nomor: 11/G.TUN/200/PTUN.YK jis Nomor: 31/B/TUN/2001/PT.TUN.SBY jis Nomor: 281 K/TUN/2001 jis Nomor: 56 PK/TUN/2003.
3. Terlapor II telah mengundang Pihak Pertama (penjual), Pihak Kedua (pembeli/pemohon), dan PPAT. Pihak pembeli diwakili oleh Sdr. ██████████ yang tidak dapat menerima keputusan Terlapor II tersebut karena menurutnya bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku dan diskriminatif.
4. Terlapor II membatalkan permohonan pendaftaran dan seluruh berkas dikembalikan, ditindaklanjuti dengan BA Pembatalan Berkas Permohonan Nomor: 007/BA-34.01/IV/2016 tanggal 13 April 2016 dan Surat Penyampaian Pengembalian Berkas Nomor: 731/300-34.01/IV/2016 tanggal 19 April 2016.

### 3.3. Keterangan Pihak Terkait

[3.4.] Perwakilan Ombudsman telah meminta keterangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta selaku Pihak Terkait I sekaligus selaku atasan Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III, Terlapor IV, dan Terlapor V pada tanggal 20 April 2016 bertempat di Kantor Perwakilan Ombudsman. Pihak Terkait I diwakili oleh Sdr. ██████████ memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Mbenarkan telah memberi petunjuk kepada Terlapor I sebagaimana tertera pada surat Nomor: 1525/300-34/IX/2015 tertanggal 11 September 2015.
2. Menyampaikan surat Nomor: 0640/300-34/IV/2016 tertanggal 12 April 2016 kepada Gubemur DIY. Isinya menjelaskan bahwa surat Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, mengharapkan agar permasalahan Sdr. ██████████ dapat diselesaikan dan tidak terdapat pengabaian hak asasi manusia.
3. Diperlukan langkah-langkah penanganan terhadap kebijakan tersebut, namun demikian Gubemur DIY belum memberikan tanggapan atas surat dimaksud.

[3.5.] Ombudsman RI telah meminta keterangan Pihak Terkait I pada tanggal 21 Agustus 2017 bertempat di Kantor Ombudsman RI. Hadir Sdr. ██████████ didampingi Sdr. ██████████ memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Proses pendaftaran tanah di BPN dapat dilakukan langsung maupun melalui jasa pihak ketiga dengan menyampaikan permohonan melalui loket pendaftaran. Layanan pendaftaran meliputi pendaftaran pertama kali atau pembuatan sertifikat dan peralihan hak. Selanjutnya permohonan tersebut diproses dengan mengacu kepada SOP tahun 2010.
2. DIY merupakan Daerah Istimewa, terbukti dengan adanya UU Keistimewaan dan Peraturan Daerah Istimewa, yang mengatur termasuk masalah tanah. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 di tingkat pelaksana sudah lama dilaksanakan oleh BPN. Namun dalam pelaksanaannya tetap bisa lolos di loket pendaftaran karena untuk mem-filter seseorang Warga Negara Indonesia pribumi atau Warga Negara Indonesia keturunan agak kesulitan jika berbasis ID yang sifatnya sudah nasional. Tidak ada barometer filter yang baku dari Pemerintah Daerah dalam rangka mempertahankan dari aturan yang dibuatnya sehingga menjadi problematika di BPN.
3. Mengenai pengaduan yang disampaikan oleh para Pelapor untuk memperoleh Hak Milik, pada dasarnya dengan memperoleh Hak Guna Bangunan maka para Pelapor memiliki alas hak namun dalam gradasinya ada tingkatan.
4. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 merupakan bentuk diskriminasi positif. Kebijakan lokal yang diterapkan oleh Pemda DIY melihat kondisi sosial budaya di Indonesia yang notabene berbeda antara satu dengan daerah yang lain. Hal ini didukung oleh fakta sejarah berupa adanya monumen yang menjadi cikal bakal lahirnya instruksi tersebut.

5. Pada tahun 2000, terdapat permohonan peralihan Hak Milik yang diajukan oleh Sdr. [REDACTED] ke Terlapor I. Permohonan tersebut oleh Terlapor I dikembalikan karena adanya Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975. Keberatan dengan hal tersebut, yang bersangkutan kemudian mengajukan gugatan. Dalam gugatan tersebut yang digugat bukan instruksinya melainkan surat pengembalian Terlapor I. Pada Pengadilan tingkat pertama Terlapor I kalah, adapun di tingkat banding menang dan di tingkat kasasi dikuatkan yang intinya menguatkan bahwa objek gugatan tersebut merupakan penjelasan bukan keputusan.
6. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 telah diajukan dalam gugatan uji materil ke Mahkamah Agung oleh [REDACTED] Obyek tersebut diputus sampai Kasasi tanggal 19 April 2017 yang menyatakan gugatan tidak diterima. Gugatan tidak diterima karena instruksi bukan substansi di Keputusan TUN, hal itu merupakan sebuah kebijakan. Oleh karena itu, BPN berpendapat tetap menjalankan selama instruksi tersebut belum dibatalkan oleh lembaga hukum.
7. Segala sesuatu berkenaan pelayanan harus memperhatikan instansi terkait. Keberadaan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 adalah dalam rangka melayani Hak Milik sehingga setiap pelayanan di kantor manapun juga terkait dengan aturan daerah setempat. Meskipun demikian, di aturannya secara khusus belum ada.
8. Urusan tanah merupakan salah satu keistimewaan DIY berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang penjabarannya diatur dengan Peraturan Daerah Istimewa (Perda). Pada daerah lainnya seperti Aceh dan Papua, terdapat pula hak-hak ulayat meskipun terkadang regulasi dan turunannya tidak terlalu rinci, namun bila ada konflik selalu membawa keistimewaan.

[3.6.] Perwakilan Ombudsman telah meminta keterangan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta c.q. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta selaku Pihak Terkait II pada tanggal 14 April 2016 bertempat di Kantor Perwakilan Ombudsman. Pihak Terkait II diwakili oleh Sdr. [REDACTED] dan Sdr. [REDACTED] dari Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi DIY, menyampaikan keterangan sebagai berikut:

1. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 telah digugat melalui uji materi ke Mahkamah Agung RI oleh seseorang bernama [REDACTED] sebagaimana terdaftar pada Register Perkara Nomor: 13 P/HUM/2013.
2. Perkara tersebut telah diputus oleh Mahkamah Agung pada tanggal 9 April 2015, sedangkan salinan putusan diterima Pemerintah Provinsi DIY pada akhir bulan Maret 2016. Pada amar putusan tersebut majelis hakim menyatakan permohonan hak uji materil N.O.

[3.7.] Ombudsman RI telah meminta keterangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional selaku Pihak Terkait III sekaligus atasan Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III,

Terlapor IV, Terlapor V dan Pihak Terkait I, pada tanggal 21 Agustus 2017 bertempat di Kantor Ombudsman RI. Pihak Terkait III diwakili oleh Sdr. ██████████ selaku Kasubbid Hak Ruang dan Perpanjangan Hak dan Sdr. ██████████ selaku Analis Penetapan Hak, menyampaikan keterangan sebagai berikut:

1. Hak Milik merupakan hak setiap orang, namun BPN melihat dari kearifan lokal. Tahun 2003 telah terbit Putusan Mahkamah Agung RI terkait instruksi ini dan menjadi yurisprudensi. Warga Negara Indonesia keturunan di DIY tetap mendapatkan hak berupa Hak Guna Bangunan.
2. UUPA berlaku di DIY sejak bulan Desember 1985, adapun Instruksi telah ada jauh sebelum UUPA berlaku di DIY. Salah satu yang menjadi pertimbangan adalah adanya diskriminasi yang mengacu pada kearifan lokal di DIY. Selama ini tidak ada permasalahan karena bagi WNI keturunan juga diberikan hak yang dapat diperpanjang.
3. BPN dalam memberikan pelayanan tidak lepas juga dari ketentuan peraturan adat di daerah setempat.
4. UU Keistimewaan secara detail sudah mengatur keistimewaan untuk DIY, termasuk adanya keistimewaan terhadap tanah-tanah kesultanan.
5. Sebagai perbandingan, dahulu di sekitar wilayah Kuningan, DKI Jakarta, juga terdapat tanah yang tidak dapat diberikan Hak Milik. Daerah-daerah tertentu pun ada ketentuan tersebut tetapi tidak tertulis. Hak atas tanah merupakan kewenangan pemerintah untuk menentukan kapan orang diberikan Hak Milik, Hak Pakai, atau Hak Guna Bangunan, dengan beberapa ketentuan. Sedangkan di DIY sudah ada ketentuan tertulis, latar belakang sejarah, kearifan lokal serta yurisprudensi yang menguatkan.

[3.8.] Ombudsman RI telah meminta keterangan kepada Kementerian Dalam Negeri selaku Pihak Terkait IV pada tanggal 21 Agustus 2017 di Kantor Ombudsman RI. Pihak Terkait IV diwakili oleh Sdr. ██████████ selaku Kasi Otonomi Khusus Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah, menyampaikan keterangan sebagai berikut:

1. Kondisi di Papua juga begitu, dimana kondisi penerimaan dan pengakuan tidak serta merta diabaikan begitu saja. Perlu dilihat efeknya terhadap kecemburuan masyarakat lainnya karena bisa dipolitisir efek sosial politiknya.
2. Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa kewenangan Pemerintah yang dibatalkan adalah kewenangan untuk membatalkan Perda. Artinya kewenangan *executive review* masih bisa dilakukan terhadap Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Kepala Daerah. Menteri Dalam Negeri masih dimungkinkan untuk melakukan pembinaan atau membatalkan Instruksi Kepala Daerah.

3. Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai urusan pemerintah yang didistribusikan sampai ke daerah, hal tersebut dianggap wajar sebelum adanya Mahkamah Konstitusi, dimana pemerintah dapat melakukan *executive review* dalam rangka untuk memastikan urusan pemerintah pusat terlaksana dengan baik atau tidak di daerah. Mahkamah Konstitusi melihat kewenangan kehakiman, Perda tidak perlu dibatalkan namun perlu hukum lain selain Perda. Dalam mengeksekusi Perda dapat berupa Keputusan Gubernur.
4. Pihak Terkait IV akan mengundang Pihak Terkait I dan Pihak Terkait II guna mendalami lebih jauh Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 tersebut.

[3.9.] Ombudsman RI telah meminta keterangan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia selaku Pihak Terkait V pada tanggal 21 Agustus 2017 di Kantor Ombudsman RI. Pihak Terkait V diwakili oleh Sdr. ██████████ selaku Pemantau Aktivitas HAM dan ██████████ selaku Mediator HAM, menyampaikan keterangan sebagai berikut:

1. Pihak Terkait V menerima pengaduan sekitar tahun 2013, ditindaklanjuti melalui pertemuan dengan Pemerintah Provinsi DIY pada bulan Agustus 2013. Dalam pertemuan yang dihadiri oleh Sekretaris Daerah Provinsi DIY tersebut, Pihak Terkait V meminta agar Pemerintah Provinsi DIY menfasilitasi mediasi. Namun Komnas HAM tidak menerima konfirmasi kesediaan dari Pemerintah Provinsi DIY, sehingga Pihak Terkait V mengeluarkan dua Rekomendasi yang intinya menyatakan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 telah melanggar berbagai ketentuan hukum yang lebih tinggi yaitu: Pasal 28 Ayat (2) UUD 1945, Pasal 9 dan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria, Pasal 5 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Pasal 6 dan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 Penghapusan Diskriminasi.
2. Pada rekomendasi tersebut, Pihak Terkait V mendorong Gubernur DIY agar mencabut/menyatakan tidak berlaku lagi Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 karena ada indikasi melanggar hak asasi manusia, diskriminatif dan seharusnya tidak ada istilah pribumi dan non pribumi. *Affirmasi policy* seharusnya untuk melindungi kelompok rentan seperti anak-anak, perempuan, lanjut usia, dan disabilitas, bukan pada ras.

#### 3.4. Keterangan Ahli

[3.10.] Perwakilan Ombudsman telah meminta keterangan ██████████ (mantan Kepala Dinas Kebudayaan Provinsi DIY) selaku Ahli I dalam kapasitasnya sebagai ahli di bidang sejarah dan kebudayaan Keraton, pada tanggal 3 Oktober 2016 di Kantor Perwakilan Ombudsman. Ahli I memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Melihat masalah tanah di Yogyakarta memang harus diawali dari masa sebelum kemerdekaan sampai masa kemerdekaan. Sebelum kemerdekaan, pada saat Sultan HB III bertahta, tanah kraton yang di luar *negoroku* istilahnya yang di Jogjakarta ini.
2. Perjanjian dengan Inggris dilanjutkan dengan Belanda. Perjanjian ini sangat merugikan Kraton Yogyakarta karena Kraton dianggap kalah, kemudian tanah-tanah Keraton yang di luar seperti di Sumenep, Madiun dan sebagainya, termasuk di Kulonprogo menjadi wilayah Pakualaman.
3. Pada jaman kemerdekaan sebelum tahun 1960, orang China tidak diprioritaskan untuk diberi hak karena orang China membantu Belanda ketika Belanda berada di Yogyakarta. Ketika Belanda akan pergi meninggalkan Yogyakarta maka orang-orang China pada waktu itu juga mau pergi. Kemudian Sri Sultan mengatakan kepada pemimpin orang-orang China "Karena kamu bertahun-tahun ikut Belanda dan mencelakakan rakyat kita (Yogyakarta), maka kamu dapat tinggal di Yogyakarta tapi tidak dapat memiliki Hak Milik". Pada saat itu keturunan Tionghoa diwakili oleh pemukanya. Jadi dihukum begitu, untuk menghukum warga Tionghoa karena membelot membantu Belanda dengan memeras warga Yogyakarta supaya bertahan di Yogyakarta. Itu hanya ucapan, terus sebagai catatan di Pemda.
4. Setelah *clear* kemudian Sri Sultan berembuk dengan keturunan China yang ketika itu diwadahi organisasi keturunan China. Mereka mengakui di depan Sri Sultan bahwa telah mengalami pemerasan dari pihak Belanda sehingga harus membantu Belanda, jika tidak maka akan ada resiko.
5. Selanjutnya kejadian itu diikuti dengan pembuatan semacam prasasti semacam sumpah janji orang-orang China di Yogyakarta, Sri Manganti. Sebelah timur Tanjung Mas yang sebelah kanan kirinya ada meriam dua. Istilahnya ikut seperti ikrar kesetiaan kepada Pemerintah DIY.
6. Pada masa setelah kemerdekaan, Bung Karno dan Sri Sultan pernah bermusyawarah tentang masalah tanah dan pada waktu itu Sri Sultan memberikan tanah di luar DIY untuk penguatan NKRI.
7. Kemudian ada permasalahan lagi sebelum Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5/1960. Pada waktu itu Bung Karno menghubungi Sri Sultan HB IX untuk berbicara mengenai pertanahan karena terkait dengan kekhawatiran mengenai kesejahteraan rakyat jika rakyatnya tidak diberi kekuasaan untuk kepemilikan tanah. Atas kondisi ini, kemudian HB IX bermusyawarah dengan KPA VIII yang hasilnya menyatakan yang bisa menjadi Hak Milik adalah hak turun-temurun bukan Letter C.
8. Pada tahun 1954, Sri Sultan HB IX mempelopori *Landreform* dengan menerbitkan Peraturan Daerah DIY Nomor 5/1954 jo Nomor 12/1954 tentang tanda yang sah bagi Hak Milik perseorangan turun-temurun atas tanah individu per individu (*bezitrech*) yang mengkonversi tanah Hak Milik dalam letter A, B, C, D, E.

9. Kemudian ada reformasi agraria secara nasional melalui pemberlakuan UUPA Nomor 5/1960 yang baru dapat dilaksanakan oleh Pemerintah DIY pada tanggal 24 September 1984. Pemberlakuan Undang-Undang ini ditindaklanjuti dengan Keputusan Presiden Nomor 33/1984 jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9/1984 serta Peraturan Daerah DIY Nomor 3/1984.
10. Menyatakan UUPA berlaku secara utuh di DIY, konsekuensi logisnya pemberlakuan peraturan perundang-undangan di atas. Peraturan perundang-undangan peninggalan kolonial tentang pertanahan tidak berlaku lagi, diperkuat dengan lahirnya Peraturan DIY Nomor 3/84 sebagai pelaksanaan Keppres Nomor 33/84.
11. Persoalan Warga Negara Indonesia keturunan yang tidak dapat memiliki Hak Milik tidak hanya terjadi di DIY melainkan juga di Bali, DKI, dan Jawa Timur .
12. Larangan kepemilikan di Yogyakarta dalam prakteknya masih terjadi peluang dilanggar misalnya dengan membeli tanah atas nama orang lain yang merupakan warga pribumi seperti supir, pembantu, teman dll. Hal ini dapat dilihat dalam kasus Candi Sari, kasus Toko Waringin, d.l.l. Pelarangan ini sebetulnya tidak semata-mata untuk Warga Negara Indonesia keturunan China tetapi juga untuk keturunan Arab, India, d.l.l.
13. Jika dilihat karakteristik sosial budaya masyarakat DIY sendiri dalam melihat persoalan ini, pandangan orang desa, mereka sudah sangat berterima kasih dengan kebijakan Kraton. Misalnya lurah-lurah kecil sekarang ini banyak manunggalnya ada empat kelurahan yang kecil-kecil terus ini diberi hak untuk mengelola tanah Sultan Ground (SG) untuk kantor kelurahan, kas desa untuk menghidupi keperluan kantor dan masyarakat, *Plungguh* lurah, Carik/sekretaris, Jogoboyo/keamanan untuk keamanan dan sebagainya.
14. Respon masyarakat atas kebijakan selama ini masih baik. Dianggap baik karena itu termasuk *peugeran*. Jika nanti dilepas boleh Hak Milik, bagaimana dengan tanah-tanah di dalam benteng. Itu tidak boleh dimiliki China karena sejarah sebagai kerajaan Islam.
15. Sebetulnya potensi ancaman datang dari semua (keturunan Arab, India d.l.l.) bahkan dari pribumi sendiri. Tapi sampai sekarang yang dianggap membahayakan adalah keturunan China karena berani dan menguasai sektor-sektor besar. Hal ini berbeda dengan Warga Negara Indonesia keturunan lainnya maupun pribumi. Meskipun tingkat eskapsinya atau penetrasinya dari pengusaha pribumi yang berasal dari luar Yogyakarta ke DIY juga tergantung pengusahanya juga.
16. Instruksi Kepala Daerah tidak cukup kuat. Pada tata pemerintahan di DIY ada keinginan untuk meningkatkan menjadi produk yang lebih kuat secara tertulis seperti tuntutannya. Tetapi, sekarang ini lempar-lemparan antara Pemda Tingkat I, Pemprov, Kraton, kalau datang Warga Negara Indonesia keturunan China mau membeli tanah Kraton maka diminta izin dulu ke Kraton, nanti izin dulu ke Kota, dan nanti kota izin dulu ke Provinsi. Kalau secara tertulis kekuatannya tidak kuat, itu nanti akan tetap dituntut atau dipersoalkan.

17. Filosofi orang Jawa terhadap tanah adalah tanah sebagai pijakan dan penghidupan. Sejak dulu di Kraton Yogyakarta sudah ada bagian yang mengurus administrasi pertanahan. Bahkan Pemerintah RI menjadikan Yogyakarta sebagai acuan untuk pertanahan. Hal ini terbukti dengan adanya museum yang gedungnya berada di belakang Pasar Bringharjo. Pembangunan tersebut dilakukan karena Yogyakarta sebagai percontohan sistem agraria di Indonesia.
18. Masalah tanah tidak hanya masalah sosial tapi juga masalah religi, misalnya di tanah Kraton tidak boleh membangun gereja, karena Kraton itu kekhilafahan yang melanjutkan kekhilafahan Islam. Walaupun di alun-alun Selatan terdapat Sasana Inggil, untuk kegiatan siraman rohani, namun membuat rumah ibadah bagi agama non muslim tidak diperbolehkan.
19. Upaya yang dapat dilakukan untuk mejembatani potensi konflik antara *local wisdom* dan hukum positif adalah melalui DPRD Provinsi. Kalau kemudian diatur hitam di atas putih akan ada benturan antar hukum positif. Oleh karena itu, hal ini bisa dianggap *lex specialis* karena keistimewaan, ada sejarah, perjuangan, d.l.l.
20. Latar belakang pembatasan kepemilikan tanah bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa adalah karena dua hal: pertama, ingin memberi pelajaran kepada kelompok Tionghoa yang membantu Belanda; kedua, ingin melindungi potensi ancaman dari kelompok Tionghoa atas penguasaan tanah agar masyarakat tidak tersingkirkan.
21. Situs atau bekas-bekas yang menandakan bahwa sejak dulu keturunan Tionghoa sudah berpotensi menguasai tanah di Yogyakarta dapat dilihat di Malioboro, kanan kiri keturunan Tionghoa semua atau berada di kanan kiri Pasar Bringharjo. Sebetulnya yang di sebelah selatan Jalan Malioboro yang menghadap ke timur itu jatuhnya di belakang rumah jadi menghadap ke Selatan dan Utara. Kemudian agar terlihat sebagai Pecinan maka Gubemur meminta agar dibuat nuansa China dengan cara menjual makanan Shina, restoran china, d.l.l.
22. Bentuk perlindungan lain bagi warga pribumi sebelum lahirnya Instruksi Wakil Kepala Daerah tersebut adalah dilakukannya pembatasan wilayah tempat tinggal (zonasi) bagi warga non pribumi. Belanda tinggal di Kota Baru (kulakan, lapangan, gereja, d.l.l). Sayyidan tinggal di perkampungan Arab. Tionghoa tinggal di Pecinan. Sedangkan Kraton ditata kanan kirinya tempat untuk perumahan prajurit karena pertanahan dan keamanan. *Pekatek* juga harus dekat perkampungannya dengan Kraton karena kuda-kuda Kraton tergantung *pekatek*. Kemudian pesinden tinggal dalam benteng, karena kalau tidak ada pesinden maka Kraton bisa sepi.
23. Sejarah pertanahan dan Tionghoa di Yogyakarta diceritakan secara tertulis di dokumen yang ada di Museum Sonobudoyo dan dalam Babad Mataram Ngayogyakarto.

[3.11.] Perwakilan Ombudsman telah meminta keterangan ██████████ (Pengajar Hukum Agraria Universitas Gadjah Mada) selaku Ahli II dalam kapasitasnya sebagai ahli di

bidang hukum agraria, pada tanggal 3 Oktober 2016 bertempat di Kantor Ombudsman. Ahli memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Permasalahan pendaftaran tanah bagi warga keturunan Tionghoa harus dilihat dari tiga aspek, yaitu aspek historis, aspek UU Pokok Agraria/regulasi pertanahan, dan aspek yuridis.
2. Dari aspek historis, larangan peralihan Hak Milik kepada Warga Negara Indonesia keturunan sudah dimulai sejak adanya reorganisasi di Kasultanan Yogyakarta pada tahun 1918. *Rijksblad* yang mengatur pertanahan di wilayah Kasultanan pada salah satu ketentuannya berisi larangan pengasingan tanah dari orang pribumi kepada non pribumi.
3. Pada tahun 1954, terdapat Peraturan Daerah DIY Nomor 5 Tahun 1954 mengenai hak atas tanah. Melalui peraturan ini, hampir semua tanah Kasultanan yang dikuasai masyarakat diberikan Hak Milik oleh Pemerintah Daerah, tetapi terdapat larangan untuk memperalihkan tanah kepada non Warga Negara Indonesia. Dilihat dari semangatnya, larangan ini juga termasuk kepada Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa. Jadi, Instruksi itu harus dipahami dalam konteks berlakunya *Rijksblad* dan berlakunya Peraturan Daerah DIY Nomor 5 Nomor 1954.
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menjelaskan tujuan dari pengaturan pertanahan dalam UU ini adalah untuk membangun unifikasi hukum. Tetapi di lain pihak juga membuka adanya kemungkinan perbedaan hukum yang berlaku bagi kelompok-kelompok warga negara tertentu sebagaimana terdapat pada Pasal 11 (2) Undang-Undang Pokok Agraria. Ketentuan tersebut, pada intinya mengatur bahwa kalau terdapat perbedaan-perbedaan kondisi sosial ekonomi masyarakat di manapun pada wilayah Indonesia yang menuntut adanya perbedaan hukum, maka perbedaan hukum itu dibuka dan harus diterima dengan tujuan untuk melindungi kepentingan-kepentingan kelompok yang lemah sehingga Undang-Undang Pokok Agraria dikategorikan *soft unification*.
5. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975, ini tidak mengikat. Akan tetapi permasalahannya berdimensi politik atau permasalahan mengenai hubungan moral antar lembaga, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional selaku lembaga vertikal dengan pemerintah daerah setempat (Pemerintah Daerah DIY).
6. Pengaturan penurunan hak, dari Hak Milik menjadi Hak Guna Bangunan, perlu dilihat dari pertanyaan pokok: masihkah relevan orang pribumi diposisikan kedudukannya lebih lemah, sedangkan Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa lebih kuat secara ekonomi. Untuk mendukung asumsi tersebut diperlukan data penelitian.
7. Dalam suatu wilayah/provinsi tertentu yang terdapat masyarakat hukum adat, dipastikan terdapat perbedaan aturan hukumnya, dalam arti, terdapat proses atau mekanisme yang

memang berlaku menurut hukum lokal sebelum diproses ke dalam proses menurut hukum nasional.

8. Tanah hasil jual beli antar warga negara yang diturunkan menjadi Hak Guna Bangunan adalah tanah yang semula tunduk pada Peraturan Daerah DIY Nomor 5 Tahun 1954. Namun sejak tahun 1984, DIY tunduk pada Undang-Undang Pokok Agraria. Hal ini berarti bahwa tanah itu tidak boleh lagi diklaim sebagai tanah DIY karena bukan lagi tanah Kraton dan sudah menjadi tanah yang dikuasai langsung negara sejak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria.
9. Penambahan titel Warga Negara Indonesia keturunan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan dalam memproses pendaftaran peralihan hak adalah bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Sudah seharusnya tidak perlu penambahan titel Warga Negara Indonesia keturunan dalam memberikan pelayanan.

[3.12.] Perwakilan Ombudsman telah meminta keterangan [REDACTED] (Anggota Parapara Praja) selaku Ahli III dalam kapasitasnya sebagai ahli di bidang pertanahan dan sejarah DIY, pada tanggal 4 Oktober 2016 di Kantor Perwakilan Ombudsman. Ahli III memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Pokok Agraria mengakui keberadaan hukum adat. Pada Pasal 5 ditegaskan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara. Menurut hukum adat, hanya masyarakat hukum adat setempat yang bisa memiliki Hak Milik. Prinsip ini yang kemudian diangkat ke dalam hukum nasional.
2. Pada zaman Belanda juga terdapat pelarangan pengasingan tanah (*grond vervreemdingsverbod*) yaitu tanah milik pribumi tidak boleh diasangkan (diserahkan, disewakan atau dipinjamkan) kepada orang asing. Dengan demikian, substansi Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 merupakan pelaksanaan *grond vervreemdingverbod* sehingga sudah sinkron.
3. Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria di Indonesia bertujuan untuk melakukan kesatuan hukum sehingga peraturan hukum barat dihapus dan dicabut seperti *agrarische wet*, *agratisch besluit*, *agratisch eigendom*, *buku ke II Burgerlijk Wetboek*, akan tetapi pelarangan pengasingan tanah (*grond vervreemdingsverbod*) justru tidak dicabut.
4. Pemberlakuan hukum adat di DIY tidak bertentangan dengan UUD 1945 mengingat Pasal 18 ayat (6) atau Pasal 18 B mengakui sejarah asal-usul hukum adat yang masih berlaku. Pasal ini yang membuka keistimewaan bagi DIY.
5. Pada tahun 1960, Undang-Undang Pokok Agraria belum berlaku di DIY. Selain itu Undang-Undang Pokok Agraria juga mengakui adanya hukum adat dan hukum barat (sebagaimana

tertera pada diktum ke-2). Setelah diakui maka harus dilanjutkan dengan konversi. Hal ini diperkuat oleh Peraturan Menteri Agraria Tahun 1960 yang menegaskan bahwa konversi hukum barat berlangsung 6 (enam) bulan sejak diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria, artinya bekas hak barat pada Februari 1961 harus sudah dikonversi sedangkan hukum adat konversinya bertahap.

6. DIY mempunyai kewenangan otonom dalam mengurus agraria sesuai Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Ketentuan ini memberikan kewenangan khusus hak *eigendom* yang diatur dalam lampiran Pasal 4 adalah:
  - a. Menerima penyerahan hak *eigendom* dari orang asing;
  - b. Menyerahkan tanah *eigendom* kepada lembaga Yogyakarta;
  - c. Mengawasi kalau terjadi peralihan hak antara orang asing dengan orang asing atau antara orang asing dengan orang pribumi;
  - d. Melakukan pengawasan urusan keagrarian yang sifatnya membantu pemerintah pusat.
7. Pasal 21 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan hanya Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai Hak Milik. Hal ini tidak dapat diterjemahkan harus diberikan Hak Milik. Dimanapun termasuk di kota-kota besar banyak Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak selain Hak Milik. Selain itu dalam Undang-Undang Pokok Agraria mengenal bermacam-macam hak yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan lain-lain, sehingga Instruksi ini tidak dapat dianggap bertentangan dengan Undang-Undang.
8. Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 11 ayat (1) menyebutkan penguasaan tanah akan diatur agar tidak menimbulkan ketergantungan hidup dari orang banyak kepada seseorang. Jika dihubungkan dengan Pasal 2 ayat 3 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa tujuan pengaturan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam kondisi sampai saat ini belum ada aturan tentang Hak Milik, menurut Pasal 58 Undang-Undang Pokok Agraria apabila belum ada aturannya maka yang dipakai adalah aturan tertulis maupun tidak tertulis yang berlaku pada saat Undang-Undang Pokok Agraria. Ketentuan Pasal 11 ayat 2 adalah untuk melindungi ekonomi lemah dari ekonomi kuat.
9. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 jika dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Hak Asasi Manusia. Merujuk Pasal 1 ayat 4 Undang-Undang Hak Asasi Manusia diperkenankan diskriminasi positif yaitu diskriminasi boleh dilakukan sepanjang untuk menghapus atau meniadakan diskriminasi yang ada.
10. Secara historis, sejak Belanda masuk dikenal atas konkordansi yaitu memberlakukan dua sistem hukum pada penduduk yang sama. Oleh karena itu, penduduk dibagi ke dalam tiga golongan yaitu kelas 1 golongan Eropa kulit putih, kelas 2 golongan Timur Asing, dan kelas 3 golongan pribumi.

11. Pada tahun 1949 ketika Belanda angkat kaki dari Yogyakarta, golongan Tionghoa mau ikut Belanda meninggalkan Yogyakarta. Sri Sultan mengingatkan, jika ingin ikut meninggalkan Yogyakarta maka Sri Sultan tidak menanggung keselamatan mereka di perjalanan. Akhirnya golongan Tionghoa tetap tinggal di Yogyakarta hingga turun-temurun sampai sekarang.
12. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 tidak ada kaitannya dengan Kasultanan Kraton, karena tanah di DIY yang menjadi Hak Milik Sultan sebagian besar telah diberikan hak miliknya kepada masyarakat. Tanah-tanah yang berada di luar kota sudah diberikan pada tahun 1918, digunakan masyarakat secara turun temurun dan telah dikonversi menjadi Hak Milik.
13. Tanah-tanah yang berada di kota pada tahun 1925 telah diberikan hak menjadi Hak Milik adat. Meskipun tanah sudah milik masyarakat, namun dalam rangka melindungi maka Gubemur DIY mengingatkan. Kalau tanah mau dibeli oleh warga negara keturunan bukan jual beli tapi pelepasan hak, kepada pembeli diberikan Hak Guna Bangunan.
14. Pasal 2 ayat (2) huruf b Undang-Undang Pokok Agraria mengatakan hak menguasai negara itu adalah menentukan mengatur hubungan hukum orang dengan orang serta antara orang dengan badan hukum. Artinya pemohon dapat diberikan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Guna Bangunan, Hak Milik karena itu merupakan kewenangan pemerintah.
15. Pasal 2 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria mengatakan hak menguasai negara mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum antara orang perorangan. Pada Pasal 26 Undang-Undang Pokok Agraria tidak memperbolehkan Hak Milik dijual kepada orang asing. Dalam hal ini negara mengatur Hak Milik karena Hak Milik memiliki fungsi sosial.
16. Belum ada aturan pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria. Pada Pasal 50 ayat (1) dimandatkan untuk mengatur Hak Milik dengan Undang-Undang, akan tetapi sampai sekarang tidak ada. Kewenangan Peraturan Daerah tersebut dapat dilimpahkan dengan Peraturan Pemerintah tetapi sampai sekarang tidak ada Peraturan Pemerintah. Apabila belum ada peraturannya maka dipakai aturan yang lama dan berlaku pada saat Undang-Undang Pokok Agraria diundangkan.
17. Keistimewaan DIY dalam bidang pertanahan adalah masih diakui tanah Hak Milik Kasultanan dan Kadipaten.

[3.13.] Perwakilan Ombudsman telah meminta keterangan

(Pengajar Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta) selaku Ahli IV dalam kapasitasnya sebagai ahli di bidang hukum tata negara, pada tanggal 27 Oktober 2016 di Kantor Perwakilan Ombudsman. Ahli IV memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Pertimbangan Mahkamah Agung RI menolak gugatan uji materil atas Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 adalah karena instruksi tersebut tidak termasuk peraturan perundang-undangan.
2. Adalah benar Instruksi Wakil Kepala Daerah bukan peraturan perundang-undangan jika dibaca dalam konteks sekarang karena lahir tahun 1975. Akan tetapi jika menggunakan hierarki perundang-undangan ketika itu, vide Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1966, maka Instruksi Wakil Kepala Daerah tersebut termasuk peraturan perundang-undangan.
3. Sesuai Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hierarki peraturan perundang-undangan berbentuk instruksi sudah tidak ada. Urutan peraturan perundang-undangan paling bawah adalah peraturan daerah. Demikian juga dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, instruksi tetap tidak masuk sebagai peraturan perundang-undangan.
4. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 seharusnya dibaca dalam konteks sekarang, dimana UUD mengatur sejumlah pasal hak asasi manusia sehingga substansinya termasuk pelanggaran hak asasi manusia.
5. Keberadaan instruksi ini harus disempurnakan oleh penguasa (pihak Kraton) yang disesuaikan dengan kebutuhan sekarang. Mestinya ada data tentang jumlah warga negara Indonesia yang disebut keturunan menguasai tanah di Yogyakarta, karena pada tahun 1975 keberadaan instruksi ini dalam rangka menjaga jangan sampai orang Jawa yang tinggal di Yogyakarta tanahnya habis karena dibeli oleh orang keturunan.
6. Urusan pertanahan yang awalnya diotonomikan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian ditarik menjadi urusan Badan Pertanahan Nasional. Adapun daerah hanya boleh mengurus 9 (sembilan) urusan di bidang pertanahan. Hal ini bermakna bahwa tanggung jawabnya ada pada Badan Pertanahan Nasional.
7. Kondisi di Yogyakarta dengan adanya instruksi ini, Badan Pertanahan Nasional bersifat pasif karena *ewuh pakewuh*. Seharusnya Badan Pertanahan Nasional di daerah dapat mengadvokasi, memberi masukan agar ada penyempurnaan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975, supaya *setting-an* historisnya tidak terputus.
8. UUPA baru dapat diberlakukan di DIY pada tahun 1984, yaitu sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di DIY pada 9 Mei 1984. Dengan demikian UUPA di Provinsi DIY diberlakukan surut sejak tanggal 1 April 1984.
9. Keppres No.33 Tahun 1984 juga menegaskan bahwa pelaksanaan pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1960 secara penuh di Provinsi DIY diatur oleh Menteri Dalam Negeri melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di Provinsi DIY.

10. Perda No. 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di Provinsi DIY menyatakan tidak berlaku lagi peraturan perundangundangan DIY yang mengatur tentang pertanahan, antara lain:
- Rijksblad Kasultanan Tahun 1918 No. 16 dan Rijksblad Paku Alaman Tahun 1918 No. 18.
  - Rijksblad Kasultanan Tahun 1928 No. 11 jo Tahun 1931 No. 2 dan Rijksblad Paku Alaman Tahun 1928 No. 13 jo Tahun 1931 No. 1.
  - Rijksblad Kasultanan Tahun 1925 No. 23 dan Rijksblad Paku Alaman Tahun 1925 No. 25.
  - Perda DIY No. 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di DIY.
  - Perda DIY No. 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah.
  - Perda DIY No. 12 Tahun 1954 tentang Tanda yang Sah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah.
  - Perda DIY No. 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan Putusan Desa Mengenai Peralihan Hak Andarbeni dari Kelurahan dan Hak Anganggo Turun Temurun Atas Tanah dan Perubahan Jenis Tanah di DIY.
  - Perda DIY No. 11 Tahun 1960 jo Perda DIY No. 2 Tahun 1962 sepanjang mengenai Susunan Organisasi,Tata Kerja dan Formasi Dinas Agraria DIY.
  - Perda DIY No. 5 Tahun 1969 tentang Jumlah Tetempuh (uang wajib) Untuk Tanah yang Diberikan dengan Hak Bangunan dan Hak Milik.
  - Surat Keputusan Dewan Pemerintah DIY No.2/D.Pem.D/ UP/Penyerahan tanggal 6 Januari 1951.
11. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY pada Pasal 7 menyebutkan bahwa kewenangan dalam urusan keistimewaan meliputi:
- Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubemur;
  - Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
  - Kebudayaan;
  - Pertanahan; dan
  - Tata ruang.
12. Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat.
13. Dalam Bab X Pasal 32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 ditegaskan bahwa dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum. Penegasan ini seolah merupakan jawaban terhadap ketidakjelasan status hukum kepemilikan tanah Kasultanan dan Kadipaten selama

ini. Oleh karena Kasultanan dan Kadipaten telah ditegaskan sebagai badan hukum, maka Kasultanan dan Kadipaten merupakan subyek hak yang mempunyai Hak Milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.

14. Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY. Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.
15. Tanah Keprabon adalah tanah yang digunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya, seperti Pagelaran, Kraton, Srimanganti, tanah untuk makam Raja dan kerabat (di Kotagede, Imogiri, dan Giriloyo), alun-alun, masjid, taman sari, pesanggrahan, dan petilasan sebagaimana penjelasan Pasal 32 ayat (4) UU No. 13 Tahun 2012.
16. Tanah Bukan Keprabon terdiri atas dua jenis tanah, yaitu tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak (magersari, ngindung, hak pakai, hutan, kampus, rumah sakit, dan lain-lain) dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak sebagaimana penjelasan Pasal 32 ayat (3) UU No. 13 Tahun 2012.
17. Mekanisme yang bisa dipakai untuk merevisi keberadaan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 adalah perubahan dilakukan oleh si pembuatnya sendiri atau status instruksi tersebut dinaikkan menjadi Peraturan Daerah karena isinya mengatur sehingga tidak boleh dalam bentuk instruksi tetapi harus berbentuk peraturan.
18. Jika permasalahan keberadaan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 mengakibatkan tanah yang dibeli dengan status hak milik atau bukan tanah milik Kraton ketika daftarkan harus diturunkan menjadi hak guna bangunan, maka yang menjadi pertanyaan: apa yang menjadi dasar? Ini ketentuan yang mendeskreditkan Warga Negara Indonesia keturunan. Untuk hal ini pelanggaran hak asasi manusianya terlalu jauh. Larangan ini harusnya di tingkat Undang-Undang yang mengatur dan ditingkat daerah diatur dengan Peraturan Daerah.
19. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 lahir dalam rentang waktu sebelum diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria di DIY. Jika dikaitkan dengan Pasal 56 Undang-Undang Pokok Agraria di DIY yang membuka ruang diberlakukan ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah, sejauh undang-undang hak milik belum terbentuk maka dapat dilihat dari beberapa hal sebagai berikut:
  - a. Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah 3 Tahun 1984 menyatakan hapus sumber hukum yang saat itu ada;

- b. Pada diktum A sudah jelas bahwa tanah-tanah swapraja/bekas swapraja sudah tidak ada pembeda lagi dengan berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria berubah menjadi tanah negara;
  - c. Hadirnya Undang-Undang Keistimewaan di DIY menggunakan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Kalau di Yogyakarta masih ada masyarakat hukum adat maka yang perlu dipertanyakan: mana masyarakat adatnya? Entitas Kraton ada, tetapi kesatuan masyarakat hukum adat tidak ada karena tidak ada milik komunal, yang ada adalah tanah milik Kraton;
  - d. Apabila dianggap belum ada aturan Hak Milik sehingga dipakai Pasal 56 Undang-Undang Pokok Agraria, tidak tepat karena Sultan HB IX sudah mempersilahkan Undang-Undang Pokok Agraria berlaku di DIY dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1984 dan sudah menghapuskan semua *Rijksblad* dan Peraturan-Peraturan Daerah;
  - e. Jika dipergunakan Pasal 58 Undang-Undang Pokok Agraria karena peraturan pelaksana dianggap belum terbentuk, peraturan tertulis dan tidak tertulis yang ada tetap berlaku untuk kemudian dijadikan dasar kembali ke *Rijksblad*. Sedangkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1984 telah membatalkan *Rijksblad* dan Peraturan Daerah yang mengatur pertanahan di DIY;
  - f. Instruksi memang lahir pada tahun 1975 atau lahir pada kurun waktu di tengah-tengah sebelum berlakunya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UU Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi DIY atau Instruksi ini lahir ketika masih menggunakan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1954, akan tetapi dengan lahirnya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1984 maka otomatis gugur.
20. *Rijksblad* Kasultanan dan Kadipaten dikeluarkan jauh sebelum DIY terbentuk maka hal tersebut dikeluarkan bukan berdasarkan kewenangan otonomi daerah. Dalam Keputusan Mendagri Nomor 69 Tahun 1984 sebagai pelaksanaa, *Rijksblad* sudah tidak berlaku lagi karena substansi sudah diakomodir dalam Pasal 32, 33, 43 Undang-Undang Keistimewaan.

### 3.5. Penyampaian Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan

[3.14.] Perwakilan Ombudsman menyampaikan Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) kepada Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III, dan Pihak Terkait I melalui Surat Nomor: 0043/SRT/0052.0079,0087,0103.2016/yg-09/II/2018 tanggal 9 Februari 2018. LHAP memuat beberapa tindakan korektif, sebagai berikut:

1. Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III agar menindaklanjuti permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah yang diajukan oleh para Pelapor sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak diskriminatif.
2. Pihak Terkait I agar menyusun petunjuk teknis untuk seluruh Kepala Kantor Pertanahan di DIY sebagai pedoman dalam menindaklanjuti permohonan pendaftaran peralihan hak atas

tanah, khususnya yang diajukan para Pelapor dan masyarakat pada umumnya, dengan mengacu pada persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 45 Ayat (2) dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan peraturan terkait lainnya, serta tidak lagi merujuk pada Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 perihal Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah Terhadap Seorang WNI non Pribumi.

[3.15.] Tertapor I, Tertapor II, dan Tertapor III tidak memberikan tanggapan kepada Perwakilan Ombudsman. Namun, setelah terbitnya LAHP terdapat tindakan sebagai berikut:

1. Tertapor I kepada Sdr. [REDACTED] dan Sdr. [REDACTED] (kuasa Pelapor I) melalui Surat Nomor: 588/600-34.02/III/2018 tanpa tanggal perihal somasi atas tindak lanjut pendaftaran hak tanah dengan Sertipikat Hak Milik Nomor 1548/Ngestiharjo seluas 926 m<sup>2</sup> dan Sertipikat Hak Milik Nomor 1549/Ngestiharjo seluas 702 m<sup>2</sup>, pada pokoknya menyatakan bahwa sambil menunggu Perkara Perdata Nomor: 132/Pdt.G/2017/PN.Yyk mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*), jajaran Badan Pertanahan Nasional se-Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta masih memperhatikan *policy* Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yang dituangkan dalam Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975.
2. Tertapor II kepada Pelapor II melalui Surat Nomor: 1256/300-34.01/VII/2018 tanggal 6 Juli 2018 perihal permohonan balik nama, pada pokoknya menyatakan bahwa permohonan terdahulu telah ditindaklanjuti dengan meminta petunjuk kepada Pihak Terkait I dan belum memperoleh jawaban. Permohonan balik nama dengan berkas Nomor 7828/2016 telah dicabut dan dibatalkan serta seluruh berkas/dokumen dikembalikan pada tanggal 19 April 2016 kepada Notaris/PPAT [REDACTED]

[3.16.] Pihak Terkait I memberikan tanggapan dengan Surat Nomor: 0536/600-34/II/2018 tanggal 28 Februari 2018, pada pokoknya menyampaikan:

1. Pihak Terkait I telah menyampaikan permintaan petunjuk kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional melalui Surat Nomor: 0522/600-34/II/2018 tanggal 27 Februari 2018 perihal Mohon Petunjuk Tindak Lanjut Saran Tindakan Korektif Hasil Akhir Pemeriksaan Laporan Ombudsman RI Perwakilan DIY mengenai pelayanan pendaftaran peralihan hak atas tanah berdasarkan jual beli terkait dengan keberadaan Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 yang masih diberlakukan di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Bahwa atas pemberlakuan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 perihal Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah Terhadap Seorang WNI non Pribumi tersebut, terdapat gugatan perbuatan melawan hukum antara [REDACTED] (Penggugat) melawan Gubernur DIY (Tergugat I) dan Kepala Kantor [REDACTED]

Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi DIY (Tergugat II) dalam Perkara Nomor: 132/Pdt.G/2017/PN.Yyk dan telah diputus pada tanggal 20 Februari 2018, serta saat ini masih dalam upaya hukum (banding).

3. Pihak Terkait I menyatakan belum dapat melaksanakan Tindakan Korektif LAHP karena masih menunggu petunjuk Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional serta menunggu putusan atas Perkara Nomor: 132/Pdt.G/2017/PN.Yyk mempunyai kekuatan hukum tetap.

[3.17.] Memperhatikan tindakan Terlapor I, Terlapor II, dan Pihak Terkait I dimaksud, Perwakilan Ombudsman melalui Surat Nomor: 0029/ORI.Pwk.Int/Pw-13/VIII/2018 tanggal 27 Agustus 2018 perihal permohonan pembahasan LAHP menjadi Rekomendasi, disertai pertimbangan bahwa oleh karena gugatan dimaksud diajukan oleh pihak lain yang tidak ada hubungannya dengan laporan, bukan diajukan oleh Pelapor dkk sehingga pada dasarnya hal tersebut tidak cukup relevan dikaitkan dengan pelaksanaan Tindakan Korektif dalam LAHP. Demikian juga permohonan petunjuk yang diajukan kepada Menteri ATR/BPN tidak ada kejelasannya. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa para Terlapor dan Pihak Terkait I selaku atasannya tidak melaksanakan Tindakan Korektif sebagaimana dimaksud dalam LAHP.

### 3.6. Pemeriksaan Dokumen

[3.18.] Ombudsman RI telah melakukan pemeriksaan terhadap dokumen-dokumen, sebagai berikut:

1. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 kepada Bupati/Walikota Kepala Daerah seluruh Daerah Istimewa Yogyakarta perihal Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi. Surat tersebut pada pokoknya menyatakan bahwa sebagaimana *Policy* Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta hingga sekarang belum memberikan hak milik atas tanah kepada seorang Warga Negara Indonesia non-pribumi yang memerlukan tanah. Guna penyeragaman *policy* pemberian hak atas tanah dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta kepada Warga Negara Indonesia non-pribumi, diminta apabila ada seorang Warga Negara Indonesia non-pribumi membeli tanah hak milik rakyat, hendaknya diproses sebagaimana biasa, ialah dengan melalui pelepasan hak, sehingga tanahnya kembali menjadi tanah negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah D.I.Y. dan kemudian yang berkepentingan/melepaskan supaya mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah D.I.Y. untuk mendapatkan sesuatu hak. Kemudian hendaknya menjadikan perhatian dan dilaksanakan sebagaimana mestinya.
2. Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 520-4609 tanggal 17 November 1999 Kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta perihal pelaksanaan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal di Provinsi D.I. Yogyakarta, pada intinya:

- a. Sebagaimana diketahui bahwa menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dapat mempunyai Hak Milik adalah Warga Negara Indonesia. Tiap-tiap Warga Negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan mempunyai hak yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah. Dalam ketentuan ini tidak membedakan antara Warga Negara Indonesia keturunan (non pribumi) dan Warga Negara Indonesia pribumi.
  - b. Presiden RI dalam Surat Instruksi Nomor 26 Tahun 1998 menegaskan untuk dan menghentikan penggunaan istilah pribumi dan non pribumi dalam semua perumusan dan penyelenggaraan kebijakan, perencanaan program ataupun pelaksanaan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.
  - c. Dalam instruksi itu ditegaskan pula agar para pejabat negara memberikan perlakuan dan layanan yang sama kepada seluruh Warga Negara Indonesia dalam penyelenggaraan layanan pemerintah, kemasyarakatan, dan pembangunan dan meniadakan perbedaan dalam segala bentuk, sifat, serta tingkatan kepada Warga Negara Indonesia baik atas dasar suku, agama, ras maupun asal usul dalam penyelenggaraan layanan tersebut.
3. Surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul Nomor: 640/922/2060 tanggal 9 November 2000 kepada Sdr. ██████████ perihal Sanksi PPAT, pada pokoknya:
- a. Surat tersebut merupakan tindak lanjut Surat Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta Nomor: 640.05/24.99/BPN/2000 tanggal 26 Oktober 2000 perihal Sanksi PPAT.
  - b. Mengingatkan PPAT terhadap tugas pokoknya sesuai Pasal 2 PMNA/KBPN Nomor 37 Tahun 1998, kewajiban PPAT menolak membuat akta apabila tidak memenui persyaratan sesuai Pasal 38 dan Pasal 39 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan tanggung jawab PPAT sesuai Pasal 11 ayat (1) Pasal 2 PMNA/KBPN Nomor 4 Tahun 1999.
  - c. PPAT telah mengetahui bahwa untuk wilayah Provinsi DIY berlaku Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 perihal Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi.
  - d. Meminta PPAT menyampaikan uraian/laporan kronologis permohonan peralihan hak atas nama Sdr. ██████████
4. Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 500-1020 tanggal 23 April 2004 kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan seluruh Indonesia perihal SKBRI dalam rangka permohonan hak. Surat tersebut pada pokoknya menyatakan:
- a. Berdasarkan pertimbangan Keputusan Presiden Nomor 56 Tahun 1996 tanggal 9 Juli 1996 tentang Buku Kewarganegaraan Republik Indonesia jis Instruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1999, Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 1999 yang antara lain menyatakan bagi Warga Negara Republik Indonesia yang telah memiliki Kartu Tanda Penduduk atau Kartu Keluarga atau Akta Kelahiran, pemenuhan kebutuhan persyaratan untuk

- kepentingan tertentu, cukup menggunakan Kartu Tanda Penduduk atau Kartu Keluarga atau Akta Kelahiran. Segala peraturan perundang-undangan yang mempersyaratkan Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia (SKBRI) dinyatakan tidak berlaku lagi.
- b. Guna menghilangkan diskriminasi wagi Warga Negara Indonesia keturunan, dan guna meningkatkan kinerja pelayanan di bidang pertanahan, maka untuk proses permohonan yang menyangkut urusan pertanahan, bagi Warga Negara Indonesia tanpa kecuali tidak diperlukan lagi melampirkan SKBRI.
5. Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor: 480/3703 tanggal 15 November 2010 kepada Sdr. ██████████ perihal tanggapan permohonan Hak Milik atas tanah. Surat tersebut pada pokoknya menanggapi surat Sdr. ██████████ tanggal 17 September 2010 bahwa berdasarkan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 perihal Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi maka *policy* Pemerintah Daerah DIY belum memberikan hak milik atas tanah kepada seorang WNI non Pribumi yang memerlukan tanah, sehingga permohonan Sdr. ██████████ tidak dapat dikabulkan.
6. Surat Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta Nomor: 2879/300.34/BPN/2010 tanggal 16 Desember 2010 kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota se-D.I. Yogyakarta perihal tanggapan permohonan Hak Milik atas tanah. Surat tersebut pada pokoknya penyampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota se-D.I. Yogyakarta merujuk kepada Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor: 480/3703 tanggal 15 November 2010 bahwa WNI non Pribumi belum dapat diberikan Hak Milik atas tanahnya dan para Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota se-D.I. Yogyakarta diminta mempedomaninya.
7. Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 4325/016-300/XI/2011 tanggal 16 November 2011 kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta perihal penyampaian surat pengaduan masyarakat.
- a. Surat dimaksud menindaklanjuti Surat Deputi Bidang Hukum Kelembagaan dan Kemasyarakatan Kementerian Sekretariat Negara Nomor: B-2744/Setneg/D-3/03/2011 bulan Maret 2011.
- b. Surat dimaksud menanggapi pengaduan Sdr. ██████████ kepada Presiden RI tanggal 23 Februari 2011 mengenai permohonan pencabutan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 perihal Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi. Pengaduan tersebut juga melampirkan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta Nomor: 2879/300.34/BPN/2010 tanggal 16 Desember 2010 kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota se-D.I. Yogyakarta perihal tanggapan permohonan Hak Milik atas tanah.

- c. Merujuk pada beberapa peraturan perundang-undangan terkait, serta Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 520-4609 tanggal 17 November 1999 perihal pelaksanaan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal di Provinsi D.I. Yogyakarta, ditegaskan bahwa di bidang pertanahan khususnya dalam pemberian Hak Milik kepada Warga Negara Indonesia memperoleh perlakuan yang sama, yaitu kepada tiap-tiap WNI dapat diberikan Hak Milik menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Penjelasan tersebut dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2016 tentang Kewarganegaraan Republik Indoensia yang tidak lagi membedakan perlakuan dalam segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara atas dasar suku, ras, agama, golongan, jenis kelamin, dan gender.
8. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 13 P/HUM/2015 tanggal 9 April 2015. Putusan tersebut pada intinya menyampaikan bahwa objek Hak Uji Materil (Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975) bukan termasuk peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juncto Pasal 1 ayat (1) Perma Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil. Menyatakan permohonan keberatan hak uji materil dari Pemohon [REDACTED] tersebut tidak dapat diterima
9. Surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul Nomor: 1917/B-34.02/IX/2015 tanggal 4 September 2015 kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta perihal mohon petunjuk. Surat tersebut pada pokoknya berupa permohonan petunjuk dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta mengenai permohonan pendaftaran peralihan hak melalui jual beli yang diajukan PPAT [REDACTED] yang setelah dicermati pembelinya adalah WNI Keturunan Tionghoa. Pemohon menolak penurunan haknya menjadi HGB dan tetap menginginkan Hak Milik.
10. Surat Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta Nomor: 1525/300-34/IX/2015 tanggal 11 September 2015 kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul perihal mohon petunjuk. Surat tersebut merupakan jawaban atas permohonan petunjuk yang diajukan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul, pada pokoknya menyampaikan kembali keberadaan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 perihal Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi, yang didukung pula dengan adanya Putusan Mahkamah Agung Nomor: 56 PK/TUN/2003 tanggal 18 Mei 2005, serta menunggu Putusan Uji Materil atas instruksi tersebut.
11. Surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul Nomor: 2074/8-34.02/IX/2015 tanggal 23 September 2015 kepada Sdr. [REDACTED] dan [REDACTED] perihal tindak lanjut terhadap berkas permohonan pendaftaran peralihan hak. Surat tersebut pada pokoknya meneruskan

Surat Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta Nomor: 1525/300-34/IX/2015 tanggal 11 September 2015, yang menegaskan bahwa Hak Milik belum dapat diberikan.

12. Surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kulonprogo Nomor: 641/300-34.01/VI/2016 tanggal 6 April 2016 kepada Sdr. [REDACTED] dan Sdr. [REDACTED] perihal permohonan pendaftaran akta jual beli hak atas tanah SHM Nomor 06126/Triharjo.
13. Copy dokumen Berita Acara Pembatalan Berkas Permohonan Nomor: 007/BA-34.01/IV/2016 tanggal 13 April 2016. Dokumen tersebut pada pokonya menyatakan bahwa berkas permohonan Nomor 7828/2016 atas nama [REDACTED] (staf PPAT) mewakili [REDACTED] beserta dokumen dan daftar isian yang diterbitkan dinyatakan dibatalkan dan dinyatakan tidak berlaku.
14. Copy dokumen Surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kulonprogo Nomor: 1757/300-34.01/IX/2018 tanggal 19 September 2018 kepada Sdr. [REDACTED] perihal permohonan balik nama. Surat tersebut pada pokoknya menyatakan bahwa permohonan balik nama dengan berkas Nomor 7828/2016 telah dibatalkan serta seluruh dokumen telah dikembalikan pada tanggal 19 April 2016 melalui PPAT [REDACTED]
15. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor: 8/G/2016/PTUN.YK tanggal 1 September 2016. Putusan tersebut mengenai gugatan [REDACTED] sebagai Penggugat melawan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta selaku Tergugat. Pertimbangan Hakim dalam pokok perkara, menyatakan eksepsi Tergugat tentang objek sengketa tidak termasuk dalam Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara diterima. Amar putusan tersebut dalam pokok perkaranya menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima.
16. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Surabaya Nomor: 265/B/2016/PT.TUN.SBY tanggal 15 Desember 2016. Putusan tersebut mengenai banding [REDACTED] sebagai Penggugat/Pembanding melawan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta selaku Tergugat/Terbanding. Amar putusan tersebut menyatakan: menerima permohonan banding dari Penggugat/Pembanding; menguatkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor: 8/G/2016/PTUN.YK tanggal 1 September 2016 yang dimohonkan banding tersebut.
17. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 179/K/TUN/2017 tanggal 12 April 2017. Putusan tersebut mengenai banding [REDACTED] sebagai Penggugat/Pembanding/Pemohon Kasasi melawan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta selaku Tergugat/Terbanding/Temohon Kasasi. Amar putusan tersebut menyatakan menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi [REDACTED] tersebut.
18. Surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman Nomor: 1811/34.04-300/VII/2018 tanggal 5 Juli 2018 kepada Sdr. [REDACTED] perihal penurunan SHM No. 05438 menjadi

HGB No. 3957. Surat dimaksud merupakan jawaban atas surat Sdr. [REDACTED] selaku suami [REDACTED] tanggal 30 Juni 2018 kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman perihal penurunan SHM Nomor 01318 menjadi SHGB Nomor 3957. Dalam surat dimaksud, Terlapor V pada intinya menyampaikan bahwa Sdr. [REDACTED] telah mengajukan permohonan perubahan hak atas tanah dengan melampirkan surat pernyataan tanggal 22 Januari 2018, yang intinya SHM Nomor 5438/Purwomartani bersedia diturunkan haknya menjadi HGB karena pemegang hak merupakan WNI Keturunan Tionghoa. Terlapor V juga menegaskan bahwa sesuai Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI non Pribumi, hingga saat ini untuk wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta belum dapat memiliki Hak Milik atas tanah.

19. Adanya Sertifikat Hak Milik (SHM) yang menurut Pelapor tetap diterbitkan oleh para Terlapor meskipun pemegang haknya merupakan warga keturunan Tionghoa, yaitu:

- a. SHM Nomor 64/Tamanmartani Gambar Situasi Nomor 6225/1986 atas nama [REDACTED]. Terlapor V menerbitkan SHM Nomor 64/Tamanmartani tanggal 23 Desember 1988 atas nama [REDACTED]. Selanjutnya terjadi jual beli di hadapan PPAT/Camat Kalasan pada tanggal 4 Agustus 1997 sebagaimana disahkan pendaftarannya oleh Terlapor V pada tanggal 18 Agustus 1997. Pemegang hak merupakan warga keturunan Tionghoa yang juga sebagai Pelapor IV.
- b. SHM Nomor 385/Bokoharjo Gambar Situasi Nomor 1829/1990 atas atas nama [REDACTED]. Terlapor V menerbitkan SHM Nomor 64/Tamanmartani tanggal 7 Maret 1990 atas nama [REDACTED]. Selanjutnya terjadi jual beli di hadapan PPAT pada tanggal 29 Mei 2000 sebagaimana disahkan pendaftarannya oleh Terlapor V pada tanggal 16 Juni 2000. Pemegang hak merupakan warga keturunan Tionghoa yang juga sebagai Pelapor IV.
- c. SHM Nomor 412/Gunungketur Gambar Situasi Nomor 923/1993 atas nama [REDACTED]. Terlapor III mengesahkan pendaftaran peralihan hak berdasarkan jual beli tanggal 27 September 1995. Menurut para Pelapor, para pemegang hak merupakan warga keturunan Tionghoa.
- d. SHM Nomor 413/Gunungketur Gambar Situasi Nomor 924/1993 atas nama [REDACTED]. Terlapor III menerbitkan SHM Nomor 413/Gunungketur tanggal 7 April 1993 atas nama [REDACTED] yang kemudian dilakukan jual beli pada tanggal 1 September 1995. Terlapor III mengesahkan pendaftaran peralihan hak berdasarkan jual beli tanggal 27 September 1995. Menurut para Pelapor, para pemegang hak merupakan warga keturunan Tionghoa.

- e. SHM Nomor 8097/Maguwoharjo Surat Ukur Nomor 02510/Maguwoharjo/2003 atas nama [REDACTED] Terlapor V menerbitkan SHM tersebut pada tanggal 28 Mei 2003. Menurut para Pelapor, para pemegang hak merupakan warga keturunan Tionghoa.
- f. SHM Nomor 8916/Maguwoharjo Surat Ukur Nomor 03604/Maguwoharjo/2004 atas nama [REDACTED] Terlapor V menerbitkan SHM Nomor 8916/Maguwoharjo tanggal 8 Oktober 2004 atas nama [REDACTED]. Kemudian dilakukan jual beli menjadi atas nama [REDACTED] yang disahkan oleh Terlapor V pada tanggal 19 Juni 2014. Selanjutnya, dilakukan jual beli menjadi atas nama [REDACTED] yang disahkan oleh Terlapor V. Menurut para Pelapor, para pemegang hak merupakan warga keturunan Tionghoa.
20. Contoh SHGB yang merupakan penurunan dari SHM karena pemegang hak dinyatakan sebagai WNI Keturunan Tionghoa. SHGB Nomor: 3957/Purwomartani Surat Ukur Nomor 01318/2001 atas nama [REDACTED]. Dokumen tersebut semula merupakan SHM Nomor: 05438/Purwomartani atas nama [REDACTED] yang diterbitkan Terlapor V pada tanggal 7 Januari 2002. Selanjutnya, pada Lembar Pendaftaran Peralihan Hak, Pembebasan, dan Pencatatan Lainnya, Terlapor V memberikan catatan tertanggal 18 April 2018: Perubahan/Penurunan Hak atas tanah berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1997, Hak Milik Nomor 5438/Purwomartani hapus dan diubah menjadi Hak Guna Bangunan Nomor 3957/Purwomartani selama 30 tahun yang berakhir tanggal 17 April 2048.

### 3.7. Telaah Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan

[3.19.] Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan yang terkait dengan permasalahan ini antara lain Pasal 28 I ayat (2) yang berbunyi:

*"Setiap orang bebas dari perlakuan yang diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu".*

[3.20.] Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Ketentuan yang terkait dengan permasalahan ini antara lain:

1. Pasal 9 ayat (2) berbunyi:

*"Tiap - tiap warga negara Indonesia, baik laki - laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya".*

2. Pasal 11 ayat (2) berbunyi:

*"Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat di mana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin*

*terhadap kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah”.*

3. Pasal 19 ayat (1) berbunyi:

*“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan - ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.*

4. Pasal 21 ayat (1) berbunyi:

*“Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hak milik”.*

5. Penjelasan umum III angka (2) menyebutkan bahwa:

*“Dalam penyelenggaraan kesatuan hukum itu Undang-Undang Pokok Agraria tidak menutup mata terhadap masih adanya perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum dari golongan-golongan rakyat. Berhubungan dengan itu ditentukan dalam Pasal 11 ayat (2) bahwa perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat di mana perlu dan tidak bertentangan dengan perbedaan yang didasarkan atas golongan rakyat, misalnya perbedaan dalam keperluan hukum rakyat kota dan rakyat pedesaan, pula rakyat ekonominya kuat dan rakyat yang lemah ekonominya. Maka ditentukan dalam ayat 2 tersebut selanjutnya bahwa dijamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonominya lemah”.*

- [3.21.] Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Ketentuan yang terkait dengan permasalahan ini antara lain Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi:

*“Setiap orang diakui sebagai manusia pribadi yang berhak menuntut dan memperoleh perlakuan serta perlindungan sesuai dengan martabat kemanusiaannya di depan hukum”.*

- [3.22.] Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Ketentuan yang terkait dengan permasalahan ini antara lain Pasal 6 yang berbunyi:

*“Perlindungan terhadap warga negara dari segala bentuk tindakan diskriminasi ras dan etnis diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat, serta melibatkan partisipasi seluruh warga negara yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.*

- [3.23.] Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Ketentuan yang terkait dengan permasalahan ini antara lain:

1. Pasal 3 ayat (1) berbunyi:

*“Pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak - hak lain yang*

*terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan”.*

2. Pasal 37 ayat (1) berbunyi:

*“Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.*

3. Pasal 45 ayat (1) berbunyi:

*“Kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan atau pembebasan hak, jika salah satu syarat di bawah ini tidak dipenuhi:*

- a. *sertifikat atau surat keterangan tentang keadaan hak atas tanah tidak sesuai lagi dengan daftar-daftar yang ada pada Kantor Pertanahan;*
- b. *perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) tidak dibuktikan dengan akta PPAT atau kutipan risalah lelang kecuali dalam keadaan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2);*
- c. *dokumen yang diperlukan untuk pendaftaran peralihan atau pembebasan hak yang bersangkutan tidak lengkap;*
- d. *tidak dipenuhi syarat lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan;*
- e. *tanah yang bersangkutan merupakan obyek sengketa di Pengadilan;*
- f. *perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta PPAT batal atau dibatalkan oleh putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; atau*
- g. *perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dibatalkan oleh para pihak sebelum didaftar oleh Kantor Pertanahan”.*

4. Pasal 45 ayat (2) berbunyi:

*“Penolakan Kepala Kantor Pertanahan dilakukan secara tertulis, dengan menyebut alasan - alasan penolakan itu”.*

5. Pasal 45 ayat (3) berbunyi:

*“Surat penolakan disampaikan kepada yang berkepentingan, disertai pengembalian berkas permohonannya, dengan salinan kepada PPAT atau Kepala Kantor Lelang yang bersangkutan”.*

[3.24.] Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Provinsi DIY. Ketentuan yang terkait dengan permasalahan ini antara lain Pasal 1 yang berbunyi:

*"Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya, dinyatakan berlaku sepenuhnya untuk seluruh wilayah Provinsi DIY". Pasal 3 menegaskan " Keputusan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dan mempunyai daya laku surut sejak tanggal 1 April 1984".*

[3.25.] Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998 tentang Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi dan Non Pribumi dalam Semua Perumusan dan Penyelenggaraan Kebijakan, Perencanaan Program, ataupun Pelaksanaan Kegiatan Penyelenggaraan Pemerintahan. Instruksi ini ditujukan kepada Para Menteri, Para Pimpinan Lembaga Permintaan Non Departemen, Para Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Para Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II, untuk memberikan perlakuan dan pelayanan yang sama kepada seluruh warga negara Indonesia dalam penyelenggaraan layanan pemerintahan, kemasyarakatan dan pembangunan, dan meniadakan pembedaan dalam segala bentuk, sifat serta tingkatan kepada warga negara Indonesia baik atas dasar suku, agama, ras maupun asal-usul dalam penyelenggaraan layanan tersebut.

[3.26.] Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi DIY. Ketentuan yang terkait dengan permasalahan ini antara lain Pasal 3 yang berbunyi:

*"Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka segala ketentuan peraturan perundang - undangan DIY yang mengatur tentang agraria dinyatakan tidak berlaku lagi".*

#### IV. UPAYA RESOLUSI DAN MONITORING

[4.1.] Ombudsman RI membahas permohonan Perwakilan Ombudsman melalui Rapat Pleno Ombudsman RI tanggal 22 Oktober 2019. Hasil pembahasan Ombudsman RI disampaikan kepada para Pelapor melalui Surat Nomor: 2031/ORI-SRT/XI/2018 tanggal 12 November 2019 perihal pemberitahuan mengenai penanganan Laporan. Pelapor I menyampaikan tanggapan melalui Surat Nomor: 203/YLO-SK/XI/2018 tanggal 19 November 2018 perihal tanggapan Surat Nomor: 2031/ORI-SRT/XI/2018. Pelapor II menyampaikan tanggapan melalui surat tertanggal 22 Desember 2018.

[4.2.] Ombudsman RI mengundang para Pelapor melalui Surat Nomor: 0158/ORI-SRT/I/2019 tanggal 31 Januari 2019 untuk melaksanakan pertemuan tanggal 4 Februari 2019, namun Pelapor belum dapat hadir memenuhi undangan. Selanjutnya, Ombudsman RI mengundang kembali Pelapor melalui Surat Nomor: 0252/ORI-SRT/II/2019 tanggal 18 Februari 2019 untuk melaksanakan pertemuan pada tanggal 25 Februari 2019. Dalam kesempatan tersebut, Pelapor I, Pelapor II, dan Pelapor IV hadir memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Pelapor mengharapkan Ombudsman RI segera menerbitkan Rekomendasi terkait permasalahan kepengurusan balik nama sertifikat hak milik atas tanah di Provinsi D.I. Yogyakarta.
2. Pelapor menyampaikan bahwa terkait kepengurusan berkas administrasi balik nama Hak Milik, yang bersangkutan telah melengkapi berkas namun setelah proses berjalan, permohonan ditolak.
3. Pelapor menyampaikan terkait permasalahan yang diadukan kepada Ombudsman adalah mengenai proses permohonan balik nama sertifikat Hak Milik atas Tanah kepada Kantor Pertanian Kabupaten Bantul, Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo, dan Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta;
4. Pelapor akan menyampaikan salinan Putusan Nomor: 132/Pdt.G/2017/PN.Yyk jo. 51/PDT/2018/PT.Yyk dan dokumen terkait lainnya.

[4.3.] Pada tanggal 27 Februari 2019, para Pelapor menyampaikan dokumen-dokumen sebagaimana dibahas dalam pertemuan tanggal 25 Februari 2019, sebagai berikut:

1. Copy dokumen Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 perihal Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah Terhadap Seorang WNI non Pribumi.
2. Copy dokumen Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 520-4609 tanggal 17 November 1999 kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta perihal pelaksanaan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal di Provinsi D.I. Yogyakarta.
3. Copy dokumen Surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul Nomor: 640/922/2060 tanggal 9 November 2000 kepada Sdr. [REDACTED] perihal Sanksi PPAT.
4. Copy dokumen Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 500-1020 tanggal 23 April 2004 kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan seluruh Indonesia perihal SKBRI dalam rangka permohonan hak.
5. Copy dokumen Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor: 480/3703 tanggal 15 November 2010 kepada Sdr. [REDACTED] perihal tanggapan permohonan Hak Milik atas tanah.
6. Copy dokumen Surat Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta Nomor: 2879/300.34/BPN/2010 tanggal 16 Desember 2010 kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota se-D.I. Yogyakarta perihal tanggapan permohonan Hak Milik atas tanah.
7. Copy dokumen Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 4325/016-300/XI/2011 tanggal 16 November 2011 kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta perihal penyampaian surat pengaduan masyarakat.
8. Copy dokumen Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 13 P/HUM/2015 tanggal 9 April 2015.

9. Copy dokumen Surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul Nomor: 1917/B-34.02/IX/2015 tanggal 4 September 2015 kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta perihal mohon petunjuk.
10. Copy dokumen Surat Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta Nomor: 1525/300-34/IX/2015 tanggal 11 September 2015 kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul perihal mohon petunjuk.
11. Copy dokumen Surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul Nomor: 2074/8-34.02/IX/2015 tanggal 23 September 2015 kepada Sdr. ██████████ ██████████ perihal tindak lanjut terhadap berkas permohonan pendaftaran peralihan hak.
12. Copy dokumen Surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kulonprogo Nomor: 641/300-34.01/VI/2016 tanggal 6 April 2016 kepada Sdr. ██████████ dan Sdr. ██████████ ██████████ perihal permohonan pendaftaran akta jual beli hak atas tanah SHM Nomor 06126/Triharjo.
13. Copy dokumen Berita Acara Pembatalan Berkas Permohonan Nomor: 007/BA-34.01/IV/2016 tanggal 13 April 2016.
14. Copy dokumen Surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kulonprogo Nomor: 1757/300-34.01/IX/2018 tanggal 19 September 2018 kepada Sdr. ██████████ perihal permohonan balik nama.
15. Copy dokumen Surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kulonprogo Nomor: 1050/300-34.01/VI/2016 tanggal 6 Juni 2016 kepada Kepala Perwakilan Ombudsman Provinsi D.I. Yoyakarta perihal penjelasan berkenaan permohonan peralihan hak atas tanah.
16. Copy dokumen Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor: 8/G/2016/PTUN.YK tanggal 1 September 2016.
17. Copy dokumen Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Surabaya Nomor: 265/B/2016/PT.TUN.SBY tanggal 15 Desember 2016.
18. Copy dokumen Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 179/K/TUN/2017 tanggal 12 April 2017.
19. Copy dokumen beberapa Sertifikat Hak Milik yang menurut Pelapor dimiliki oleh Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa, yaitu:
  - a. SHM Nomor 64/Tamanmartani Gambar Situasi Nomor 6225/1986 atas nama ██████████ ██████████ yang kemudian dilakukan jual beli menjadi atas nama ██████████ ██████████
  - b. SHM Nomor 385/Bokoharjo Gambar Situasi Nomor 1829/1990 atas nama ██████████ ██████████ yang kemudian dilakukan jual beli menjadi atas nama ██████████ ██████████
  - c. SHM Nomor 412/Gunungketur Gambar Situasi Nomor 923/1993 atas nama ██████████ ██████████  
██████████

- d. SHM Nomor 413/Gunungketur Gambar Situasi Nomor 924/1993 atas nama [REDACTED] yang kemudian dilakukan jual beli menjadi atas nama [REDACTED]  
[REDACTED]
- e. SHM Nomor 8097/Maguwoharjo Surat Ukur Nomor 02510/Maguwoharjo/2003 atas nama [REDACTED]
- f. SHM Nomor 8916/Maguwoharjo Surat Ukur Nomor 03604/Maguwoharjo/2004 atas nama [REDACTED] yang kemudian dilakukan jual beli menjadi atas nama [REDACTED], kemudian menjadi milik atas nama [REDACTED]

[4.4.] Ombudsman RI bermaksud mengundang Pihak Terkait III selaku atasan Terlapor I, II, III, IV, V dan Pihak Terkait I pada tanggal 18 Maret 2019, sebagaimana Surat Nomor: B/586/RM.01.02/III/2019 tanggal 8 Maret 2019 perihal pertemuan dalam rangka tindak lanjut LAHP, namun Pihak Terkait III tidak hadir.

[4.5.] Ombudsman RI mengundang Pihak Terkait III, Pihak Terkait I, Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III pada tanggal 13 Mei 2019 sebagaimana Surat Nomor: B/1331/RM.01.02/V/2019 tanggal 8 Mei 2019 perihal pertemuan dalam rangka tindak lanjut LAHP. Pihak Terkait I, Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III hadir memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Pihak Terkait I telah menindaklanjuti LAHP Perwakilan Ombudsman dengan meminta petunjuk kepada Menteri ATR/BPN pada tanggal 27 Februari 2018 (Surat Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi DIY Nomor: 0522/600-34/II/2018 tanggal 27 Februari 2018) dan Inspektur Jenderal Kementerian ATR/BPN tanggal 3 Desember 2018 (Surat Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi DIY Nomor: HP.02/2485-34/XII/2018 tanggal 3 Desember 2018), namun belum memperoleh tanggapan. Terkait hal itu, Pihak Terkait I akan melakukan koordinasi lebih lanjut kepada Kementerian ATR/BPN agar memperoleh tanggapan;
2. Pihak Terkait I beserta jajaran, bersedia untuk dilakukan pertemuan Mediasi dengan Pelapor terkait permasalahan ini, namun sebelumnya mengusulkan adanya pertemuan pendahuluan dapat berbentuk FGD atau forum lainnya, dan turut dihadiri oleh Pemerintah Daerah, Kesultanan, Kadipaten, ahli independen dari akademisi, dan pihak-pihak yang berkompeten yang difasilitasi Ombudsman RI.

[4.6.] Ombudsman RI telah melakukan pertemuan dengan Pelapor pada tanggal 15 Mei 2019 di Kantor Perwakilan Ombudsman, dengan hasil sebagai berikut:

1. Terkait pernyataan pihak Kanwil BPN DIY dan jajarannya bahwa banyak warga keturunan Tionghoa yang menerima SHM-nya diturunkan menjadi SHGB, menurut Pelapor pada dasarnya mereka menerima karena ketidaktahuan, yang mana selalu diberikan pemahaman yang keliru sejak awal, bahkan pada tahap pendaftaran yang dilakukan mulai dari Notaris bahwa hal itu sudah menjadi peraturan pemerintah. Dalam proses administrasinya oleh

Kantor Pertanahan sudah disediakan formulir Surat Pernyataan Pelepasan Hak dan Surat Permohonan SHGB, sehingga masyarakat tidak mempunyai pilihan selain mengikutinya. Saat ini Kantor Pertanahan juga telah menerapkan instruksi tersebut terhadap pengajuan SHM oleh seorang isteri non keturunan Tionghoa yang menikah dengan keturunan Tionghoa. Adanya keberatan masyarakat keturunan Tionghoa atas kebijakan BPN tersebut didukung bukti dokumen Sdr. [REDACTED]

2. Terkait data yang ada bahwa terdapat SHM atas permohonan warga Tionghoa yang bisa diterbitkan oleh Kantor Pertanahan, Pelapor menyatakan bahwa patut diduga terjadi pungutan liar oleh oknum Kantor Pertanahan dalam proses tersebut (namun keterangan ini tidak didukung dengan bukti).
3. Terkait pernyataan pihak Kanwil BPN DIY dan jajaran bahwa gugatan perdata oleh Sdr. [REDACTED] dilakukan atas dasar memperoleh kuasa dari Sdr. [REDACTED] (isteri Sdr. [REDACTED]), Pelapor menyatakan dengan tegas bahwa tidak ada kuasa terhadap Sdr. [REDACTED] tersebut.
4. Terkait sikap Gubernur terhadap keberadaan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975, Pelapor menyatakan bahwa terdapat Surat [REDACTED] kepada Sdr. [REDACTED] yang menegaskan bahwa instruksi tersebut masih berlaku. Pelapor akan menyampaikan salinan surat tersebut.
5. Pelapor menyambut baik upaya mediasi antara Pelapor dengan Terlapor (pihak BPN) yang akan dilaksanakan oleh Ombudsman. Adapun rencana Forum Grup Discussion yang diusulkan sebelum mediasi oleh Pelapor dipandang kurang efektif mengingat di dalam LAHP telah terintegrasi pendapat ahli.
6. Demi kepastian hukum, Pelapor berharap Ombudsman segera menindaklanjuti laporan termasuk mengeluarkan Rekomendasi, sebagaimana Berita Acara Pertemuan tanggal 25 Februari 2019 dan akan mematuhi serta menindaklanjuti Rekomendasi tersebut dengan upaya lainnya.

[4.7.] Dalam kesempatan pertemuan sebagaimana dimaksud paragraf [3.23], Pelapor menyampaikan dokumen tambahan sebagai berikut:

1. Copy dokumen SHGB Nomor: 3957/Purwomartani Surat Ukur Nomor 01318/2001 atas nama [REDACTED] yang merupakan penurunan hak atas tanah dari SHM Nomor: 05438/Purwomartani atas nama Drs. [REDACTED]
2. Copy dokumen surat Sdr. [REDACTED] selaku suami [REDACTED] tanggal 30 Juni 2018 kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman perihal penurunan hak atas tanah dari SHM Nomor 01318 menjadi SHGB Nomor 3957.

3. Copy dokumen Surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman Nomor: 1811/34.04-300/VII/2018 tanggal 5 Juli 2018 kepada Sdr. [REDACTED] perihal penurunan SHM Nomor 01318 menjadi SHGB Nomor 3957.

[4.8.] Ombudsman RI telah melakukan pertemuan dengan Pihak Terkait II pada tanggal 16 Mei 2019 sebagaimana Surat Ombudsman RI Nomor: B/1393/RM.01.02-12/0052.2016/V/2019 tanggal 15 Mei 2019. Pihak Terkait II diwakili Sdr. [REDACTED] selaku Sekretaris Daerah Provinsi DIY, Kepala Biro Hukum Setda Provinsi DIY, dan Kepala Dinas Pertanahan Provinsi DIY, menyampaikan hal-hal berikut:

1. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 tidak terlepas dari sejarah yaitu sejak zaman perang kemerdekaan, yang mana masyarakat Tionghoa membantu pihak Belanda dalam melakukan Agresi Militer. Setelah Belanda kalah, Sultan mengizinkan masyarakat Tionghoa untuk tetap tinggal di Yogyakarta, namun tidak diberikan hak kepemilikan atas tanah.
2. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 ditujukan untuk melindungi masyarakat ekonomi lemah, dimana hingga saat ini belum terjadi pemerataan ekonomi dan secara faktual masyarakat Tionghoa menguasai perekonomian termasuk tanah-tanah yang ada di Yogyakarta. Dengan demikian pihaknya menilai bahwa instruksi dimaksud masih diperlukan dan belum bisa untuk dicabut.
3. Pihak Pemerintah Provinsi DIY sebenarnya mengakui bahwa kedudukan hukum Instruksi tersebut lemah dan rentan dikaitkan dengan diskriminasi. Namun dilain pihak Pemerintah Provinsi DIY juga menganggap proses peradilan Tata Usaha Negara dan *Judicial Review* di Mahkamah Agung telah memenangkan pihaknya.
4. Pihak Pemerintah Provinsi DIY tidak melakukan pengawasan/monitoring terkait pelaksanaan *policy* tersebut khususnya sebelum terbentuknya Dinas Pertanahan Provinsi DIY. Saat ini pihaknya memiliki koordinasi yang lebih baik dengan Kanwil BPN Provinsi DIY dan dilingkungan Kantor Pertanahan jajarannya. Namun terkait Instruksi itu pihaknya tidak pernah memberikan penegasan kepada jajaran BPN untuk mempedomani, namun secara faktual umumnya Kantah mempedomani Instruksi tersebut meskipun pada beberapa kasus ditemukan ada juga warga Tionghoa yang memiliki hak atas tanah berupa SHM, bahkan untuk tanah yang seharusnya berupa *Sultan Ground*.
5. Pihak Pemerintah Provinsi DIY menyatakan akan memperkuat koordinasi dengan Kanwil BPN Provinsi DIY dan Kantah-Kantah jajarannya, khususnya terkait implementasi Instruksi tersebut.
6. Pihak Pemerintah Provinsi DIY menyatakan belum terdapat agenda untuk meningkatkan Instruksi tersebut menjadi aturan hukum yang lebih kuat, seperti Peraturan Daerah atau Peraturan Gubernur. Beberapa alasan yang dikemukakan antara lain: biaya politiknya sangat mahal, tidak akan lulus review oleh Kementerian Dalam Negeri, serta berbagai alasan lainnya.

Namun demikian pihaknya menyanggupi untuk menyampaikan saran tersebut kepada Gubernur DIY.

[4.9.] Ombudsman RI meminta Pihak Terkait III hadir memberikan keterangan pada tanggal 22 Juli 2019, sebagaimana Surat Nomor: B/1842/RM.01.02-13/0087.2016/VII/2019 tanggal 15 Juli 2019. Pihak Terkait III diwakili oleh Sdr. [REDACTED] selaku Kasubdit Pemeliharaan Data Tanah dan Ruang, menyampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengingat belum adanya kebijakan baru mengenai hal tersebut, sikap Kementerian ATR/BPN RI terkait hal ini, tetap sama sebagaimana surat Deputi Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Nomor: 4325/016-300/XI/2011 tanggal 16 November 2011;
2. Terkait Surat Kakanwil BPN Provinsi DIY Nomor: 0522/600-34/II/2018 tanggal 27 Februari 2018 perihal mohon petunjuk terhadap saran tindakan korektif LAHP Ombudsman RI Perwakilan DIY, akan dilaporkan kepada atasan untuk dilakukan pengkajian secara internal dan menyampaikan hasilnya kepada Ombudsman RI dan Kakanwil BPN Provinsi DIY.

[4.10.] Ombudsman RI melakukan pertemuan dengan Pihak Terkait III pada tanggal 13 September 2019. Pihak Terkait III diwakili oleh Sdr. [REDACTED] selaku Sekretaris Direktorat Jenderal Penanganan Masalah Agraria Pemanfaatan Ruang dan Tanah, serta Sdr. [REDACTED] selaku Inspektur Wilayah IV, menyampaikan bahwa Pihak Terkait III akan segera menerbitkan surat petunjuk kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi DIY sebagai tindak lanjut atas permasalahan ini. Ombudsman RI meminta surat dimaksud disampaikan pada kesempatan pertama.

[4.11.] Ombudsman RI menyampaikan Surat Nomor: B/866/RM.01.02-13/0052.2016/IX/2019 tanggal 9 September 2019 kepada Menteri Dalam Negeri up Sekretaris Jenderal Kementerian Dalam Negeri selaku Pihak Terkait IV. Melalui Surat Nomor: 180/9794/SJ tanggal 24 September 2019, Pihak Terkait IV menyampaikan:

1. Pada prinsipnya sebagaimana ketentuan dalam Pasal 18B UUD 1945 ditegaskan "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang".
2. Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI Nonpribumi bukanlah produk hukum daerah, namun demikian sepanjang belum dicabut/diubah maka masih berlaku.

[4.12.] Ombudsman RI melakukan pertemuan dengan Sdr. [REDACTED] selaku Staf Khusus Menteri Agraria dan Tata Ruang pada tanggal 23 Desember 2019. Pada pertemuan tersebut, Ombudsman RI meminta Kementerian ATR/BPN segera memberikan jawaban tertulis mengenai tindak lanjut permasalahan, khususnya terkait permasalahan bentuk diskriminasi pelayanan dan

penyimpangan prosedur berkenaan penolakan atas permohonan pendaftaran peralihan hak milik atas tanah yang diajukan para Pelapor. Mengingat setelah dilakukannya upaya koordinasi, serta hingga dalam jangka waktu yang patut pihak Kementerian ATR/BPN tidak memberikan jawaban tertulis, maka Ombudsman RI menyampaikan surat Nomor: B/470/RM.01.01/0052.2016/III/2020 tertanggal 5 Maret 2020 kepada Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, dan Inspektur Jenderal Kementerian Dalam Negeri, untuk dapat menghadiri pertemuan secara langsung pada tanggal 16 Maret 2020. Namun mengingat terjadi bencana nasional berupa pandemi dan sebagai upaya pencegahan penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), Ombudsman RI meminta para pihak, khususnya Kementerian ATR/BPN agar dapat menyampaikan jawaban klarifikasi Ombudsman secara tertulis.

[4.13.] Sehubungan dengan surat Ombudsman RI Nomor: B/470/RM.01.01/0052.2016/III/2020 tertanggal 5 Maret 2020, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional menyampaikan surat Nomor: DI.02.02/627/IV/2020 tertanggal 16 April 2020, perihal penanganan tindak lanjut Laporan Masyarakat yang diterima Ombudsman RI. Terkait permasalahan ini, pada pokoknya menyampaikan kesimpulan dan solusi tindak lanjut, sebagai berikut:

1. Solusi yang diambil sebagai upaya penyelesaian, antara lain adalah dalam pelayanan permohonan pendaftaran peralihan Hak Milik atas tanah yang diajukan Warga Negara Indonesia Keturunan, berpedoman pada Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 520-4609 tanggal 17 November 1999 jo. Surat Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional c.q. Deputi Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Nomor: 4325/016-300/XI/2011 tanggal 16 November 2011.
2. Namun demikian, karena adanya putusan pengadilan antara lain:
  - a. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 11/G.TUN/200/PTUN.YK tanggal 12 April 2017 yang telah berkekuatan hukum tetap;
  - b. Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 13/P.HUM/2015 tanggal 9 April 2015;
  - c. Putusan Nomor 08/G/2016/PTUN.YK jo. Nomor 265/B/2016/PT.TUN.SBY jo Nomor 179K/TUN/2017;
  - d. Putusan Perdata Nomor 132/Pdt.G/2017/PN.Yyk tanggal 20 Februari 2018 yang masih dalam upaya hukum banding.

Dimana putusan dimaksud menyatakan sampai saat ini Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 masih diberlakukan di Wilayah D.I. Yogyakarta, maka perlu ada pertemuan pendahuluan yang berbentuk FGD atau forum lainnya dan turut dihadiri oleh Pemerintah Daerah, Kesultanan, Kadipaten, Ahli Independen dari Akademisi, dan pihak-pihak yang berkompeten yang difasilitasi oleh Ombudsman RI.

[4.14.] Berdasarkan hasil penelusuran terhadap Putusan Perdata Nomor 132/Pdt.G/2017/PN.Yyk pada situs <http://sipp.pn-yogyakota.go.id/> pada tanggal 25 Juni 2020, diketahui bahwa perkara dimaksud telah melalui proses Banding yang tercatat dengan Nomor Perkara 51/Pdt/2018/PT. Yyk dengan amar putusan menguatkan putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor: 132/Pdt.G/2017/PN.Yyk, dan telah melalui proses Kasasi yang tercatat dengan Nomor: 565 K/Pdt/2019 dengan amar putusan menolak permohonan Kasasi Sdr.

██████████ serta saat ini dalam proses pengiriman berkas Peninjauan Kembali. Pokok pemeriksaan Putusan Perdata Nomor 132/Pdt.G/2017/PN.Yyk, tersebut adalah mengenai perbuatan para Tergugat (Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta) yang memberlakukan Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 merupakan perbuatan melawan hukum oleh penguasa atau tidak. Dalam pertimbangan hukum dinyatakan bahwa kebijakan para Tergugat (Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta) yang memberlakukan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tersebut menurut pendapat Majelis Hakim berdasarkan fakta yang diperoleh dipersidangan adalah tidak bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) karena bertujuan melindungi kepentingan umum yaitu masyarakat ekonomi lemah dan hal ini terkait pula dengan keistimewaan DIY yang memberikan kewenangan istimewa di bidang pertanahan serta menjaga kebudayaan khususnya keberadaan Kasultanan Ngayogyakarta dan juga menjaga keseimbangan pembangunan dalam rangka pengembangan perencanaan pembangunan di masa yang akan datang.

[4.15.] Dalam ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta menyebutkan bahwa Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan urusan Keistimewaan. Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud, antara lain meliputi urusan pertanahan. Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan dimaksud didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat, serta ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dalam urusan Keistimewaan dimaksud diatur dengan Peraturan Daerah Istimewa (Perda). Dalam Perda DIY Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya pada ketentuan Pasal 45 Perda DIY Nomor 1 Tahun 2013, diatur bahwa kewenangan Pemerintah Daerah (Pemda DIY) dalam urusan pertanahan meliputi: a. Izin lokasi; b. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum; c. Penyelesaian sengketa tanah garapan; d. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; e. Penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*; f. Pemanfaatan dan

penyelesaian masalah tanah kosong; g. Izin membuka tanah; dan h. Perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

## V. PENDAPAT OMBUDSMAN

### 5.1 Analisa Ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan Hasil Pemeriksaan

#### 5.1.1 Mengenai kewenangan Ombudsman untuk memeriksa laporan para Pelapor

[5.1.] Berdasarkan hasil pemeriksaan Ombudsman, bahwa substansi yang dilaporkan oleh Pelapor, termasuk dan merupakan pelayanan administratif sebagaimana dimaksud Pasal 5 ayat (7) huruf a Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yaitu tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara.

[5.2.] Berdasarkan hasil pemeriksaan, bahwa sebagaimana bunyi Pasal 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia bahwa Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

#### 5.1.2 Mengenai hal-hal yang bersifat umum

[5.3.] Terdapat empat laporan dengan substansi yang sama, demi efektivitas penanganan maka Ombudsman Republik Indonesia menindaklanjuti keempat laporan tersebut dalam satu kesatuan dengan mendalami aspek substansi kasuistik maupun aspek lainnya yaitu sistem kebijakan pelayanan.

[5.4.] Bahwa menurut UUD 1945 Pasal 28 I ayat (2) setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif .

[5.5.] Bahwa menurut Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang berbunyi "Setiap orang diakui sebagai manusia pribadi yang berhak menuntut dan memperoleh perlakuan serta perlindungan sesuai dengan martabat kemanusiaannya di depan hukum".

[5.6.] Menurut Pasal 6 dan 7 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, menyebutkan bahwa "*Perlindungan terhadap warga negara dari segala bentuk tindakan diskriminasi ras dan etnis diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah*

*daerah, dan masyarakat, serta melibatkan partisipasi seluruh warga negara yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".* Dengan demikian, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat berkewajiban memberikan perlindungan terhadap warga negara dari segala bentuk tindakan diskriminasi sebagaimana ketentuan tersebut.

[5.7.] Melalui Instruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1998, Presiden Republik Indonesia telah menginstruksikan Menteri, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pada Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara dan para Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II agar Memberikan perlakuan dan layanan yang sama kepada seluruh warga negara Indonesia dalam penyelenggaraan layanan pemerintahan, kemasyarakatan dan pembangunan, dan meniadakan pembedaan dalam segala bentuk, sifat serta tingkatan kepada warga negara Indonesia baik atas dasar suku, agama, ras maupun asal-usul dalam penyelenggaraan layanan tersebut.

[5.8.] Berbagai peraturan yang ada, baik UUD 1945 sampai UU mewajibkan perlakuan yang sama bagi setiap warga negara. Presiden juga menginstruksikan hal yang sama kepada pembantu dan jajarannya agar memberikan perlakuan dan layanan yang sama kepada seluruh warga negara Indonesia dalam penyelenggaraan layanan pemerintahan, kemasyarakatan dan pembangunan. Oleh karena itu hukum negara pada dasarnya tidak membenarkan adanya pembedaan perlakuan pelayanan dalam segala bentuk, sifat serta tingkatan kepada warga negara Indonesia baik atas dasar suku, agama, ras maupun asal-usul dalam penyelenggaraan layanan tersebut.

[5.9.] Adapun pendapat bahwa pembedaan pelayanan yang diberikan Kantor Pertanahan sebagai bentuk diskriminasi positif tidak didukung dengan regulasi yang cukup, mengingat dalam praktiknya tidak terdapat satupun regulasi pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional yang dapat dijadikan pijakan hukumnya.

#### 5.1.3 Mengenai Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 dan Peraturan Perundang-Undangan Terkait

[5.10.] Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 05 Maret 1975 ditujukan kepada Bupati/Walikota Kepala Daerah seluruh DIY, isi yang menjadi sumber penyebab terjadinya Maladministrasi pelayanan Kantor Pertanahan adalah pada paragraf berbunyi: "*sebagaimana diketahui policy Pemerintah Daerah DIY hingga sekarang belum memberikan hak atas tanah kepada seorang warga negara Indonesia non Pribumi yang memerlukan tanah. Guna penyeragaman policy pemberian hak atas tanah dalam wilayah DIY kepada warga negara Indonesia non Pribumi, dengan ini diminta: apabila ada seorang warga negara Indonesia non Pribumi membeli tanah hak milik rakyat, hendaknya diproses sebagaimana biasa, ialah dengan melalui pelepasan hak, sehingga tanahnya kembali menjadi tanah Negara*

*yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah DIY dan kemudian yang berkepentingan/melepaskan supaya mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah DIY untuk mendapatkan suatu hak".*

[5.11.] Setelah keluar Instruksi Wakil Kepala Daerah Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 05 Maret 1975, terdapat ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu pada tanggal 9 Mei 1984 Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden No.33 Tahun 1984, yang isinya bahwa UU Pokok Agraria berlaku sepenuhnya di DIY dan terhitung sejak tanggal 1 April 1984 (berlaku surut). Dengan demikian, seharusnya Instruksi Wakil Kepala Daerah tersebut sudah tidak dapat berlakukan, meskipun secara dokumen masih ada dan belum dicabut. Apalagi berdasarkan Putusan Mahkamah Agung No.13P/HUM/2015 menyatakan bahwa Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi (5 Maret 1975) bukan produk perundang-undangan.

[5.12.] Demikian juga Peraturan Daerah No. 5 Tahun 1954 Tentang Hak Atas Tanah di DIY yang di dalamnya Pasal 8, mengatur substansi pelarangan yang sama. Adapun pengaturan pertanahan selanjutnya merujuk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sebagaimana juga diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No.66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di Provinsi DIY.

[5.13.] Pemberlakuan sepenuhnya UU Pokok Agraria di DIY selanjutnya dipertegas dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, antara lain pada Pasal 3 berbunyi: "*dengan berlakunya Peraturan Daerah ini maka segala ketentuan peraturan perundang-undangan DIY yang mengatur tentang agraria dinyatakan tidak berlaku lagi*".

[5.14.] Meskipun Keputusan Presiden No.33 Tahun 1984 dan Perda Nomor 3 Tahun 1984 menyatakan pemberlakuan sepenuhnya UU Pokok Agraria di DIY, hal tersebut tidak serta-merta dapat membantalkan Instruksi Wakil Kepala Daerah. Dengan demikian maka sebagai perangkat hukum ketika itu, Instruksi Wakil Kepala Daerah tersebut masih tetap ada dan belum dicabut/dibatalkan, meskipun demikian isinya harus dianggap tidak dapat diberlakukan.

[5.15.] Pasal 11 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 hanya menyebutkan perlindungan bagi golongan ekonomi lemah tanpa disertai pembedaan suku, agama, ras dan golongan dari warga negara Indonesia. Sehingga pada dasarnya ketentuan dalam Pasal ini tidak juga bisa digunakan untuk melegitimasi pelarangan kepemilikan hak atas tanah (SHM) bagi WNI Keturunan Tionghoa ataupun Keturunan Ras lainnya. Namun, semangat memberikan perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah yang terkandung di dalamnya pada dasarnya masih relevan untuk menjadi pegangan dalam perumusan maupun pelaksanaan

kebijakan pertanahan tanpa harus membedakan warga asli ataupun warga keturunan termasuk suku, agama, ras dan golongan.

[5.16.] Sesuai ketentuan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, bahwa "*hanya warga negara Indonesia dapat memiliki hak milik*". Dengan demikian, menurut pasal ini tidak terdapat perbedaan terhadap warga negara Indonesia dalam hal hak kepemilikan, dan tidak pula mengecualikan warga negara Indonesia keturunan. Ini diperkuat juga oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, dimana pada Pasal 2 menegaskan bahwa yang menjadi Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.

[5.17.] Bahwa merujuk ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diuraikan pada paragraf [4.15], Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan urusan Keistimewaan, dan Keistimewaan dimaksud termasuk dalam bidang/urusan pertanahan. Kewenangan dalam urusan Keistimewaan bidang/urusan pertanahan dimaksud, telah diatur secara limitatif pada ketentuan Pasal 45 Perda Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 sebagaimana telah diuraikan pada paragraf [4.15]. Sehingga tidak dapat dimaknai memiliki kewenangan dalam urusan Keistimewaan bidang/urusan pertanahan secara menyeluruh.

#### 5.1.4 Mengenai Pelayanan Kantor Pertanahan di DIY

[5.18.] Berdasarkan pemeriksaan dokumen, Pelapor I telah melengkapi persyaratan administrasi untuk memperoleh layanan permohonan peralihan hak di Kantor Pertanahan Kab. Bantul, Pelapor II telah melengkapi persyaratan administrasi untuk memperoleh layanan permohonan peralihan hak di Kantor Pertanahan Kulon Progo, dan Pelapor III telah melengkapi persyaratan administrasi untuk memperoleh layanan permohonan peralihan hak di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta.

[5.19.] Permohonan peralihan hak tersebut diperlukan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah yang dialihkan sebagai persyaratan dalam proses pendaftaran hak atas tanah (vide Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria jo Pasal 3 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).

[5.20.] Pasal 45 Ayat (2) dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah hanya memperkenankan Kantor Pertanahan untuk menolak permohonan peralihan atau pembebanan hak, jika salah satu syarat tidak terpenuhi yaitu:

- 1) Sertifikat atau surat keterangan tentang keadaan hak atas tanah tidak sesuai lagi dengan daftar-daftar yang ada pada Kantor Pertanahan;
- 2) Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) tidak dibuktikan dengan akta PPAT atau kutipan risalah lelang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, kecuali dalam keadaan tertentu.
- 3) Dokumen yang diperlukan untuk pendaftaran peralihan atau pembebanan hak yang bersangkutan tidak lengkap;
- 4) Tidak dipenuhi syarat lain yang ditentukan dalam peraturan perundangundangan yang bersangkutan;
- 5) Tanah yang bersangkutan merupakan obyek sengketa di Pengadilan.
- 6) Perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta PPAT batal atau dibatalkan oleh putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; atau
- 7) Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dibatalkan oleh para pihak sebelum didaftar oleh Kantor Pertanahan.

Dengan demikian, apabila permohonan tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud di atas, maka Kantor Pertanahan dapat menolak permohonan yang diajukan.

[5.21.] Penolakan pendaftaran peralihan hak diatur secara prosedural, dalam ketentuan Pasal 45 Ayat (2) dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dengan demikian penolakan Kepala Kantor Pertanahan seharusnya dilakukan dengan mengacu pada parameter prasyarat dalam pasal tersebut, dan disampaikan secara tertulis dengan menyebutkan alasan-alasan penolakannya sebagai bentuk pelayanan publik yang baik. Kemudian surat penolakan disampaikan kepada yang berkepentingan disertai pengembalian berkas permohonannya dengan salinan kepada PPAT atau Kepala Kantor Lelang yang bersangkutan.

[5.22.] Penolakan atas pendaftaran peralihan hak milik atas tanah dimaksud oleh Kantor Pertanahan dengan alasan adanya Instruksi Wakil Kepala Daerah Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 05 Maret 1975, yang melarang memberikan hak milik kepada WNI Keturunan seharusnya tidak perlu dilakukan karena hal tersebut tidak sesuai dengan ketentuan persyaratan Pasal 45 ayat (2) dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Ketentuan UU Pokok Agraria. Selain itu juga tidak sesuai dengan peraturan perundangundangan terkait lainnya yang mewajibkan persamaan pelayanan terhadap warga negara dan pemberlakuan UU Pokok Agraria sepenuhnya.

## 5.2 Pendapat Ombudsman Republik Indonesia

[5.23.] Bahwa permasalahan mengenai permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah dilaporkan oleh para Pelapor kepada Ombudsman Republik Indonesia melalui Ombudsman RI

Perwakilan DIY merupakan salah satu bentuk pelayanan publik yang diselenggarakan Kantor Pertanahan. Hal ini termasuk pelayanan administratif sesuai ketentuan Pasal 5 ayat (7) huruf a Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pemeriksaan atas dugaan Maladministrasi yang terjadi selama prosesnya merupakan kewenangan Ombudsman Republik Indonesia sesuai Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

[5.24.] Bahwa permasalahan yang dilaporkan oleh para Pelapor mengandung dimensi sosial, ekonomi yang kompleks, sehingga penyikapannya memerlukan kecermatan dan kehati-hatian serta mempertimbangkan aspek yuridis, sosiologis, dan historis. Oleh karena itu dimensi tersebut perlu menjadi perhatian semua pihak terkait.

[5.25.] Bahwa semangat perlindungan terhadap masyarakat ekonomi lemah dari potensi penguasaan tanah oleh warga negara Indonesia non Pribumi (Tionghoa) sebagaimana terkandung dalam Instruksi Wakil Kepala Daerah Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 05 Maret 1975 sudah tidak relevan untuk kondisi saat ini, mengingat jikapun ancaman penguasaan tanah masih ada, bisa datang dari siapa saja yang memiliki kemampuan ekonomi kuat dan berlebih.

[5.26.] Bahwa Pemerintah Provinsi DI.Yogyakarta sebagai representasi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia pada dasarnya wajib melindungi masyarakat ekonomi lemah dari potensi penguasaan tanah oleh para pemilik modal ekonomi yang berlebih. Oleh karenanya semangat perlindungan negara terhadap masyarakat ekonomi lemah yang terkandung dalam instruksi Wakil Kepala Daerah DIY tersebut seharusnya diwadahi dalam bentuk peraturan perundangan yang sesuai tata urutan perundangan (vide Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), dengan mempertimbangkan aspek kesamaan hukum, non diskriminasi dan perlindungan hak asasi manusia, sehingga tidak lagi membedakan warga asli ataupun warga keturunan, suku, agama, ras dan golongan.

[5.27.] Bahwa penolakan terhadap permohonan pendaftaran peralihan hak milik atas tanah yang diajukan para Pelapor karena Kepala Kantor Pertanahan di Kab/Kota masing-masing menjadikan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas tanah kepada seorang WNI non Pribumi, sebagai dasar pertimbangan. Penolakan tersebut semestinya tidak perlu dilakukan, mengingat tidak ada satupun ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional mengatur penolakan dengan merujuk pada instruksi tersebut.

[5.28.] Bahwa meskipun Instruksi Wakil Kepala Daerah Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 belum dibatalkan, secara hukum tidak lagi dapat dijadikan sebagai dasar oleh Badan Pertanahan Nasional untuk menolak permohonan pendaftaran peralihan hak milik atas tanah yang diajukan oleh Warga Negara Indonesia Keturunan. Hal ini sejalan dengan Putusan

Mahkamah Agung No.13P/HUM/2015 yang dalam pertimbangannya menyatakan bahwa Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi bukan produk perundang-undangan.

[5.29.] Bahwa berkenaan dengan adanya beberapa Putusan Pengadilan sebagaimana yang disampaikan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam surat Nomor: DI.02.02/627/IV/2020 tertanggal 16 April 2020 pada paragraf [4.13], khususnya Putusan Nomor: 132/Pdt.G/2017/PN. Yyk. Setelah melakukan penelaahan terhadap Putusan Nomor: 132/Pdt.G/2017/PN. Yyk sebagaimana paragraf [4.14], diketahui bahwa yang menjadi pokok permasalahan dalam putusan dimaksud lebih kepada kebijakan Pihak Terkait I mengenai penggunaan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 sebagai penerapan prinsip koordinasi, yang mana hal tersebut berbeda dengan pokok permasalahan yang para Pelapor sampaikan kepada Ombudsman RI. Mengingat Laporan para Pelapor kepada Ombudsman RI lebih kepada prosedural pelayanan pendaftaran hak atas tanah sesuai UUPA, dalam internal Kementerian ATR/BPN tidak terdapat kebijakan/SOP untuk mengatur penerapan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975.

[5.30.] Bahwa tindakan Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III menolak menindaklanjuti permohonan pendaftaran peralihan hak milik atas tanah yang diajukan para Pelapor merupakan bentuk diskriminasi pelayanan serta penyimpangan terhadap prosedur pelayanan pendaftaran tanah yang telah diatur dalam Pasal 45 Ayat (2) dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

### 5.3 Temuan Maladministrasi.

[5.31.] Berdasarkan analisa ketentuan peraturan perundang-undangan dan hasil pemeriksaan serta pendapat Ombudsman di atas, Ombudsman menyatakan bahwa Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III telah melakukan Maladministrasi dalam bentuk Diskriminasi Pemberian Pelayanan dan Penyimpangan Prosedur, berkenaan penolakan atas permohonan pendaftaran peralihan hak milik atas tanah yang diajukan para Pelapor.

## VI. REKOMENDASI DAN SARAN

[6.1.] Berdasarkan hasil pemeriksaan, pendapat, dan temuan Maladministrasi, Ombudsman Republik Indonesia memberikan Rekomendasi kepada :

1. Masing-masing 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 agar menindaklanjuti penerbitan Sertifikat Hak Milik (SHM) yang dimohonkan para Pelapor,

mengingat persyaratan pengajuan telah dipenuhi sesuai ketentuan 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 pada paragraf [6.1.] angka satu (1);
3. Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional agar melakukan pengawasan kepada Kepala Kanwil BPN Provinsi D. I. Yogyakarta dan Kepala Kantor Pertanahan yang tercakup dalam paragraf [6.1.] angka satu (1) untuk pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman RI.

[6.2.] Berdasarkan hasil pemeriksaan, pendapat, dan temuan Maladministrasi, Ombudsman Republik Indonesia memberikan Saran kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, untuk kedepannya dapat melakukan kesesuaian peraturan dan kebijakan, dengan melakukan FGD bersama jajaran Pemerintah Provinsi D. I. Yogyakarta, Kantor Wilayah ATR/BPN Provinsi D. I. Yogyakarta, dan Kantor Pertanahan di wilayah D. I. Yogyakarta mengenai keberadaan dan dampak serta tindak lanjut Instruksi Wakil Kepala Daerah Nomor: K.898/I/A/1975 tanggal 05 Maret 1975, agar tidak terdapat kendala pelayanan di lingkungan ATR/BPN di Provinsi D. I. Yogyakarta (sebagaimana surat Menteri ATR/BPN Nomor: DI.02.02/627/IV/2020 tertanggal 16 April 2020), dengan tidak merubah pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman RI sebagaimana paragraf [6.1.].

## VII. PENUTUP

[7.1.] Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, disampaikan ketentuan sebagai berikut:

1. Pasal 10 menyatakan: *Dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Ombudsman tidak dapat ditangkap, ditahan, diinterogasi, dituntut atau digugat di muka Pengadilan;*
2. Pasal 38 ayat (1) menyatakan: *Terlapor dan atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman;*
3. Pasal 38 ayat (2) menyatakan: *Atasan Terlapor wajib menyampaikan laporan kepada Ombudsman tentang pelaksanaan Rekomendasi yang telah dilakukannya disertai hasil pemeriksannya dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya Rekomendasi;*
4. Pasal 38 ayat (3) menyatakan: *Ombudsman dapat meminta keterangan Terlapor dan/atau atasannya dan melakukan pemeriksaan lapangan untuk memastikan pelaksanaan Rekomendasi;*

5. Pasal 38 ayat (4) menyatakan: *Dalam hal Terlapor dan atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden;*
6. Pasal 39 menyatakan: *Terlapor dan atasan Terlapor yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1), ayat (2), atau ayat (4) dikenai sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

[7.2.] Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, disampaikan ketentuan sebagai berikut:

1. Pasal 36 ayat (2) menyatakan: *Penyelenggara berkewajiban mengelola pengaduan yang berasal dari penerima pelayanan, rekomendasi Ombudsman, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam batas waktu tertentu;*
2. Pasal 36 ayat (3) menyatakan: *"penyelenggara wajib menindaklanjuti hasil pengelolaan pengaduan sebagaimana dimaksud ayat (2);*
3. Pasal 54 ayat (5) dan ayat (7), beserta penjelasannya yang antara lain menyatakan bahwa penyelenggara yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana poin 1 dan 2 di atas dikenai sanksi berupa sanksi penurunan gaji berkala sampai dengan sanksi pembebasan dari jabatan.

[7.3.] Rekomendasi ini diputuskan dalam Rapat Pleno Ombudsman Republik Indonesia yang dihadiri oleh Ketua, Wakil Ketua, dan para Anggota Ombudsman Republik Indonesia, serta disetujui oleh Prof. Amzulian Rifai, SH, LLM, Ph.D. (Ketua), Lely Pelitasari Soebekty, S.P., M.E. (Wakil Ketua), Prof. Drs. Adrianus E. Meliala, M.sc., M.Si., Ph.D., Dr. Laode Ida (Anggota), Alvin Lie, M.Si. (Anggota), Ahmad Alamsyah Saragih, S.E. (Anggota), Dr. Ahmad Su'adi, M.Hum. (Anggota), Dr. Ninik Rahayu, S.H., M.S. (Anggota), dan Dadan S. Suarmawijaya, S.I.P., M.Si. (Anggota).

Salinan Rekomendasi ini sah sesuai dengan aslinya dan diumumkan kepada masyarakat berdasarkan Pasal 8 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang menyatakan "Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud Pasal 6 dan Pasal 7, Ombudsman berwenang demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan dan Rekomendasi."

Jakarta, 9 Juli 2020  
Sekretaris Jenderal Ombudsman RI,

Suuganda Pandapotan Pasaribu  
NIP. 19730916 199311 1001

Jakarta, 08 Juli 2020

KETUA OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA,

TTD

Prof. Amzulian Rifai, SH., LL.M., Ph.D.