

**TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH PUSAT DALAM MENJAMIN  
PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA WARGA YOGYAKARTA ATAS  
PEMBERLAKUAN INSTRUKSI WAKIL KEPALA DAERAH NOMOR  
K.898/I/A/75 TENTANG PENYERAGAMAN POLICY PEMBERIAN HAK  
ATAS TANAH KEPADA SEORANG WNI NON PRIBUMI DI YOGYAKARTA**

Muhammad Naufal

Fakultas Hukum Universitas Katolik Indonesia Atmajaya Jakarta

Novbrs@gmail.com

***Abstract***

---

*In the Indonesian Regional Autonomy Laws, there is a concept known as Special Regional Autonomy, one of it is The Special Regional Autonomy of Yogyakarta. In terms of running the Administration, The Special Regional Autonomy of Yogyakarta have their own several special autonomy rights, one of them is the special right to operate the administration of agrarian laws. Later, because of the special right to operate the administration of agrarian laws, there is an instruction called The Instruction of The Vice Head of Regional Government Number K.898/I/A/75 Concerning Uniforming Policy for Granting The Land Ownership Rights for Non-Native Indonesian Citizen in Yogyakarta or The 75 Instruction. Because of the Enforcement of that Instruction, makes the Yogyakarta Citizens with Chinese Ethnicity can't have a land based on the rights of ownership because they labelled as Non-Native Citizen. In this Legal Research, the author using The Juridist Normative as a Method that makes an approach based on the primary legal sources to analyze the theory, concept, law principles, and also the legislation relating to The 75 Instruction. The result of this Legal Research aims the status of the 75 instruction and the empirical facts that happens after the implementation, because of that discriminative enforcement, there is several legal action and lawsuit addressed to The 75 Instruction, however, there is no Substantial progress results, also the fact that the Special Regional Autonomy of Yogyakarta administration does not have a good faith in this case, because of this situation, based on the UUD NRI 1945, the one that responsible to resolve the case of The 75 Instruction is The Central Government. In the matter to resolve the case, the Central Government administration that led by the President can revoke the 75 Instruction by releasing a Presidential Decree and also by forming a National Legislation Body to Harmonize and synchronize all the legislation as far as the lower section.*

**Keywords:** *Instruction, Human Rights, Central Government.*

***Abstrak***

---

*Dalam sistem Otonomi Daerah Indonesia, dikenal adanya sebuah daerah Istimewa yaitu salah satunya adalah Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam mengurus jalannya*

*pemerintahan daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai beberapa keistimewaan, salah satunya adalah mengurus pertanah nya sendiri. Dalam perjalanan mengurus urusan pertanahannya sendiri, dikeluarkan Instruksi Wakil Kepala Daerah Nomor K.898/I/A/75 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian hak atas tanah kepada seorang WNI non Pribumi atau yang disebut Instruksi 75. Pemberlakuan tersebut akhirnya menyebabkan warga Yogyakarta etnis tionghoa tidak dapat memiliki tanah dengan status hak milik karena dianggap bukan merupakan WNI pribumi. Dalam penulisan hukum ini penulis menggunakan metode normatif yuridis. Yang berarti pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan Instruksi 75, sehingga ditemukan status keabsahan instruksi 75 dan terkait kenyataan empiris yang terjadi, Karena pemberlakuan diskriminatif tersebut, telah dilakukan berbagai upaya hukum namun tidak menghasilkan perubahan substansial, ditambah sebuah fakta bahwa Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta tidak memiliki itikad baik dalam menyelesaikan permasalahan, karena itu berdasarkan ketentuan UUD NRI 1945 , maka yang bertanggung jawab dalam menyelesaikan permasalahan Instruksi 75 adalah Pemerintah Pusat. Dalam menyelesaikan permasalahan instruksi 75, Pemerintah Pusat yang dikepalai oleh Presiden dapat mencabut Instruksi 75 dengan mengeluarkan sebuah Keputusan Presiden (Keppres) dan membentuk sebuah Badan Legislasi Nasional yang bertugas untuk mengharmonisasikan peraturan perundang-undangan sampai ketingkat paling bawah.*

***Kata Kunci:*** Instruksi, Hak Asasi Manusia, Pemerintah Pusat.

## **A. Pendahuluan**

Dalam UUD NRI 1945 pertama kali sudah mengatur tentang keberadaan satuan pemerintah daerah yang khusus dan istimewa, karena didasari oleh berbagai macam faktor seperti faktor historis, sosiologis dan yuridis maka Yogyakarta dijadikan sebagai Daerah Istimewa. Pengaturan tentang keistimewaan Yogyakarta pertama kali diatur dalam Undang-Undang No.3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta .Poin penting yang diatur dalam beleid tersebut adalah, yang pertama pada Pasal 1 mengatur mengenai susunan daerah pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri atas Daerah Kesultanan Yogyakarta dan Daerah Paku Alaman, yang kedua pada Pasal 2 diatur mengenai status Daerah Istimewa Yogyakarta adalah setingkat Provinsi. Yang ketiga pada Pasal 4 adalah terkait dengan diaturnya tiga belas macam urusan rumah tangga Daerah Istimewa Yogyakarta yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat yaitu:

1. Urusan Umum;
2. Urusan Pemerintahan Umum;
3. Urusan Agraria;
4. Urusan Pengairan, jalan-jalan, Gedung-gedung;

5. Urusan Pertanian dan Perikanan;
6. Urusan Kehewan;
7. Urusan Kerajinan, perdagangan dalam negeri, perindustrian, dan koperasi;
8. Urusan perburuhan dan sosial;
9. Urusan pengumpulan bahan makanan dan pembagiannya;
10. Urusan penerangan;
11. Urusan pendidikan, pengajaran, dan kebudayaan;
12. Urusan Kesehatan;
13. Urusan perusahaan.<sup>1</sup>

Dari pengaturan pasal 4 Undang-Undang No.3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, dapat kita temui ketentuan mengenai salah satu hak keistimewaan dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri adalah salah satunya mengenai urusan agraria dan pertanahan. , salah satu alasan mengapa ketentuan mengenai hukum agraria tersebut hadir adalah karena hasil dari penelusuran sejarah hukum kolonial belanda menunjukkan bahwa pengaturan hukum agraria zaman kolonial belanda sangat eksploitatif, dualistik, dan feodalistik, karena itu salah satu tuntutan dari kemerdekaan adalah dengan dibentuknya peraturan hukum agraria yang dapat memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat Indonesia<sup>2</sup>. tekad untuk membentuk pengaturan hukum agraria yang baru dilakukan pada periode 1945-1959, namun pemerintah belum dapat menghasilkan pengaturan hukum agraria yang mapan sebagai pengganti *Agrarische Wet 1870*, usaha tersebut terus dilakukan sampai diundangkannya Pengaturan hukum agraria baru pada tahun 1960, yaitu Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Pokok Pokok Agraria<sup>3</sup>. Dari situlah awal permasalahan hukum terjadi, Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria yang disebut “UUPA” yang bertujuan untuk mengakhiri hukum agraria yang eksploitatif dan mengakhiri dualisme hukum agraria, pada kenyataannya UUPA tidak langsung dapat diterapkan di Yogyakarta karena kewenangan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang khususnya diatur dalam pasal 4 Undang-Undang No.3 Tahun 1950 yang memberikan kewenangan istimewa dalam mengatur pertanahan sendiri. Padahal, seharusnya kewenangan istimewa tersebut langsung gugur dan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum karena berlakunya asas “*lex posteriori derogat lex priori*”<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Undang-Undang No.3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta diakses dari <https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt519f2fb32ad5b/node/lt51270661bace9/undang-undang-republik-indonesia-nomor-3-tahun-1950#!> Pada pukul 1:02 WIB

<sup>2</sup> Lihat Mahfud Md, *Politik Hukum di Indonesia*, Depok : Rajawali Pers, 2019, hlm 119

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm 120

<sup>4</sup> Lihat Ni'matul Huda , *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia*, Bandung : Nusamedia, 2013, hlm 220

yang berarti peraturan hukum yang terbaru, mengalahkan atau membatalkan peraturan hukum yang lama.

Dalam perjalanannya dikeluarkanlah Instruksi Wakil Kepala Daerah No. K.898/I/A/75 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah kepada Seorang WNI non Pribumi yang intinya tidak memperbolehkan seorang Warga Negara Indonesia keturunan timur asing untuk memiliki tanah dengan status hak milik di Yogyakarta, substansi mengenai subjek hukum yang diatur dalam instruksi tersebut terlihat seperti masih menggunakan klasifikasi kewarganegaraan ala pemerintahan kolonial belanda, seperti yang diatur dalam *Indische Staatsregeling* (IS) yang membagi warga negara berdasarkan beberapa golongan, Zulfa Djoko basuki menerangkan bahwa berdasarkan Pasal 131 dan 163 IS, penduduk di Indonesia dibagi dalam berbagai golongan penduduk, yaitu golongan Bumiputera (penduduk Indonesia asli atau disebut pribumi), baginya berlaku hukum Adat masing-masing, golongan Eropa dan yang dipersamakan berlaku Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP) atau Burgerlijk Wetboek, golongan Timur Asing Cina dan WNI keturunan Tionghoa berlaku KUHP dengan sedikit perubahan, dan bagi golongan Timur Asing lainnya berlaku hukum adat mereka<sup>5</sup>. Jika memang spirit atau yang menjadi dasar dari Instruksi tersebut memang menganut pengklasifikasian warga negara berdasarkan *Indische Staatsregeling*, maka seharusnya dinyatakan inkonstitusional atau bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Dengan adanya perubahan terus menerus mengenai Undang-Undang yang mengatur soal keistimewaan Yogyakarta, sampai sekarang ini Daerah Keistimewaan Yogyakarta diatur dalam Undang-Undang No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, masih diatur mengenai Keistimewaannya dalam mengatur Pertanahannya sendiri, diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf (d) Undang-Undang No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu : “ Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- c. kebudayaan;

---

<sup>5</sup> Zulfa Djoko Basuki, *Hukum Perdata Internasional*, Banten : Penerbit Universitas Terbuka & Kementrian Pendidikan dan kebudayaan, 2014. hlm 1.4

- d. pertanahan; dan
- e. tata ruang.

Dengan Kembali diaturnya kewenangan Istimewa terkait pertanahan tersebut, menyebabkan instruksi Wakil Kepala Daerah No. K.898/I/A/75 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah kepada Seorang WNI non Pribumi Kembali mempunyai legitimasi dan mempunyai kekuatan hukum. Setelah lama tidak diperbincangkan dalam ranah publik, pada akhir tahun 2019 seorang Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada keturunan Tionghoa yang bernama Felix Juanardo Winata berniat melakukan investasi dengan cara membeli tanah dengan hak milik di Yogyakarta, namun niat tersebut tidak dapat dilakukan karena terhalang dengan adanya instruksi Wakil Kepala Daerah No. K.898/I/A/75 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah kepada Seorang WNI non Pribumi<sup>6</sup>, karena merasa mengalami kerugian konstitusional lantas membuat Felix Juanardo Winata berniat untuk melakukan Uji Materi atas Pasal 7 ayat (2) huruf (d) Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, namun belum sempat bersidang dalam perkara Uji Materi tersebut, , hal inilah yang menyebabkannya dianggap tidak memenuhi rasa keadilan dan persamaan dimata hukum (*Equality before the law*) bagi warga negara, khususnya Warga Negara Indonesia yang mempunyai darah keturunan timur asing di Yogyakarta. Komnas HAM pada tahun 2012 juga menerima aduan dan akhirnya menyatakan bahwa instruksi Wakil Kepala Daerah No. K.898/I/A/75 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah kepada Seorang WNI non Pribumi bertentangan dengan hak asasi manusia dengan alasan tidak semua warga negara keturunan Tionghoa memiliki latar belakang ekonomi kuat. Selain itu, Ombudsman RI Perwakilan DIY sebagai pengawas proses penyelenggaraan negara juga menyatakan bahwa pemberlakuan instruksi Wakil Kepala Daerah No. K.898/I/A/75 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah kepada Seorang WNI non Pribumi adalah maladministrasi dan tindakan diskriminatif terhadap pelayanan pengurusan tanah.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Wijaya Kusuma, " Mahasiswa UGM gugat UU Keistimewaan DIY soal kepemilikan tanah ke MK" <https://regional.kompas.com/read/2019/11/21/14204361/mahasiswa-ugm-gugat-uu-keistimewaan-diy-soal-kepemilikan-tanah-ke-mk?page=all> (ditelusuri 7 maret 2021)

<sup>7</sup> Diakses dari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50498260>

Permasalahan hukum ini berasal dari ketentuan pengaturan keistimewaan Yogyakarta dalam mengurus urusan dibidang pertanahan ditambah dengan adanya instruksi Wakil Kepala Daerah No. K.898/I/A/75 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah kepada Seorang WNI non Pribumi. Kedua pengaturan tersebut dianggap melanggar ketentuan pokok UUD NRI 1945 yang mengatur tentang Hak Asasi Manusia, dapat dinilai bahwa pengaturan tersebut menciderai prinsip *non derogable rights* yang ada, sangat berbahaya karena prinsip *non derogable rights* adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan alasan apapun<sup>8</sup>. Ditinjau dari berbagai macam perspektif ketentuan peraturan perundang-undangan dinilai bertentangan dengan UUPA dan pengaturan tentang Kewarganegaraan yang menyebabkannya tidak harmonis ditinjau dari peraturan perundang-undangan baik dari segi vertikal maupun horizontal, namun yang menjadi fokus dari penulisan hukum ini adalah bagaimana tanggung jawab pemerintah pusat sebagai pemegang otoritas tertinggi dalam negara dalam menjamin perlindungan Hak Asasi Manusia seluruh Warga Negara-nya yang terdampak ketentuan hukum Pemerintah Daerah yang bersifat diskriminatif dan menciderai Hak Asasi Manusia, fokus tersebut didasari oleh dua hal, yang pertama, pemerintah pusat sebagai otoritas tertinggi dalam negara wajib untuk menjamin perlindungan Hak Asasi Manusia yang tertuang secara eksplisit dalam Pasal 28I Ayat (4) UUD NRI 1945 “*Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah* “. *Fundamental Principle* dari hubungan antara Negara dan warga negara, bahwa Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan<sup>9</sup>, komitmen tentang jaminan Negara terhadap Hak Asasi Manusia menjadi sebuah manifestasi dari kesungguhan tekad hidup bermasyarakat dengan konstruksi negara hukum dan demokrasi, yang dalam perjalanannya dipakai konsep Otonomi Daerah untuk memperluas partisipasi masyarakat dan mempromosikan kebebasan yang berarti, desentralisasi kekuasaan pemerintahan yang diserahkan kepada Pemerintahan Daerah yang diselenggarakan dengan seluas-luasnya dengan tugas pembantuan, yang dijalankan

---

<sup>8</sup> Lihat Jimly Asshidiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Depok: Rajawali Pers, 2017, hlm 362

<sup>9</sup> Pasal 2 Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

dengan memperhatikan sifat ke-khusus-an dan keragaman daerah dan budaya memang terus diupayakan ,namun dalam pelaksanaannya semerta-merta tidak dapat melanggar Hak Asasi Manusia dan menabrak ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya, baik Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib untuk menjamin perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia.

Yang kedua, selain memang merupakan tanggung jawab dan tugas konstitusional negara, keterlibatan proaktif Pemerintah Pusat dalam kasus ini sangat diperlukan karena pada kenyataannya , telah ditempuh berbagai upaya hukum seperti Gugatan Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi, Gugatan PTUN, rekomendasi Ombudsman RI, dan Komnas HAM<sup>10</sup>, namun sampai sekarang upaya-upaya hukum tersebut tidak menghasilkan perubahan substansial dan berkeadilan terutama terhadap warga Yogyakarta yang terdampak. Didasari oleh latar belakang tersebut maka penulis merumuskan dua rumusan masalah, yang pertama adalah bagaimana implikasi yuridis 1.

Bagaimana implikasi Yuridis dari pemberlakuan Instruksi Kepala Daerah Nomor K.898/I/A/75 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi di Yogyakarta, dan rumusan masalah yang kedua adalah bagaimana tindakan hukum yang dapat dilakukan Pemerintah Pusat terhadap Instruksi Kepala Daerah Nomor K.898/I/A/75 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi di Yogyakarta.

## **B. Pembahasan**

Pada mulanya Instruksi Kepala Daerah Nomor K.898/I/A/75 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi di Yogyakarta atau yang disingkat sebagai instruksi 75 adalah sebuah bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta atas nama wakil kepala daerah Yogyakarta, atau atas nama Paku Alam VIII yang dikeluarkan dengan nomenklatur “instruksi” terkait dengan urusan pertanahan di Yogyakarta. Sumber kewenangan atau dasar legitimasi dari dibuatnya kebijakan tersebut adalah berdasarkan dari UU Keistimewaan Yogyakarta itu sendiri, yaitu kewenangan untuk mengurus urusan pertanahan. Karena memang dalam urusan pertanahan nya itu berdasar atas ketentuan hukum atau diatur dalam UU Keistimewaan Yogyakarta itu sendiri menimbulkan konsekuensi yaitu adanya

---

<sup>10</sup> Diakses dari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50498260>

kewenangan kepala daerah dalam hal ini gubernur beserta seluruh jajarannya untuk mengeluarkan kebijakan yang mengatur hal terkait seperti misalnya pertanahan, dalam kapasitasnya sebagai pejabat tata usaha negara. Seperti telah dipahami bahwasannya Pejabat tata usaha negara mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan keputusan tata usaha negara atau yang sering disebut “beschikking”, yang kedua adalah pejabat tata usaha negara dapat mengeluarkan sebuah produk yang disebut sebagai peraturan kebijaksanaan (beleidsregel)<sup>11</sup>, peraturan kebijaksanaan adalah peraturan umum tentang pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara yang ditetapkan berdasarkan kekuasaan sendiri oleh instansi yang berwenang, peraturan kebijaksanaan hanya berfungsi sebagai bagian dari penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, karena itu tidak dapat mengubah atau menyimpang dari peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut lagi, bagir manan merumuskan ciri-ciri peraturan kebijaksanaan sebagai berikut<sup>12</sup>:

1. Peraturan kebijaksanaan bukan peraturan perundang-undangan
2. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijaksanaan
3. Peraturan kebijaksanaan tidak dapat diuji secara wetmatigheid, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijaksanaan tersebut
4. Peraturan kebijaksanaan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketidakdaan wewenang administrasi membuat peraturan perundang-undangan
5. Pengujian terhadap peraturan kebijaksanaan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* legislative itu batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB)
6. , berdasarkan pendapat ahli serta substansi yang diatur didalam Instruksi 75, Instruksi 75 merupakan sebuah peraturan kebijaksanaan (beleidregel), karena instruksi 75 tersebut merupakan sebuah bentuk produk yang dikeluarkan atas dasar *freies ermessen* atau diskresi kepala daerah Yogyakarta atau gubernur beserta jajarannya terkait wewenangnya yang diatur dalam UU Keistimewaan Yogyakarta khususnya dalam mengurus urusan pertanahan nya sendiri, yang kedua dari definisi mengenai arti “instruksi” yang ada dalam KKBI adalah merupakan sebuah “ Perintah atau arahan (untuk melakukan suatu pekerjaan atau melaksanakan suatu tugas)”<sup>13</sup> berhubungan erat bahwa instruksi 75 tersebut hanya ditujukan (tertera dalam dokumen instruksi tersebut ) kepada bupati/wakikota di seluruh daerah istimewa yogyakarta, yang berarti instruksi yang merupakan sebuah petunjuk atau arahan untuk melaksanakan sebuah tugas ditujukan kepada bupati dan walikota dalam kapasitasnya sebagai pejabat tata usaha negara dalam satu kesatuan ruang lingkup satu administrasi pemerintahan yang sama, yaitu

---

<sup>11</sup> Yudhi Setiawan, Hukum Administrasi Pemerintahan, Depok : Rajawali Pers, hlm 140

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm 141

<sup>13</sup> KBBI, diakses dari <https://kbbi.web.id/instruksi>



Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta juga ditujukan kepada BPN atau Badan Pertanahan Nasional karena keterkaitannya sebagai badan yang memiliki tugas dan wewenang dalam urusan pertanahan, seperti contohnya Instruksi Presiden atau yang disebut Inpres, Inpres diberikan oleh Presiden kepada jajaran dibawahnya seperti Menteri-Menteri yang bertujuan untuk memberikan arahan, pedoman, atau tuntunan dalam suatu pelaksanaan tugas dan pekerjaan. karena itu instruksi 75 sebenarnya tidak mengikat secara umum layaknya peraturan perundang-undangan (regeling). Tapi tetap bahwasannya instruksi tersebut memiliki konsekuensi hukum meskipun hanya ditujukan kepada pejabat dibawahnya bukan ke khalayak umum, konsekuensi hukum tersebut timbul karena adanya pelaksanaan tugas yang berasal dari instruksi tadi.

### **1. Instruksi 75 bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya**

instruksi 75 dibuat sebagai sebuah pedoman dalam melaksanakan sebuah tugas khusus dalam urusan pertanahan, karena memang Daerah Istimewa Yogyakarta diberikan kewenangan tersebut, kewenangan dalam mengurus urusan pertanahan tersebut pertama kali diatur dalam dalam pasal 4 Undang-Undang No.3 Tahun 1950 yang memberikan kewenangan istimewa dalam mengatur pertanahan, dalam perjalanannya UU Keistimewaan Yogyakarta terus diubah dan diganti sampai sekarang ini, Undang-Undang No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, masih memberikan dasar bagi kewenangan istimewanya dalam mengatur Pertanahan nya sendiri, diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf (d). namun, dalam rentan waktu perjalanannya keluarlah instruksi 75 yang membuat masyarakat, khusus nya warga etnis tionghoa Yogyakarta dirugikan karena tidak dapat memiliki tanah dengan status hak milik. Instruksi 75 bertentangan dengan UUPA atau Undang-Undang Pokok Agraria, karena yang pertama, hak milik merupakan hak terkuat yang ada dalam strata hak milik atas tanah, “Hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6”. Sifat kuat dan terpenuhi berarti yang paling kuat dan paling penuh, berarti pula bahwa pemegang hak milik atau pemilik tanah itu mempunyai hak untuk berbuat bebas, artinya boleh mengasingkan tanah miliknya kepada pihak lain dengan jalan menjualnya, menghibahkan, menukarkan dan mewariskannya. Turun temurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung selama pemiliknya masih hidup dan dapat diwariskan, terkuat artinya hak milik atas tanah lebih kuat dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, terpenuhi artinya hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain. Karena hak milik adalah hak yang terkuat, UUPA yang dibuat untuk merestorasi atau memulihkan hajat hidup warga negara Indonesia yang selama ratusan tahun harus

menerima perlakuan yang tidak adil dalam rezim hukum pertanahan Kolonial belanda, karena itu UUPA memberikan privilege yang lebih kepada warga negara Indonesia, karena berdasarkan ketentuan Pasal 21 UUPA ditegaskan bahwa, “Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik”. Berbanding terbalik dengan Pengaturan hak atas tanah bagi Warga negara asing, dalam UUPA warga negara asing hanya dapat mendapatkan hak pakai dan hak sewa. Tentu saja pengaturan mengenai kewarganegaraan di Indonesia mempunyai pengaturannya sendiri, pertama kali diatur dalam UU No. 3 Tahun 1946 tentang Warga negara dan Penduduk Negara, diganti kemudian dengan UU No.62 tahun 1958 tentang kewarganegaraan Indonesia, sampai sekarang ini yang berlaku adalah UU No.12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan. Meskipun terdapat berbagai macam perbedaan dari ketiga peraturan tersebut, hal yang menjadi persamaan pokok terutamanya adalah tentang Kewarganegaraan di Indonesia, dan bagaimana prosedurnya untuk mendapatkan kewarganegaraan di Indonesia atau yang disebut sebagai Pewarganegaraan. Instruksi 75 bertentangan dengan UU Kewarganegaraan di Indonesia karena pengklasifikasian adanya WNI Non-Pribumi, sedangkan UU Kewarganegaraan hanya mengklasifikasikan adanya Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA).

Instruksi 75 sebagai sebuah peraturan kebijaksanaan (Beleidsregel) Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan menganalisis materi yang diatur begitu juga dengan pelaksanaannya, langsung bertentangan dengan dua Undang-Undang sekaligus yang saling berhubungan, yaitu UUPA dan UU Kewarganegaraan. Instruksi 75 menganulir pengklasifikasian warga negara yang diatur dalam UU Kewarganegaraan dengan menyebutkan bahwa adanya “WNI Non-Pribumi”, padahal UU Kewarganegaraan hanya mengenal WNI dan WNA. Dengan adanya pengklasifikasian tentang “WNI-Non Pribumi” yang ada dalam Instruksi 75, menutup akses terhadap kepemilikan hak atas tanah yaitu hak milik seperti yang diatur dalam UUPA, jadi secara singkat Instruksi 75 menutup akses terhadap kepemilikan hak atas tanah yaitu hak milik, dengan cara melanggar UU Kewarganegaraan dengan mengatur adanya “WNI Non-Pribumi”.

Karena Instruksi 75 bertentangan dengan pengaturan UUPA dan UU Kewarganegaraan, maka konsekuensi logis dari hal tersebut adalah, Instruksi 75 juga bertentangan dan melanggar peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan mengenai Hak Asasi Manusia, jika bertentangan dan melanggar Hak Asasi Manusia

berarti juga melanggar konstitusi, atau Undang-Undang Dasar 1945. Pelanggaran tersebut secara sederhana didasari oleh dua hal, yaitu instruksi 75 menutup akses terhadap hak atas tanah yaitu hak milik dengan cara menyebutkan adanya “WNI-Non Pribumi” atau dalam kata lain instruksi 75 mengdikotomikan/mengklasifikasikan warga negara dengan cara yang diskriminatif. Pelanggaran instruksi 75 terhadap pengaturan Hak Asasi Manusia dapat ditelusuri dari UUD NRI 1945 pasca amandemen, instruksi 75 bertentangan dengan UUD NRI 1945. Pasal 28 D ayat (1) menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”. Dengan adanya instruksi 75 yang menganulir akses kepemilikan hak atas tanah terhadap warga Yogyakarta atas dasar etnis secara langsung berarti melanggar prinsip persamaan dimata hukum atau equality before the law.

## **2. Upaya Hukum Masyarakat Etnis Tionghoa di Yogyakarta**

Atas berlakunya Instruksi 75, masyarakat etnis tionghoa tidak dapat memiliki tanah dengan status hak milik, hal tersebut merupakan pelanggaran hak asasi manusia yang serius, karena adanya diskriminasi terhadap rasial yang kuat dalam hal administrasi pelayanan urusan pertanahan. Dalam perjalanannya terdapat ketidakpuasan dan upaya hukum yang dilakukan oleh masyarakat etnis tionghoa di Yogyakarta sebagai berikut:

### **a. Upaya hukum Budi Satya Graha**

Upaya hukum ini berawal ketika seorang WNI keturunan Etnis Tionghoa, bernama Budi Satya Graha melakukan gugatan atas pemberlakuan instruksi 75. Gugatan tersebut dilatarbelakangi oleh surat penolakan atas proses balik nama tanah yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Bantul. Penolakan tersebut diwujudkan melalui Surat Kepala Badan Pertanahan Bantul Nomor 630.1/451/2000<sup>14</sup>, tertanggal 17 November 1999 yang pada pokoknya peralihan hak milik kepada Budi Setyagraha belum dapat dikabulkan dan baru dapat diberikan Hak Guna Bangunan melalui proses pelepasan dan Permohonan Hak. Padahal tanah tersebut dibeli oleh Budi Setyagraha dari hak milik sebagaimana tertuang dalam posita angka 2 dan 3 gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara melawan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul tertanggal 25 Agustus 2000 yaitu:

---

<sup>14</sup> Tihara Sito, Problematika Surat Instruksi Kepala Daerah No. K.898/I/A/75 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah kepada Seorang WNI non Pribumi di Yogyakarta, Thesis UII, 2016, hlm 81

“Bahwa Penggugat (Budi Setyagraha) berdasarkan Akta Jual Beli No.251/1999, tertanggal 29 Desember 199 yang dibuat di hadapan Christ Arya Minarka, S.H., PPAT di Bantul, telah membeli sebidang tanah, Sertipikat Hak Milik No.2016, Gambar situasi no 442, luas: 552 m2 tercatat atas nama Yohanes Haryono Dardedono, yang terletak di Desa Ngestiharjo, Kecamatan Kasihan Bantul.”

“Bahwa sebagai tindak lanjut jual beli atas sebidang tanah tersebut serta guna memenuhi persyaratan administratifnya, maka Penggugat mengajukan permohonan peralihan hak milik dari Yohanes Haryono Dardedono kepada Penggugat selaku pembeli kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul...”

Lantas atas penolakan dari kantor pertanahan kabupaten bantul yang berasal tidak dapat diberikannya hak milik kepada Budi Satya Graha karena adanya Instruksi 75, Budi Satya Graha berupaya untuk melakukan gugatan atas Surat Kepala Badan Pertanahan Bantul Nomor 630.1/451/2000, tertanggal 17 November 1999 ke Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta. Pada pengadilan tingkat pertama, permohonan Budi Satya Graha diterima oleh majelis hakim dan memerintahkan Pertanahan Bantul (Tergugat) untuk mencabut Surat Kepala Kantor Pertanahan Bantul yang berisi penolakan untuk melakukan peralihan hak milik Penggugat serta memerintahkan Tergugat untuk memproses peralihan hak milik atas tanah Penggugat. Lanjut ke tingkat banding yang diajukan oleh Kantor Pertanahan Bantul sebagai tergugat, yang akhirnya majelis hakim tingkat banding membatalkan putusan Pengadilan Tata Usaha tingkat pertama dengan pertimbangan bahwa yang menjadi obyek gugatan Penggugat adalah bukan merupakan keputusan yang bersifat final dan tidak menimbulkan akibat hukum (adalah merupakan sebuah keputusan dalam arti beschikking) melainkan hanya surat yang berisi penjelasan, karena instruksi 75 merupakan sebuah peraturan kebijaksanaan (beleidsregel) karena itu bukanlah merupakan sebuah objek Tata Usaha Negara yang dapat diuji dalam ruang lingkup peradilan tata usaha negara. Dilanjutkan oleh pengajuan kasasi oleh Budi Satya Graha selaku penggugat, namun pada kenyataannya mahkamah agung menolak permohonan dan tetap Budi Satya Graha tidak mendapatkan keadilan dan hak nya atas hak milik atas tanah tersebut

b. Kasus Felix Juanardo Winata

Kasus seperti ini juga dialami oleh seorang pemuda WNI keturunan Tionghoa, yaitu saudara Felix Juanardo Winata yang juga sedang berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, bermula ketika Felix ingin mencoba untuk melakukan investasi dengan cara membeli tanah dengan status hak milik, namun niatnya tersebut kandas karena terhalang dengan adanya pemberlakuan Instruksi 75. Namun upaya hukum yang Felix lakukan sangat unik dan berbeda dengan saudara Budi Satya, Willie Sebastian, ataupun Handoko, yang Felix lakukan adalah mencoba untuk memohonkan Uji Materi atas Pasal 7 ayat (2) huruf (d) UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta, karena dalam pasal tersebut diatur mengenai kewenangan istimewa Yogyakarta dalam mengurus urusan pertanahannya sendiri, Felix beralasan, dengan adanya proses uji materi yang memungkinkan dihapusnya ketentuan pasal tersebut yaitu tentang kewenangan Yogyakarta dalam mengurus urusan pertanahannya sendiri atau dinyatakan Inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi, maka dengan sendirinya akan ada konsekuensi hukum seperti sebuah “domino effect” yaitu tidak berlakunya Instruksi 75 itu sendiri, karena kewenangan Yogyakarta dalam mengurus urusan pertanahan sudah dinyatakan Inkonstitusional, tentunya hal tersebut adalah konsekuensi dalam arti apabila suatu peraturan perundang-undangan dinyatakan Inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi, maka seluruh peraturan turunan dibawahnya juga tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.<sup>15</sup> Dalam pengakuannya terhadap penulis, Felix juga menjelaskan mengenai berbagai upaya hukum yang kandas tidak ada kejelasan yang sudah dilakukan dengan melibatkan berbagai instansi pemerintahan dan lembaga, karena itu juga Felix mengajukan permohonan uji materi tersebut ke Mahkamah Konstitusi, Felix juga menambahkan bahwa dengan merefleksikan lagi mengenai berbagai upaya hukum yang sudah dilakukan terhadap pemberlakuan Instruksi 75, memperkuat urgensi tentang adanya penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji perkara *Constitutional Complaint*, karena Mahkamah Konstitusi sebagai garda terdepan dalam menjaga Konstitusi (*The Guardian of Constitution*) dan menjaga Hak Asasi Manusia merupakan sebuah harapan, ketika upaya hukum

---

<sup>15</sup> Hasil Wawancara Penulis dengan Saudara Felix Juanardo Winata via telepon pada Selasa, 9 Maret 2021

sudah dilakukan diberbagai lembaga namun tidak ada kejelasan, Mahkamah Konstitusi harus memfasilitasi upaya hukum terhadap pelanggaran hak konstitusional warga negara.

Dari berbagai macam upaya hukum yang telah dilakukan yang tentunya tidak bisa disebutkan satu persatu, namun dari apa yang dilakukan oleh Budi Satya Graha dan Felix Juanardo Winata menunjukkan, bahwa yang pertama Instruksi 75 yang notabene berstatus sebagai sebuah peraturan kebijaksanaan (Beleidsregel) memiliki semacam kekebalan hukum, karena tidak ada lembaga peradilan yang dapat menguji berdasarkan kewenangannya, terlihat ketika banyak kasus menyatakan bahwa Instruksi 75 tidak dapat dijadikan objek gugatan dalam PTUN karena Instruksi 75 bukanlah merupakan sebuah keputusan Tata Usaha Negara (Beschikking) yang dapat menjadi objek dalam sengketa Tata Usaha Negara, padahal instruksi 75 meskipun hanya berstatus sebagai sebuah peraturan kebijaksanaan (beleidsregel) pada kenyataannya menimbulkan konsekuensi hukum yaitu menyebabkan WNI etnis tionghoa di Yogyakarta tidak dapat memiliki tanah dengan status hak milik, sehingga karena ia memiliki konsekuensi hukum dalam pelaksanaan tertib administrasi urusan pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta, maka seharusnya bisa diuji dengan AAUPB, karena itu menurut penulis seharusnya diadakan sebuah upaya untuk menambah kewenangan yang dimiliki PTUN, dari hanya dapat menerima gugatan atas keputusan (Beschikking) yang dikeluarkan Pejabat Tata Usaha Negara ditambah kewenangannya untuk dapat memeriksa dan memproses gugatan atas peraturan kebijaksanaan (beleidsregel) seperti Instruksi 75, sebagai sebuah komitmen penuh terhadap konsep negara hukum. Yang kedua, ketika melihat fakta bahwa dalam berbagai upaya hukum terhadap lembaga yang berwenang seperti PTUN tersebut tidak membawa nilai keadilan yang masyarakat hendaki, maka seharusnya keresahan tersebut dapat ditangani oleh Mahkamah Konstitusi dengan mekanisme *Constitutional Complaint*, sayangnya sampai sekarang ini secara normatif Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan tersebut. Padahal dalam perkembangan dunia hukum modern sekarang ini, banyak negara yang Mahkamah Konstitusi-nya memiliki mekanisme *Constitutional Complaint*, mekanisme *Constitutional Complaint* menjadi hal yang sangat penting sekarang ini, mengingat apabila upaya hukum atas dilanggarnya hak konstitusional warga negara tidak selesai atau tidak membawa keadilan yang dihendaki, maka Mahkamah Konstitusi dengan mekanisme *Constitutional Complaint*-nya dapat menyelesaikan

pengaduan konstitusional tersebut. Sejalan dengan pendapat I Dewa Gede Palguna, urgensi ditambahkannya kewenangan Constitutional Complaint dalam Mahkamah Konstitusi didasari oleh dua hal, yang pertama adalah bahwa *Constitutional Complaint* sebagai sebuah mekanisme merupakan bentuk upaya yang maksimum terhadap perlindungan hak konstitusional warga negara<sup>16</sup>, yang kedua ditinjau secara empirik, terdapat banyak fakta dan kejadian permohonan yang masuk dalam Mahkamah Konstitusi yang secara substansial merupakan Constitutional Complaint namun diajukan sebagai permohonan pengujian undang-undang atau sebagai permohonan sengketa kewenangan lembaga negara, akibatnya permohonan tersebut tidak dapat diterima<sup>17</sup>, layaknya apa yang dilakukan oleh saudara Felix yang memohon uji materi atas kewenangan mengurus urusan pertanahan DIY Yogyakarta dalam Pasal 7 ayat (2) huruf (d) UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta, padahal secara substansial saudara Felix dirugikan hak konstitusionalnya atas pemberlakuan Instruksi 75.

### 3. Tindakan Hukum Pemerintah Pusat

Lewat berbagai aduan serta upaya hukum yang telah dilakukan oleh para pencari keadilan sebagaimana yang telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, ditambah lagi dengan adanya kenyataan bahwa Pemerintah Daerah Yogyakarta tidak melakukan inisiatif penyelesaian dan bahkan dapat dianggap tidak memperdulikan permasalahan tersebut, seperti sikap dari Gubernur DIY Sri Sultan Hamengkubuwono X yang sampai sekarang tidak melakukan peninjauan terhadap Instruksi 75, karena apabila Gubernur DIY mempunyai itikad baik maka dengan segera akan melakukan peninjauan dan pencabutan terhadap instruksi 75, karena secara sederhana Instruksi 75 bertentangan dengan Pasal 7 ayat (3) UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta, yaitu “Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat”. Pemerintah Pusat wajib untuk menyelesaikan permasalahan Instruksi 75 karena didasari oleh beberapa hal, yang pertama bahwa tanggung jawab terbesar dalam menjamin perlindungan Hak Asasi Manusia Warga Negara ada dalam kewenangan pemerintah pusat, berdasarkan Pasal 28I Ayat (4) UUD NRI 1945 “ *Perlindungan, pemajuan,*

---

<sup>16</sup> I Dewa Gede Palguna, *op.cit.*, hlm 542

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm 543

*penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah*“, yang kedua adalah bahwa berkaitan dengan Instruksi 75 yang merupakan peraturan kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh Gubernur DIY dalam kapasitasnya sebagai kepala daerah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta adalah tidak sah dan bertentangan dengan peraturan di atasnya dan juga bertentangan dengan Hak Asasi Manusia dan proses penyelesaiannya yang tidak kunjung selesai, pemerintah pusat harus turun tangan dan melakukan tindakan kongkrit, mengingat Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat.<sup>18</sup>Ditambah lagi dengan adanya fakta bahwa dalam berbagai upaya hukum yang telah dilakukan tidak menghasilkan perubahan, serta tidak adanya itikad baik dari Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, maka sudah jelas dalam menyelesaikan permasalahan instruksi 75 harus ada keterlibatan yang kongkrit dari pemerintah pusat.

Setelah dilandasi oleh norma konstitusi tentang bagaimana kewenangan pemerintah pusat dalam hubungannya dengan pemerintah daerah, didalam UUD NRI 1945 yang didalamnya mengatur mengenai Hak Asasi Manusia, diatur dalam Pasal 28H ayat (2) , yaitu “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”. Dalam pasal tersebut memuat ketentuan yang dalam diskursus dan teori Hak Asasi Manusia disebut sebagai “Tindakan Afirmasi”, tindakan afirmasi berarti sebuah bentuk perlakuan yang memberikan legitimasi bagi negara untuk memperlakukan secara lebih kepada kelompok atau golongan tertentu yang tidak terwakili, mendapat perlakuan diskriminasi, dan tidak dilindungi hak asasi manusia nya, perlakuan khusus dari negara tersebut dilakukan untuk melindungi Hak Asasi Manusia, dan mengembalikan hak-hak yang telah dilanggar sebelumnya. Dalam hubungannya dengan Instruksi 75, pemerintah pusat harus melakukan sebuah tindakan afirmasi atau tindakan hukum yang bersifat khusus untuk melindungi dan mengembalikan hak-hak warga etnis tionghoa yang telah

---

<sup>18</sup> Bagian Penjelasan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah



dilanggar sebelumnya atas pemberlakuan instruksi 75. Menurut penulis, tindakan hukum atau yang juga tergolong tindakan afirmasi yang dapat ditempuh oleh Pemerintah Pusat adalah sebagai berikut:

a. Diterbitkannya Keputusan Presiden (Keppres)

Pemerintah Pusat yang kekuasaannya dipegang oleh Presiden<sup>19</sup>, dapat melakukan tindakan hukum dengan mengeluarkan sebuah Keputusan Presiden (Keppres) untuk mencabut pemberlakuan Instruksi 75 atau Instruksi Wakil Kepala Daerah No K.898/I/A/75 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi, Keppres tersebut secara khusus diterbitkan untuk mencabut Instruksi 75 karena Keppres adalah norma hukum yang bersifat konkret, individual, sehingga tepat untuk mencabut Instruksi 75, dengan adanya Keppres tersebut menyebabkan Instruksi 75 tidak lagi mempunyai kekuatan hukum, kecuali Keppres tersebut dicabut oleh Presiden itu sendiri dan Keppres tersebut digugat di PTUN. Dengan adanya sebuah Keppres yang mencabut Instruksi 75, maka penyelesaian terhadap masalah diskriminasi terhadap WNI etnis tionghoa di Yogyakarta bersifat cepat dan efektif karena adanya turun tangan dari pemerintah pusat yang diwakili langsung oleh Presiden dengan Keppres yang mempunyai kekuatan hukum dan konkret. Dengan dikeluarkannya Keppres ini maka hanya menggugurkan ketentuan Instruksi 75 yang melanggar ketentuan Hak Asasi Manusia, bukan mengenai keseluruhan wewenang istimewa Yogyakarta dalam mengurus urusan pertanahannya sendiri.

b. Pembentukan Badan Legislasi Nasional

Selain dengan dikeluarkannya sebuah Keppres untuk mencabut Instruksi 75, maka ada proses lain yaitu dengan membentuk sebuah Badan Legislasi Nasional langsung dibawah Presiden. Menurut Mahfud Md<sup>20</sup>, dalam hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam hal harmonisasi Legislasi, Pemerintah pusat selama ini cenderung kurang serius dalam meneliti Perda-Perda yang masuk, lanjut menurut Mahfud Md, Pemerintah Pusat harus membentuk sebuah unit/badan khusus yang tugasnya meneliti perda-perda yang masuk ke pusat untuk dinilai proporsionalitas dan kesesuaian isinya dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Sebenarnya dari

---

<sup>19</sup> Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945

<sup>20</sup> Lihat Mahfud Md, Perdebatan Hukum Tata Negara (Pasca Amandemen Konstitusi), Jakarta: Rajawali Pers, 2013, hlm 12

akhir tahun 2019, berawal dari niat untuk menyelesaikan masalah hiperregulasi, Pemerintah Pusat berencana untuk membentuk sebuah Badan Legislasi Nasional<sup>21</sup>, namun akhirnya Pemerintah Pusat tidak melanjutkan wacana tersebut dan akhirnya membentuk Omnibus Law atau UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja untuk menyelesaikan masalah Hiperregulasi yang menciptakan tumpang tindihnya peraturan. Meneruskan logika Mahfud, menurut penulis dengan adanya permasalahan Instruksi 75 semakin memperkuat urgensi pembentukan Badan Legislasi Nasional. Badan Legislasi Nasional yang nantinya bertugas untuk memantau, mengawasi secara penuh baik peraturan perundang-undangan daerah (regeling), Keputusan (Beschikking) kepala daerah, dan juga peraturan kebijaksanaan (beleidsregel) seperti Instruksi 75 yang berstatus sebagai peraturan kebijaksanaan. Dengan dibentuknya Badan Legislasi Nasional, maka akan ada sebuah upaya untuk mengharmonisasikan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan, keputusan, serta peraturan kebijaksanaan ditingkat daerah, seperti contohnya dalam permasalahan Instruksi 75, maka Badan Legislasi Nasional akan meneliti dan melakukan kajian dan pengharmonisasian terhadap Instruksi 75 terhadap UU Keistimewaan Yogyakarta, UUPA, UU Kewarganegaraan, UU HAM. Pembentukan Badan Legislasi Nasional sebenarnya lebih menjawab tentang permasalahan Hiperregulasi daripada dikeluarkannya UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, karena Undang-Undang tersebut hanya mengharmonisasikan peraturan setingkat Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, tapi tidak sampai ke peraturan-peraturan yang dibentuk di daerah (seperti Instruksi 75)

### **C. Penutup**

#### **1 Kesimpulan**

- a. Instruksi 75 merupakan sebuah peraturan kebijaksanaan (beleidregel) yang bertentangan dengan UUPA dan UU Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia. UUPA mengatur mengenai macam-macam hak milik atas tanah, termasuk hak milik, hak milik diatur dalam UUPA bahwasannya hak milik sebagai hak yang terkuat dalam strata hak kepemilikan atas tanah adalah hak yang hanya dapat dimiliki oleh WNI,

---

<sup>21</sup> Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4782962/mensesneg-pusat-legislasi-nasional-namanya-badan-regulasi-nasional>

dalam hubungannya dengan UU Kewarganegaraan, Instruksi 75 menutup akses terhadap kepemilikan hak atas tanah yaitu hak milik, dengan cara yang diskriminatif yaitu dengan mengatur adanya “WNI Non-Pribumi”. Sehingga pada akhirnya warga Yogyakarta etnis Tionghoa tidak dapat memiliki tanah dengan Status hak milik karena pemberlakuan Instruksi 75.

- b. Berbagai Upaya Hukum yang telah dilakukan tidak berhasil membawa keadilan dikarenakan tidak adanya kewenangan lembaga peradilan dalam menguji Instruksi 75 sebagai sebuah Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel), karena itu Instruksi 75 tidak dapat diterima dalam PTUN, dan Instruksi 75 tidak bisa dijadikan alasan sebagai permohonan Constitutional Complaint di Mahkamah Konstitusi karena Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan tersebut secara eksplisit.

## 2. Saran

- a. Dilakukannya perubahan terhadap UU PTUN dan UU MK untuk menambahkan kewenangan dua lembaga peradilan terkait dengan Objek gugatan yang diperluas agar Instruksi 75 dapat menjadi objek gugatan dalam PTUN (selain keputusan) dan objek gugatan dalam MK yang didasari oleh penambahan mekanisme Constitutional Complaint sebagai bentuk perlindungan menyeluruh terhadap hak konstitusional warga negara.
- b. Pemerintah Pusat berkewajiban untuk turun tangan menyelesaikan masalah Instruksi 75, adapun tindakan hukum yang dapat dilakukan Pemerintah Pusat adalah karena kekuasaan Pemerintah Pusat dipegang oleh Presiden, karena itu Presiden dapat mengeluarkan Keputusan Presiden atau Keppres yang dikeluarkan secara khusus untuk mencabut Instruksi 75, yang kedua Pemerintah Pusat dapat membentuk Badan Legislasi Nasional yang bertugas untuk mengharmonisasikan peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang, dengan peraturan perundang-undangan (Perda), keputusan kepala daerah, serta peraturan kebijaksanaan (beleidsregel) ditingkat daerah seperti Instruksi 75.