

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum tentang Kekuasaan Kehakiman**

Landasan adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan terdapat dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 setelah adanya amandemen.<sup>1</sup> Unsur-unsur dalam pasal tersebut adalah kekuasaan yang merdeka yang maksudnya kekuasaan kehakiman yang bebas, tidak tergantung kepada kekuasaan pihak lain, dan dalam menyelenggarakan peradilan untuk menegakan hukum dan keadilan agar ketertiban masyarakat dapat tercipta dan terpelihara.<sup>2</sup>

Pengertian kekuasaan kehakiman dalam Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.<sup>3</sup> Kemudian pelaksanaan kekuasaan kehakiman Mahkamah Agung diatur dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 jo. Pasal 18 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang masih mempertahankan adanya

---

<sup>1</sup> Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman: Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Kencana, 2012, Hlm. 299.

<sup>2</sup> M. Yahya Harahap, *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, Hlm. 1.

<sup>3</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang Undang No 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Mahkamah Agung dan badan pengadilan yang ada di bawahnya, yakni Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Pengadilan Tata Usaha Negara.

B. Tinjauan Umum tentang Mahkamah Agung

Mahkamah Agung menurut Pasal 24A angka (1) Undang Undang Dasar 1945 adalah sebuah lembaga negara yang berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.<sup>4</sup> Kemudian menurut Pasal 26 ayat (1) Undang Undang No. 14 tahun 1970 dikatakan *“Mahkamah Agung adalah lembaga tinggi kehakiman atau pengadilan negara tertinggi bagi seluruh daerah atau wilayah di Indonesia, berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia ialah di Jakarta. Berfungsi mengawasi tindakan-tindakan pengadilan yang ada di bawahkekuasaanya adalah: Pengadilan Tinggi, dan Pengadilan negeri. Mahkamah agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Putusan tentang tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubung dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi. Pencabutan dari*

---

<sup>4</sup> Pasal 24A angka (1) Undang Undang Dasar 1945

*peraturan perundangan dinyatakan tidak sah tersebut, dilakukan oleh yang bersangkutan.”<sup>5</sup>*

Wewenang dari Mahkamah Agung termuat dalam Pasal 32 Undang Undang No. 3 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung adalah :

1. Termuat dalam Ayat (1) Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada di bawahnya dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman. Kemudian dalam Ayat (2) selain yang termuat dalam Ayat (1) Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap pelaksanaan tugas administrasi dan keuangan.
2. Termuat dalam Ayat (3) Mahkamah Agung berwenang untuk meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan dari semua badan peradilan yang berada dibawahnya.
3. Termuat dalam Ayat (4) Mahkamah Agung berwenang memberi petunjuk, teguran, atau peringatan kepada pengadilan di semua badan peradilan yang berada di bawahnya. Dalam kewenangan seperti dimaksud di atas tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

<sup>6</sup> Undang Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan Hak Uji Materiil didasarkan pada Pasal 24 UUD 1945 yang diamandemen menjadi Pasal 24A UUD 1945, Pasal 31 UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Pasal 11 UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 20 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Pada uraian diatas beberapa undang-undang yang memperbolehkan pengadilan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan dapat dinyatakan peraturan tersebut tidak sah karena bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi. Judicial review atau Hak Uji Materiil yang maksudnya adalah suatu hak atau kewenangan yang dimiliki oleh lembaga yang berwenang untuk menguji sah atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Macam-macam Hak Uji Materiil yang ada di Indonesia di digolongkan menjadi 2 yaitu :

1. Hak Uji Materiil yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi yakni menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.<sup>7</sup>
2. Hak Uji Materiil yang dilakukan oleh Mahkamah Agung yakni menguji Peraturan Perundang-undangan yang tingkatnya di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> UUD 1945 Amandemen ke-3 Pasal 24C Ayat 1 Jo. UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 10 ayat 1 huruf a).

<sup>8</sup> UUD 1945 Amandemen ke-3 Pasal 24 Ayat 1 Jo. UU No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang telah diubah menjadi UU No. 5 tahun 2004 Pasal 31, Jo. PERMA No. 1 tahun 1993 yang telah diubah menjadi PERMA No. 1 tahun 1999, dan kemudian PERMA No. 1 tahun 2004, dan terakhir PERMA No. 1 tahun 2011 Pasal 1 ayat (1).

Hak Uji Materiil di Indonesia dalam praktek ada dua macam hak uji materiil yaitu:

1. Hak menguji formal yaitu yaitu hak wewenang menguji suatu produk legislasi yang menyangkut proses pembuatannya yang telah melalui cara-cara yang telah diatur dalam peraturan-undangan yang berlaku atau tidaknya. Pengujian ini terkait dengan masalah procedural pembuatan dan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya.
2. Hak menguji material yaitu wewenang dalam menguji dan menilai suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang ada di atasnya. Selain itu menguji apakah suatu kekuasaan tertentu atau suatu institusi pemerintah (*verordenende macht*) berhak dalam mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Menguji material dilakukan bila mana dimungkinkan adanya pertentangan norma hukum yang antara peraturan dengan peraturan yang lebih tinggi atau menyangkut suatu khususnya suatu aturan yang dimiliki berkaitan dengan norma hukum yang berlaku umum.<sup>9</sup>

### C. Tinjauan Umum tentang Putusan Pengadilan

---

<sup>9</sup> Andryan, "Implikasi Putusan Hak Uji Materil di Mahkamah Agung terhadap Legalitas Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 18 No. 3, 2018, hlm. 6 dan 7.

Putusan pengadilan adalah pernyataan hakim yang diucapkan di dalam akhir persidangan yang terbuka untuk umum untuk menyelesaikan dan mengakhiri perkara.<sup>10</sup> Kemudian yang dimaksud dengan putusan hakim adalah suatu pernyataan hakim sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk memutus, dan diucapkan dalam persidangan dengan tujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak. Yang menjadi putusan bukan hanya yang diucapkan saja melainkan juga pernyataan yang dituangkan dalam bentuk tulisan dan kemudian disampaikan oleh hakim dalam persidangan.<sup>11</sup> Macam-macam putusan hakim terdapat dalam Pasal 185 HIR/196 R. Bg dan Pasal 190 ayat (1) HIR/201 ayat (1) R.Bg yang dibedakan menjadi dua macam :

1. Putusan Sela (*Tussen Vonnis*)

Putusan sela adalah putusan yang dijatuhkan sebelum putusan akhir dibedakan dengan putusan akhir agar mempermudah kelanjutan pemeriksaan perkara.

2. Putusan Akhir (*Eind Vonnis*)

Putusan Akhir adalah putusan yang mengakhiri perkara pada tingkat pemeriksaan pengadilan, meliputi pengadilan tingkat pertama, pengadilan tingkat tinggi dan Mahkamah Agung.

---

<sup>10</sup> Elfrida R Gultom, Markoni, *Hukum Acara Perdata*, Jakarta: Mitra Wacana Media, 2014, hlm. 85.

<sup>11</sup> *Ibid*, hal. 85

Kemudian beberapa putusan yang dijatuhkan sebelum adanya tahap pemeriksaan dalam persidangan tetapi telah mengakhiri pemeriksaan yakni Putusan Gugur, Putusan Verstek yang tidak diajukan Verzet, Putusan Tidak Menerima, dan Putusan yang menyatakan suatu pengadilan tidak bawenang mengadili.

#### D. Tinjauan Umum tentang Hak Atas Tanah

Menurut UUPA Pasal 4 ayat (2) hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Hak yang memberi wewenang kepada pemegang hak tersebut untuk menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakilinya. Maksud dari “menggunakan” yang mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk mendirikan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian perikanan, peternakan, dan perkebunan.<sup>12</sup> Hak atas tanah adalah wewenang kepada

---

<sup>12</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta:Kencana Prenada Media, 2010.

pemegang haknya untuk memperjuangkan tanah yang bersangkutan, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Negara dan bangsa atau kepentingan umum.<sup>13</sup>

Berdasarkan Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA hak atas tanah dibedakan menjadi 3 yakni, yang *pertama* hak atas tanah yang bersifat tetap maksudnya adalah yang akan ada selama UUP tetap berlaku atau selama UUP belum diganti dengan Undang Undang yang baru hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Sewa Bangunan, Hak Membuka Tanah, Hak Pakai, dan Hak Memungut Hasil Hutan; *kedua*, hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan Undang Undang adalah hak atas tanah baru yang akan ditetapkan dengan Undang Undang. Macam hak atas tanah ini belum ada; *ketiga*, Hak atas tanah yang bersifat sementara adalah hak atas tanah yang berlaku untuk sementara waktu, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan karena mengandung sifat-sifat pemerasan dan bertentangan dengan jiwa UUPA, macam hak atas tanah ini adalah Hak Gadai, Hak Menumpang, Hak Sewa Tanah Pertanian, dan Hak Usaha Bagi Hasil.<sup>14</sup>

UUPA juga menentukan adanya hak atas tanah yang bersifat terbuka, yang maksudnya adalah dalam UUPA membuka peluang adanya penambahan hak atas tanah baru selain yang sudah ditentukan dalam Pasal 16 UUPA yang

---

<sup>13</sup>Harun Al Rasyid, *Sekilas Tentang Jual Beli Tanah (Berikut Peraturan-peraturannya)*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987, hlm. 21.

<sup>14</sup>Sri Hajati, "Restrukturisasi Hak Atas Tanah Dalam Rangka Pembauan Hukum Agraria Nasional", *Yuridika*, Surabaya, Universitas Airlangga, 2005, hlm. 9.

menyatakan bahwa hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut akan ditetapkan dengan Undang Undang serta hak-hak yang bersifat sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53. Atas dasar itu pembentukan UUPA sudah mengantisipasi bahwa akan lahir hak atas tanah baru seiring dengan perkembangan masyarakat dan pembangunan, karena dalam pengelolaan hak atas tanah yang akan selalu berkembang sesuai bagian dari papan yang menjadi kebutuhan pokok umat manusia. Dalam lahirnya hak atas tanah baru yang bersifat tetap maupun bersifat sementara dalam pembentukan UUPA telah menyadari bahwa perkembangan nanti akan sangat dimungkinkan timbulnya hak atas tanah yang baru sebagai konsekuensi dari adanya perkembangan masyarakat yang baru, hanya saja harus diatur dalam bentuk Undang Undang.<sup>15</sup>

Bukti hak atas tanah adalah dengan sertifikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan diperjelas dalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pengertian sertifikat yaitu surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Hak atas tanah yang diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya adalah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atas tanah,

---

<sup>15</sup>Eman Ramelan, “Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999”, *Jurnal Yuridika*, Vol. 15 No. 3, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2000, Hlm. 194.

dan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai Atas Tanah Negara, dan Hak Pakai Atas Tanah Hak Pengelolaan. Menurut Soedikno Mertokusumo, wewenang yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya ada dua yakni :

a. Wewenang Umum

Wewenang yang bersifat umum, yakni pemegang hak atas tanah dalam menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula yang ada di dalamnya serta di atas tanahnya untuk dipergunakan kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batasan-batasan yang diatur dalam UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain.

b. Wewenang Khusus

Wewenang bersifat khusus, yakni pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya.<sup>16</sup> Contohnya pada Hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya tetapi bangunan yang dibangun adalah miliknya, dan Hak Guna Usaha adalah menggunakan tanah hanya untuk kepentingan usaha seperti pertanian, peternakan, dan perkebunan hak tersebut hanya terbatas pada penggunaan usahan saja tanah dan bangunan (apabila ada)

---

<sup>16</sup>Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta, Universitas Terbuka-Karunika, 1988, hlm. 445.

bukan miliknya. Faktor-faktor yang menyebabkan hilangnya Hak Atas Tanah adalah dilepaskan oleh pemegang hak, dicabut untuk kepentingan umum, diterlantarkan oleh pemegang haknya, pemegang hak atas tanah tidak memenuhi syarat sebagai subyek pemegang hak, hak atas tanah tidak diperpanjang masa berlakunya, hak atas tanah yang tidak dapat diperbaharui masa berlakunya, adanya putusan dari pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap, dan/atau tanahnya musnah.

#### E. Tinjauan Umum tentang Asas Hukum

Asas hukum merupakan suatu aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang berbentuk abstrak. Pada umumnya asas melatar belakangi peraturan konkrit dan pelaksanaan hukum. Asas hukum merupakan asal mula dari adanya suatu norma hukum.<sup>17</sup>

Asas hukum mencakup dua bagian yaitu asas hukum umum yang berhubungan dengan seluruh bidang hukum, dan asas hukum khusus merupakan asas dalam bidang hukum yang lebih sempit seperti asas hukum pidana atau asas hukum perdata.<sup>18</sup> Asas hukum yang menjadi fondasi hukum positif sesungguhnya adalah abstraksi sebuah kaidah hukum umum yang penerapannya lebih luas dari ketentuan norma hukum yang positif.<sup>19</sup> Asas-asas hukum lahir dari akal budi dan nurani manusia yang menyebabkan manusia

---

<sup>17</sup> Wagiman, "Nilai, Asas, Norma, dan Fakta Hukum: Upaya Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahamannya", *Jurnal Filsafat Hukum*, Vol. 1 No. 1, 2016, hlm. 59.

<sup>18</sup> Soedikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm. 10.

<sup>19</sup> Dewa Gede Atmadja, "Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum", *Jurnal Kertha Wicaksana*, Vol.12 No. 2, 2018, hlm. 146.

dapat memisahkan antara baik-buruk, adil-tidak adil, dan manusiawi-tidak manusiawi.<sup>20</sup>

Asas hukum yang digunakan dalam penulisan ini menggunakan 2 asas hukum yakni :

1. *Asas lex specialis derogat legi generalist*

*Asas lex specialis derogat legi generalist* ialah asas yang menjelaskan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) dapat mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalist*).<sup>21</sup> Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam asas ini yakni :

- a. Rangkaian suatu norma yang dimuat dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali terdapat ketentuan khusus dalam aturan hukum yang bersifat khusus tersebut.
- b. Rangkaian norma *lex specialis* harus terdapat dalam suatu tingkatan peraturan yang sama dengan *lex generalis*, contohnya undang-undang dengan undang-undang.
- c. Rangkaian norma *lex specialis* harus berada dalam lingkup hukum yang sama dengan *lex generalis*, contohnya KUH Perdata dan KUH Dagang yang sama-sama merupakan peraturan pada rezim keperdataan.

2. *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*

---

<sup>20</sup> Bernard Arief Sidharta, *Penemuan Hukum Kajian Filsafat Hukum dalam Pendulum Antinomi Hukum*, Genta Publishing, Bantul Yogyakarta, 2014, hlm. 30.

<sup>21</sup> Franky Satrio Darmawan, "Penerapan Asas Lex Spesialis Derogat Legi Generalist terhadap Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik dalam Tindak Pidana Perjudian Togel Secara Online Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Utara Nomor 599/PID.B/2018/PN.JKT UTR", *Jurnal Hukum Adigama*, Vol. 2 No. 2, 2018, Hlm. 2.

*Lex Superior Derogat Legi Inferiori* memiliki makna peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hierarkinya mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah hierarkinya. Namun terdapat pengecualian terhadap substansi peraturan perundang-undangan yang *lex superior* mengatur hal-hal yang di suatu undang-undang ditetapkan sebagai wewenang peraturan perundang-undangan yang lebih *inferiori*.<sup>22</sup>

## F. Tinjauan Umum tentang Norma Hukum

### 1. Norma

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto dalam bukunya bahwa, kaidah yakni patokan atau ukuran ataupun pedoman untuk berperilaku atau bersikap tindak dalam hidup. Apabila ditinjau dari hakikatnya, maka kaidah merupakan perumusan satu pandangan (oordel) menenai perilaku atau sikap tindak. Kaidah kesusilaan yang dipahami sebagai etika dalam arti sempit hanya dimengerti dalam kaidah yang timbul dari kehidupan pribadi (*internal life*).<sup>23</sup> Norma atau kaidah memiliki legitimasi yang kuat dan sumber kekuatan mengikat dengan

---

<sup>22</sup> A.A. Oka Mahendra. 2010. Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan. Jakarta. Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-undangan. Dipublikasikan pada 29 Maret 2010, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id> diakses tanggal 16 Oktober 2019.

<sup>23</sup>Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Bandung: Alumni 1982, hal. 26.

adanya norma hukum yang lebih tinggi yang kemudian dijabarkan dalam kaidah hukum yang lebih rendah dilakukan oleh badan yang memiliki kewenangan dan kekuasaan yang berhak memaksakan akibat atau sanksi terhadap suatu pelanggaran terhadap norma hukum diluar dari kehendak orang itu. Dengan hal-hal tersebut maka terdapat alat-alat kekuasaan untuk memaksakan ketaatan terhadap norma hukum. Asal-usul sesuai dengan aliran positivisme menjadikan kaidah hukum tersebut menjadi kehendak pemegang kekuasaan yang dituangkan dalam bentuk perundang-undangan. Tindakan kemauan atau kehendak yang dirumuskan menjadi norma bertujuan mengesahkan keberadaanya dan mensyaratkan adanya satu badan yang mempunyai kekuasaan atas kewenangan untuk itu, sebagaimana sering dikatakan bahwa “tiada imperatif tanpa seorang (suatu) imperator, tiada komando tanpa seorang komandan”.

Norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran dan perintah. Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Dalam perkembangannya norma diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seorang untuk bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat, jadi inti suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi. Akan tetapi kaidah atau norma hukum adat dan kebiasaan, sebagaimana menjadi kenyataan pengalaman kita sendiri merupakan

norma yang sangat berbeda dilihat dari segi asal usul kelahirannya. Ia lahir dan berkembang dalam pergaulan hidup kemasyarakatan sendiri, yang berwujud dalam keputusan-keputusan primus inter-pares dalam penyelesaian sengketa yang dihadapkan kepadanya. Hukum itu tidak dibuat secara artifisial melainkan di temukan dalam relung jiwa rakyatnya.<sup>24</sup>

Menurut Hans Kelsen mengemukakan ada dua sistem norma, yaitu sistem norma yang statik (nomostatics) adalah sistem yang melihat isi norma. Menurut sistem norma yang statik, suatu norma hukum dapat ditarik menjadi norma-norma khusus. Sistem norma yang dinamik adalah sistem norma yang dilihat dari berlakunya suatu norma.

## 2. Norma Hukum

Hukum dan norma merupakan dua hal yang tak terpisahkan dalam kehidupan manusia. Kedua hal tersebut saling berkaitan dan bisa disebut dalam satu kesatuan. Baik hukum maupun norma berperan dalam mengatur kehidupan manusia atau individu dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Untuk lebih memahami keterkaitan antara keduanya, hal yang harus dilakukan terlebih dahulu ialah memahami pengertian dari hukum dan norma itu sendiri. Hukum memiliki pengertian yang beragam karena memiliki ruang lingkup dan aspek yang luas. Hukum dapat

---

<sup>24</sup>Bernard L. Tanya dkk., *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2013.

diartikan sebagai ilmu pengetahuan, disiplin, kaidah, tata hukum, petugas (hukum), keputusan penguasa, proses pemerintahan, perilaku yang ajeg atau sikap tindak yang teratur dan juga sebagai suatu jalinan nilai-nilai. Hukum juga merupakan bagian dari norma, yaitu norma hukum.

Norma itu sendiri merupakan bahasa latin yang dapat diartikan sebagai suatu ketertiban, preskripsi atau perintah. Sistem norma yang berlaku bagi manusia sekurang-kurangnya terdiri atas norma moral, norma agama, norma etik, atau kesopanan dan norma hukum.

Norma hukum adalah sistem aturan yang diciptakan oleh lembaga kenegaraan yang ditunjuk melalui mekanisme tertentu. Artinya, hukum diciptakan dan diberlakukan oleh institusi yang memiliki kewenangan dalam membentuk dan memberlakukan hukum, yaitu badan legislatif. Hukum merupakan norma yang memuat sanksi yang tegas. Di Indonesia, istilah hukum digunakan dalam kehidupan sehari-hari untuk menunjukkan norma yang berlaku di Indonesia. Hukum Indonesia adalah suatu sistem norma atau sistem aturan yang berlaku di Indonesia.

### 3. Norma Hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta

Norma hukum adalah sebuah ketentuan ataupun aturan yang diciptakan oleh suatu lembaga yang berwenang dalam pembuatan norma hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pembuatan ketentuan tersebut bertujuan untuk melindungi kepentingan masyarakat Daerah Istimewa

Yogyakarta dan juga untuk mewujudkan tata tertib dalam kehidupan masyarakat di Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### G. Tinjauan Umum tentang Warga Negara Indonesia Pribumi dan Non-pribumi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pribumi adalah penghuni asli, orang yang berasal dari tempat yang bersangkutan. Sedangkan non-pribumi berarti yang bukan pribumi atau penduduk yang bukan penduduk asli suatu negara. Dari makna tersebut, pribumi berarti penduduk yang asli (lahir, tumbuh, dan berkembang) berasal dari tempat negara tersebut berada. Jadi, anak dari orang tua yang lahir dan berkembang di Indonesia adalah orang pribumi, meskipun sang kakek-nenek adalah orang asing.

Pendapat yang beredar luas di Indonesia mengenai istilah pribumi dan non pribumi adalah pribumi didefinisikan sebagai penduduk Indonesia yang berasal dari suku-suku asli di Indonesia. Sehingga, penduduk Indonesia keturunan Tionghoa, India, Arab ekspatriat asing, maupun campuran sering dikelompokkan sebagai non-pribumi meski telah beberapa generasi dilahirkan di Indonesia. Pendapat seperti itu karena sentimen masyarakat luas yang cenderung mengklasifikasikan penduduk Indonesia berdasarkan warna kulit mereka.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup>Nusantara Wordpress, "Mengapa Timbul Pribumi dan Non Pribumi", diakses dari <https://nusantaranews.wordpress.com/2008/11/30/pribumi-dan-non-pribumi> pada tanggal 22 Januari pukul 17.00.

## H. Tinjauan Umum tentang Daerah Istimewa Yogyakarta

### 1. Keistimewaan Yogyakarta

Pandangan orang Jawa mengenal alam terbagi menjadi dua yakni manusia mikroskosmos dan dunia supra manusia-makroskosmos,<sup>26</sup> dari pandangan tersebut mempengaruhi kedudukan raja. Yang menempatkan raja sebagai penjelmaan atau keturunan dari dewa sehingga menjadikan raja sebagai penguasa mutlak atas kerajaan<sup>27</sup> konsep tersebut yang diterapkan di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang dipimpin oleh raja. Status daerah istimewa atau otonomi khusus merupakan warisan dari zaman sebelum kemerdekaan, yang berawal dari kesultanan Yogyakarta dan kadipaten memiliki status sebagai “kerajaan vassal / Negarabagian / dependent state” dalam pemerintahan penjajahan Hindia Belanda. Sebutan “istimewa” dikarenakan Daerah Istimewa Yogyakarta dikenal sebagai wilayah yang kaya akan potensi budaya, baik budaya bendawi yang kasat mata (tangible culture) maupun yang berwujud system nilai (intangible culture).<sup>28</sup>

### 2. Daerah Istimewa Yogyakarta

---

<sup>26</sup>Soemarsaid Moertono, *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Hasa Lampau*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1985, hlm. 32.

<sup>27</sup>Heine Gelderen, *Konsepsi tentang Negara dan Kedaulatan Raja di Asia Tenggara*, terjemahan, Jakarta: Rajawali, 1982, hlm. 16.

<sup>28</sup>Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, *Ensiklopedia Kraton Yogyakarta*, Yogyakarta, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, 2009.

Daerah Istimewa Yogyakarta berasal dari wilayah yang meliputi daerah bekas swapraja Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman. Pengertian swapraja adalah sebagai berikut: swapraja adalah suatu wilayah pemerintahan yang merupakan bagian dari daerah Hindia Belanda, yang kepala wilayahnya dengan sebutan Sultan, Sunan, Raja atau nama adat yang lain. Berdasarkan perjanjian dengan Pemerintah Hindia Belanda menyelenggarakan pemerintahan sendiri di wilayah yang bersangkutan, masing-masing berdasarkan perjanjian tersebut serta adat istiadat daerahnya masing-masing yang beraneka ragam.<sup>29</sup> Berdasarkan Undang Undang Nomor 3 Tahun 1950 sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 19 Tahun 1950 dan Undang Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta mengalami perubahan dari sebuah daerah swapraja menjadi sebuah daerah yang bersifat istimewa di dalam teritorial NKRI. Salah satu bentuk keistimewaan yang diberikan kepada DIY adalah pada bidang pertanahan yang tertuang Bab X dan Bab XI Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Aturan di DIY itu terlepas dari aturan pertanahan yang ada seperti UUPA dan sebagainya.

## I. Tinjauan Umum tentang Larangan Kepemilikan

---

<sup>29</sup> Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional (dalam hubungan dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001)*, Jakarta, Universitas Trisakti, 2002. Hlm. 17

Larangan kepemilikan yang akan diteliti adalah kebijakan dari Surat edaran Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yakni adalah Instruksi Gubernur DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 adalah sebagai berikut : “Guna Penyeragaman policy pemberian hak atas tanah dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta kepada seorang WNI non Pribumi, dengan ini diminta : Apabila ada seorang WNI non Pribumi membeli tanah hak milik rakyat, hendaknya diproseskan sebagaimana biasa, ialah dengan melalui pelepasan hak, sehingga tanahnya kembali menjadi tanah Negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah DIY dan kemudian yang berkepentingan atau melepaskan supaya mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah DIY untuk mendapatkan suatu hak.” Sebagaimana isi dari Instruksi Gubernur DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 diatas, tidak menyebutkan golongan atau keturunan manakah yang akan dibatasi untuk pemberian hak atas tanah. Hal tersebut menjadi dasar utama untuk dikaji dan diteliti.