

REKONSEPTUALISASI PENGADILAN PERTANAHAN

Enrico Simanjuntak*

Pengadilan Tata Usaha Negara Serang
Jl. TB. Suwandi No.2 E.F.G, Ciracas, Serang
enrico_simanjuntak@yahoo.com

Abstrak

Dibalik rencana pembentukan pengadilan pertanahan, paling tidak terdapat tiga argumentasi pokok yang melandasi ide pembentukan pengadilan khusus di bidang pertanahan tersebut, yakni : Pertama, pengakuan pembuat konsep RUU Pertanahan terhadap kompleksitas sengketa pertanahan. Kedua, ide pembentukan pengadilan agraria bermaksud menjiplak eksistensi pengadilan landreform pada tahun 60-an. Ketiga, Pengadilan pertanahan dibentuk karena pengadilan yang ada tidak dapat memberikan rasa keadilan kepada masyarakat oleh karena itu pengadilan pertanahan harus berada di bawah lingkungan peradilan umum. Mencermati ketiga pokok argumentasi yang tertuang dalam Naskah Akademik dan draft RUU Pertanahan, maka sejumlah pertanyaan patut dialamatkan kepada penggagas pengadilan pertanahan karena terdapat sejumlah kelemahan mendasar di dalamnya. Penulis memperkirakan kelemahan tersebut bersumber dari kurangnya pemetaan persoalan pertanahan dari penggagas pengadilan pertanahan itu sendiri, termasuk kurangnya penguasaan sistem hukum yang menaungi sistem penyelesaian sengketa pertanahan. Kelemahan tersebut merefleksikan kedangkalan data dan analisis (banality of analysis and data) sehingga tidak mampu menangkap titik-titik elemental keterkaitan aspek normatif hukum dengan struktur kelembagaan serta aspek sosialnya. Akibatnya di beberapa bagian Naskah Akademik RUU Pertanahan terdapat penarikan kesimpulan yang dipaksakan atau melompat (jumping to conclusion). Akhirnya, solusi-solusi masalah pertanahan yang ditawarkan terlihat kontradiktif dengan kebutuhan yang paling mendasar di bidang pembaruan agraria dan usaha pemberdayaan lembaga peradilan, khususnya lembaga peradilan administrasi.

Kata Kunci : RUU Pertanahan, Pengadilan Pertanahan, Peradilan Administrasi.

Abstract

There are at least three basic argument behind the idea of settlement of the special land dispute court, namely : first, the recognizing of the land bill drafter of the complexity of the land disputes. Second, the idea of settlement of special land dispute court is intended to restore the previous special court (Landreform Court) in the sixties era. Three, the special land dispute court of land is basically intended to repair the malfunction of present court in settlement of the land disputes. But the academic draft and bill of land rises some questions about the know-how land disputes of the bill's drafter, it proposes that this academic draft and bill of land does not take a sufficiently deep assessment. The author assumes that the flaws of academic draft is relating to the lack of legal problem mapping in land disputes, including the basic knowledge of legal system in land disputes. This situation reflects the banality of data and legal situation analysis which affects the misconception of the elemental interconnection of legal normative with the structure of social aspect by jumping to conclusion and forced conclusion. Finally, some solution which is proposed in this bill of land is diametrically

* Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Serang. Secara khusus, tulisan ini dimaksudkan untuk memenuhi kewajiban publikasi tulisan terakhir dalam program Beasiswa yang penulis terima dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI selama mengikuti studi magister hukum di Universitas Indonesia (Desember 2011 s/d Januari 2014).

opposed with the basic need of agrarian reforms and judicial empowerment project, especially administrative court.

Keywords : Bill of land, Land Court, Administrative Court.

A. Beberapa Kelemahan Ide Pembentukan Pengadilan Pertanahan

Ide pembentukan pengadilan pertanahan/agraria telah berkembang sejak lama. Namun, pendekatan yang digunakan oleh pembuat undang-undang dalam menyelesaikan permasalahan pertanahan masih menggunakan pola pendekatan *rules approach* dan *agencies approach*. Artinya untuk menyelesaikan permasalahan selalu diikuti dengan pembentukan lembaga atau peraturan baru. Dengan membentuk lembaga baru berarti negara harus menanggung biaya yang besar, penyediaan infrastruktur, konsolidasi, sosialisasi dsb. Yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana jaminan efektifitas peradilan pertanahan tersebut kelak?. Apakah jika peradilan pertanahan kelak dianggap tidak efektif lantas akan dilikuidasi dan dibentuk peradilan lainnya ? Apakah sistem penyelesaian sengketa yang ada sudah tidak dapat diperbaiki lagi sehingga solusi satu-satunya hanyalah dengan membentuk pengadilan pertanahan.

Dalam RUU Pertanahan, ide pembentukan pertanahan dituangkan secara eksplisit dalam ketentuan pasal 60, 61 dan 82 RUU Pertanahan yang berbunyi :

Pasal 60

Sengketa mengenai status kepemilikan Tanah dan kebenaran materiil data fisik dan yuridis, diselesaikan melalui badan peradilan.

Pasal 61

- (1) Untuk pertama kali dengan Undang-Undang ini dibentuk Pengadilan Pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 pada setiap pengadilan negeri yang berada di setiap ibukota provinsi.*
- (2) Wilayah hukum Pengadilan Pertanahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi provinsi yang bersangkutan.*
- (3) Pengadilan Pertanahan merupakan pengadilan khusus yang berada pada lingkungan peradilan umum.*
- (4) Pengadilan Pertanahan bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus perkara sengketa di bidang Pertanahan.*

Pasal 82

Hukum acara pada Pengadilan Pertanahan menggunakan hukum acara perdata yang berlaku pada pengadilan dalam lingkungan peradilan umum kecuali yang diatur secara khusus dalam Undang-Undang ini.

Ketentuan pasal 60 dan 61 di atas sangat identik dengan pendapat Prof. Arie Hutagalung pada tahun 2001 yang sejauh penelusuran penulis merupakan pakar hukum pertanahan yang pertama kali mengagas ide pembentukan pengadilan pertanahan. Namun gagasannya tersebut disampaikan dalam sebuah kerangka kemungkinan (*possibility*), bukan keharusan (*mandatory*), sebagaimana dikutip berikut ini :

“Dalam perkembangan sengketa pertanahan yang melibatkan sekelompok anggota masyarakat (tanda garis bawah dari Penulis), dilandasi oleh sikap pesimis terhadap jalur pengadilan, pernah timbul gagasan untuk membentuk pengadilan pertanahan di dalam lingkup peradilan umum. Secara teoritis, pembentukan pengadilan pertanahan dapat saja

dilakukan. Sebagai contoh di masa yang lalu pernah dibentuk pengadilan ekonomi sebagai konsekuensi diterbitkannya UU. No. 7/Drt/1955 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pengadilan Tindak Pidana Ekonomi (ditetapkan menjadi undang-undang dengan UU. No. 1 Tahun 1961). Setelah terbitnya UU. No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, dasar hukum pembentukan pengadilan pertanahan dalam lingkungan peradilan umum dapat dilihat dalam pasal 8, yang menyebutkan bahwa di lingkungan Peradilan Umum dapat diadakan pengkhususan yang diatur dengan undang-undang. Ciri pokok Pengadilan Pertanahan yang diharapkan adalah sebagai berikut : a. Di setiap Pengadilan Negeri ditempatkan seorang hakim atau lebih yang semata-mata diberi tugas (dengan demikian : diangkat) untuk mengadili perkara-perkara pertanahan. Dengan demikian, maka hakim Pengadilan Pertanahan adalah Hakim Pengadilan Negeri dengan penugasan khusus. b. hukum acara yang dipergunakan adalah hukum acara perdata yang berlaku di Pengadilan Negeri...dst”⁹⁸

Berbeda dengan kebijakan perancang RUU Pertanahan, pakar hukum tanah, Maria S.W. Sumardjono menyatakan tidak diperlukan pembentukan peradilan khusus masalah tanah, karena sengketa perdata berkenaan dengan tanah sudah memperoleh tempat penyelesaian melalui peradilan umum sedangkan dalam hal pihak yang bersengketa dalam bidang pertanahan adalah orang atau badan hukum perdata dengan pemerintah maka diselesaikan dalam lingkup peradilan tata usaha negara.⁹⁹ Oleh karena sengketa di pengadilan menimbulkan banyak keluhan, maka masalahnya adalah bagaimana mengupayakan agar lembaga pengadilan ini dapat berfungsi secara optimal. Selanjutnya pakar hukum tanah tersebut menambahkan karena penyelesaian melalui pengadilan merupakan upaya terakhir, seyogianya alternatif penyelesaian sengketa yang lain di luar pengadilan misalnya musyawarah, mediasi, dan lain-lain perlu semakin ditingkatkan pemanfaatannya.¹⁰⁰ Dalam kerangka pemikiran seperti itu, Hamdan Zoelva¹⁰¹ menyatakan pembentukan pengadilan khusus bukanlah satu-satunya jalan untuk menjamin profesionalisme serta kecepatan dalam penyelesaian perkara. Untuk mencapai maksud tersebut tidak harus membentuk pengadilan khusus tetapi cukup mengangkat hakim *ad hoc* yang bisa dilakukan, pertama, hakim *ad hoc* permanen yang diangkat berdasarkan periode tertentu dari unsur luar profesi hakim; kedua, hakim *ad-hoc* non permanen (temporal) sesuai keperluan untuk ikut menangani perkara tertentu. Dapat juga dilakukan dengan melatih hakim pengadilan yang telah ada untuk menangani perkara-perkara spesifik. Jadi, tidak selalu harus membentuk pengadilan khusus untuk setiap masalah yang spesifik. Sehubungan dengan hal ini, dapat dicatat disini, program dan kebijakan sertifikasi hakim tipikor, hakim lingkungan, hakim sengketa pemilu dsb dalam beberapa hal cukup menjanjikan peningkatan profesionalisme hakim sebagaimana yang diharapkan.

Mengingat kompleksitas masalah pertanahan (menyangkut berbagai isu hukum), dahulu pembuat undang-undang *landreform* justru membatasi dirinya untuk tidak bermaksud dan merasa mampu untuk menyelesaikan segala jenis sengketa pertanahan dalam satu wadah pengadilan khusus. Pada waktu itu, Pengadilan *landreform*, bukan dimaksudkan sebagai suatu pengadilan agraria melainkan lebih dimaksudkan sebagai sarana untuk memperlancar program *landreform* yang tidak terlepas dari suasana revolusi pada era demokrasi terpimpin. Hal ini dapat dilihat dengan jelas pada penjelasan undang-undang *landreform* yang berbunyi antara lain sbb :

⁹⁸ Selengkapnya lihat Hutagalung, Arie. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005. Hal. 373-374.

⁹⁹ Sumardjono, Maria S.W., *Kebijakan Pertanahan : Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2001. Hal. 197.

¹⁰⁰ *Ibid.* Hal. 198.

¹⁰¹ Zoelva, Hamdan. *Aspek Konstitusionalitas Pengadilan Khusus di Indonesia*, dalam Putih Hitam Pengadilan Khusus, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2013. Hal. 178.

Pengadilan Landreform tidak bermaksud untuk memutus segala perkara mengenai tanah atau agraria sebagai suatu kebulatan. Hal ini disebabkan, karena sifatnya yang khusus untuk memperlancar berjalannya landreform dan lagi pula tidak mengurangi wewenang Pengadilan Negeri untuk memutus tentang soal-soal tanah, soal waris-mewaris dan sebagainya yang bila juga akan dibebankan kepada Pengadilan Landreform, pasti akan menghambat pelaksanaan Landreform. Itulah sebabnya, bahwa Pemerintah hanya berkehendak membentuk Pengadilan Landreform, bukan Pengadilan Agraria. Untuk tetap berdiri atas azas di atas, maka dalam pasal 3 dan 4 diatur tentang pembagian kekuasaan dengan pengadilan-pengadilan lain. Dengan cara ini memang diketahui bahwa perjalanan peradilan akan terlambat, akan tetapi akan diperoleh kepastian hukum bahwa pengadilan yang lebih berwenanglah yang akan memberikan putusan, sehingga akan lebih memuaskan perasaan keadilan para pencari keadilan.¹⁰²

Dilihat dari uraian di atas, pembuat Naskah Akademik RUU Pertanahan tampak tidak konsisten dalam menggunakan istilah “Peradilan Pertanahan” dan “Peradilan Agraria”, kedua istilah ini dipertukarkan begitu saja untuk menyampaikan satu maksud tertentu tanpa menyadari konsekuensi lebih jauh dari masing-masing istilah tersebut. Perlu disadari bahwa tanah, kekayaan alam dan ruang itu adalah bagian dari hukum agraria. Kendati demikian, UU. No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, kemudian dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), tidak memberikan penjelasan tentang istilah agraria yang digunakannya. Namun, dalam beberapa bagiannya, UUPA menyebutkan frasa “bumi, air, ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”—mirip dengan rumusan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Frasa inilah yang kemudian ditafsirkan sebagai cakupan agraria nasional secara luas sebagai lawan dari pengertian sempit yang menyamakan hukum agraria sebagai hukum tanah. Terkait hal ini, Budi Harsono¹⁰³ menyatakan bahwa hukum agraria sebagaimana terdapat dalam UUPA adalah “suatu kelompok berbagai bidang hukum yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber daya alam tertentu”. Mryna Safitri mengistilahkan kompleksitas hukum agraria dengan istilah “keragaman intra sistem hukum”. Termasuk ke dalam cakupan hukum agraria ini adalah hukum tanah, hukum air, hukum pertambangan, dan sebagainya. Dengan demikian konsep “tanah” adalah bagian kecil dari pengertian yang lebih luas dan kompleks dari “agraria”. Bahkan, secara generik, penguasaan atas tanah dan kekayaan alam masuk ke dalam cakupan yang luas dari hukum agraria.¹⁰⁴ Namun apabila mencermati ketentuan pasal 60 RUU Pertanahan, terlihat maksud penggagas RUU Pertanahan sesungguhnya hanya membatasi diri dalam bidang pertanahan, sehingga nomenklatur pengadilan khusus di bidang pertanahan yang hendak dibentuk memang hanya sebagai “pengadilan pertanahan”. Akan tetapi meskipun demikian, apabila diperhatikan secara keseluruhan gagasan reformasi kebijakan pertanahan ini maka kebijakan perubahan yang hendak disasar adalah jauh lebih luas yaitu mencakup perubahan agraria (*agrarian reform*). Jika RUU Pertanahan dimaksudkan sebagai bagian dari program reformasi agraria seyogianya RUU Pertanahan memperhatikan sinkronisasi dengan pembahasan RUU lain yang berkaitan langsung dengan kebijakan di bidang reformasi agraria seperti RUU Migas, RUU Kehutanan yang secara khusus memuat rencana pembentukan pengadilan kehutanan.

Dapat disimpulkan bahwa pembentukan pengadilan khusus pertanahan akan akan membawa konsekuensi secara langsung dan tidak langsung terhadap penyatuan yuridiksi (unifikasi) yang

¹⁰² Penjelasan UU No. 21/1964 Tentang Landreform.

¹⁰³ Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Edisi Revisi, Cetakan ke-11, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2007. Hal. 5.

¹⁰⁴ Mryna A. Safitri dan Tristam Moeliono, *Bernegara Hukum dan Berbagai Kuasa Dalam Urusan Agraria di Indonesia : Sebuah Pengantar*. Dalam Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono (Ed), *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia : Studi Tentang Tanah, Kekayaan Alam, dan Ruang di Masa Kolonial dan Desentralisasi*, Huma; Van Vollenhoven Institute; KLTV, Jakarta, 2010. Hal. 3

mengadili sengketa pertanahan di Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Umum. Pengadilan pertanahan, sebagai satu-satunya badan peradilan yang mengadili sengketa pertanahan, dipercaya menggunakan hukum acara perdata, untuk menyelesaikan berbagai jenis sengketa hukum pertanahan, seolah-oleh semua karakteristik sengketa pertanahan hanya dan dapat direduksi ke dalam satu jenis sengketa yaitu sengketa keperdataan semata. Memang, sengketa tentang “kepemilikan” tanah jelas merupakan bagian dari sengketa keperdataan dan wajar menggunakan hukum acara perdata untuk menegakan hukum perdata materil, meskipun sampai sekarang hukum perdata nasional belum berhasil mereformulasi aturan dan kerangka hukum perdata materil yang mengatur soal-soal kebendaan yang dulu diatur dalam buku II *Burgerlijk Wetboek*. Barangkali inilah sebabnya ketentuan pasal 60 RUU Pertanahan maupun dalam penjelasannya tidak mengatur lebih jauh tentang ruang lingkup sengketa pertanahan tersebut. Karena tidak dijelaskan menjadi timbul berbagai pertanyaan mengingat luasnya cakupan sengketa di bidang pertanahan. Misalnya, bagaimana sengketa kepemilikan tanah versi naskah akademik RUU Pertanahan ini dikaitkan dengan pranata penyelesaian hukum adat kepemilikan tanah yang di beberapa daerah masih berlaku seperti di Papua dan Nusa Tenggara Timur ? Atau bagaimana jadinya hukum acara perdata dan hukum perdata materil diterapkan untuk memeriksa, menyelesaikan dan mengadili sengketa pertanahan yang menyangkut data fisik dan yuridis suatu objek tanah ?.

Sengketa pertanahan yang menyangkut keabsahan data fisik dan data yuridis dalam suatu sertipikat tanah selama ini menjadi bagian dari kompetensi absolut peradilan administrasi (Peradilan Tata Usaha Negara). Tentu, hal ini tidak terlepas dari konsepsi sertipikat sebagai suatu dokumen formal yang dipergunakan sebagai instrument yuridis bukti kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan oleh lembaga Negara (pemerintah) sebagaimana yang disampaikan Boedi Harsono¹⁰⁵, sertifikat (tanah) adalah suatu surat tanda bukti hak yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah atau merupakan suatu tanda bukti bahwa seseorang atau suatu badan hukum mempunyai suatu hak atas tanah atas suatu bidang tanah tertentu. Dikatakan Irawan Soerodjo¹⁰⁶, bahwa sertipikat tanah merupakan surat tanah bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Dari sini sudah dapat ditangkap bahwa makna sertifikat tanah dalam konstruksi yuridisnya merupakan suatu dokumen formal yang dipergunakan sebagai tanda dan atau instrument yuridis bukti hak kepemilikan atas tanah yang dikeluarkan oleh BPN RI (Badan Pertanahan Nasional RI) lembaga/Institusi negara yang ditunjuk dan diberikan wewenang oleh negara untuk menerbitkannya. Sertipikat sebagai tanda dan atau sekaligus alat bukti hak kepemilikan atas tanah merupakan produk hukum yang diterbitkan oleh BPN RI didalamnya memuat data fisik dan yuridis. Sejalan dengan itu, Maria SW Sumardjono¹⁰⁷, menyatakan sertipikat hak atas tanah merupakan hasil akhir proses pendaftaran tanah berisi data fisik (keterangan tentang letak, batas, luas bidang tanah, serta bagian bangunan atau bangunan yang ada di atasnya bila dianggap perlu) dan data yuridis (keterangan tentang status tanah dan bangunan yang didaftar, pemegang hak atas tanah dan hak-hak pihak lain, serta beban-beban lain yang berada di atasnya).¹⁰⁸

¹⁰⁵ Harsono, Boedi. *Op. Cit.* Hal. 478.

¹⁰⁶ Soerodjo, Irawan, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Arkola, Surabaya, 2003. Hal. 78.

¹⁰⁷ Sumarjono, Maria, S.W., *Puspita Serangkum Aneka masalah Hukum Agraria*, Andi Offset, Yogyakarta, 1982. Hal. 25.

¹⁰⁸ Lebih jelasnya lagi, ketentuan Pasal 107 dan 106 (1) Permen Agraria 9/1999 memasukan kesalahan pengadministrasian data fisik dan data yuridis suatu sertipikat tanah sebagai bagian dari kesalahan “Cacat hukum administratif” yang selengkapnyanya terdiri dari : a. kesalahan prosedur; b) kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan; c) kesalahan subjek hak; d) kesalahan objek hak; e) kesalahan jenis hak; f) kesalahan perhitungan luas; g) terdapat tumpang tindih hak atas tanah; h) data yuridis atau data data fisik tidak benar; atau i) kesalahan lainnya yang bersifat administratif. Ketentuan yang mengatur kriteria cacat hukum

B. Ancaman Penderogasian Hukum Publik Oleh Hukum Perdata.

Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa hukum publik adalah hukum yang mengatur segala sesuatu yang menyangkut kepentingan umum, seperti hubungan antara warga negara dengan negara dan seluruh komponen yang terlibat dalam negara. Hukum publik berurusan dengan beberapa hal yang berhubungan dengan masalah kenegaraan serta bagaimana negara melaksanakan tugasnya.¹⁰⁹ Inti dari pendapat ini adalah bahwa ciri tindakan hukum publik adalah mengatur kepentingan umum. Sudikno Mertokusomo¹¹⁰, antara lain mengatakan bahwa : "...*hukum publik mengatur hubungan hukum antara negara dengan individu*". Wirjono Projodikoro¹¹¹ mengemukakan bahwa hukum publik sebagai hukum yang mengatur kepentingan umum (masyarakat). Dari beberapa pendapat tersebut Sudarsono¹¹² menyimpulkan bahwa ciri atau karakter hukum publik adalah mengatur kepentingan umum dan mengatur hubungan negara dengan individu (warga negara). Dari ciri hukum publik tersebut, selanjutnya Prof. Sudarsono melanjutkan ciri hukum administrasi sebagai bagian dari hukum publik, hal ini perlu karena tindakan hukum publik yang dilakukan oleh pemerintah (Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara) masuk dalam ranah hukum administrasi negara sehingga dengan demikian dapat diketahui ciri-ciri atau karakteristik dari tindakan hukum publik yang dilakukan oleh pemerintah. Karakter utama hukum administrasi menurut Prof. Sudarsono adalah pembatasan kekuasaan pemerintah sekaligus pembatasan kebebasan individu.

Berbeda dengan hukum adat dan hukum agama yang tidak mengenal kriteria antara hukum perdata dan hukum publik, hukum nasional, termasuk hukum internasional, mengenal dikotomi yang kuat antara hukum perdata dan hukum publik. Masalah hukum pertanahan adalah merupakan masalah yang didominasi isu hukum publik. Lebih persisnya, materi hukum agraria sebagian besar merupakan masalah hukum administrasi negara.¹¹³ Prof. Arie S. Hutagalung¹¹⁴ menyatakan hukum tanah administrasi merupakan bagian yang sangat penting dari hukum tanah nasional karena walaupun secara teoritis mempunyai perbedaan, tetapi secara praktis unsur-unsur hukum tanah administrasi itu dapat kita jumpai dalam seluruh peraturan hukum tanah. Bahkan, Prof. E. Utrecht dalam buku-buku yang ditulisnya menyamakan hukum agraria dengan hukum tanah dan menempatkannya sebagai bagian dari hukum administrasi negara sebagaimana kelaziman penggunaannya di Indonesia dulu¹¹⁵.

Hukum pertanahan merupakan bagian integral dari hukum publik. Untuk itulah, pemerintah membentuk BPN, termasuk membagi kewenangan lain diluar BPN kepada berbagai instansi lain pemerintahan maupun instansi pemerintahan¹¹⁶. Bahkan, sejumlah putusan MK dalam beberapa tahun

administratif yang dalam hal penetapan administrasi di bidang pertanahan tersebut saling isi mengisi dengan ketentuan lain yang telah diatur pemerintah dalam bidang pelayanan publik oleh administrasi pemerintahan, termasuk di bidang pelayanan pertanahan. Antara lain lihat ketentuan pasal 7 PP. No. 96 / 2012 Tentang Tentang Pelaksanaan UU. No. 25 / 2009 Tentang Pelayanan Publik.

¹⁰⁹ Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991. Hal. 73.

¹¹⁰ Mertokusomo, Sudikno. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1986. Hal. 108.

¹¹¹ Projodikoro, Wirjono. *Asas-Asas Hukum Perdata*, Sumur Bandung, Jakarta, 1966. Hal. 7-11.

¹¹² Sudarsono, *Pilihan Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Di Peradilan Tata Usaha Negara*, Dalam I Gede Dewa Atmadja, et al, *Demokrasi, HAM, dan Konstitusi, Persfektif Negara Bangsa untuk Menghadirkan Keadilan*, Setara Press, Malang, September 2011. Hal. 278-279.

¹¹³ Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*, Akar Filosofis, Genta Publishing, Yogyakarta, Hal. 353.

¹¹⁴ Hutagalung, Arie S. dkk (editor), *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*, Universitas Indonesia, Universitas Groningen, Universitas Leiden, Pustaka Larasan, Denpasar, 2012. Hal. 130.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Di luar rezim kewenangan pemerintah daerah, sistem hukum agraria di Indonesia telah menempatkan paling tidak kewenangan tiga instansi sebagai pihak yang memiliki kuasa untuk mengatur peruntukan hak atas tanah sekaligus mengatur pemanfaatannya dan pemanfaatan kekayaan alam yang ada padanya. Pertama adalah Departemen Kehutanan yang menguasai sekitar (lebih-kurang) 70% dari seluruh daratan di Indonesia yang dinyatakan sebagai kawasan hutan negara. Bekerja berdasarkan Undang-undang Pokok Kehutanan, maka segala hak yang berhubungan dengan pemanfaatan dan pengelolaan hutan negara berada di dalam kewenangannya. Undang-undang ini juga menentukan bahwa aspek penguasaan tanah hutan dengan sendirinya menyertai setiap

terakhir telah menjelaskan dengan mengkonstruksi lima kewenangan negara dalam penguasaan tanah dan kekayaan alam : pengaturan (*regelendaad*), pembuatan kebijakan (*beleid*), pengurusan (*bestuursdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Kewenangan Negara tersebut bersumber dari hak menguasai negara sebagai pelaksanaan hak bangsa di bidang legislatif yang rincian ruang lingkupnya menurut Budi Harsono¹¹⁷ meliputi penentuan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bagian-bagian tanah. Tugas kewenangan ini menentukan dan mengatur penguasaan tanah oleh perorangan dan badan-badan hukum dengan berbagai hak atas tanah yang diatur dalam hukum tanah nasional.

Penguasaan atas tanah secara yuridis selalu mengandung kewenangan yang diberikan hukum untuk menguasai fisik tanahnya. Oleh karena itu penguasaan yuridis memberikan alas hak terhadap adanya hubungan hukum mengenai tanah yang bersangkutan. Apabila tanahnya sudah dikuasai secara fisik dan sudah ada alas haknya, maka persoalannya hanya menindaklanjuti alas hak yang melandasi hubungan tersebut menjadi hak atas tanah yang ditetapkan dan diakui oleh Negara agar hubungan tersebut memperoleh perlindungan hukum. Proses alas hak menjadi hak atas tanah yang diformalkan melalui penetapan Pemerintah disebut pendaftaran tanah yang produknya adalah sertifikat tanah. Oleh karena itu alas hak sebenarnya sudah merupakan suatu legitimasi awal atau pengakuan atas penguasaan tanah oleh subyek hak yang bersangkutan, namun idealnya agar penguasaan suatu bidang tanah juga mendapat legitimasi dari Negara, maka harus diformalkan yang dilandasi dengan suatu hak atas tanah yang ditetapkan oleh Negara / Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Sementara itu, esensi peradilan perdata dalam sengketa pertanahan adalah pada dasarnya menelusuri bagaimana suatu hak milik atas tanah melekat pada diri seseorang sebagai subjek hukum. Pengadilan akan memeriksa dan meneliti secara seksama bagaimana hak milik itu diperoleh dengan mengacu pada ketentuan-ketentuan yang diatur dalam perundang-undangan berlaku. Kewenangan pengadilan dalam sengketa hak milik atas tanah adalah mengadili siapa yang paling berhak secara hukum atas tanah terperkara. Sekalipun terdapat aspek hukum perdata, dalam penentuan subyek hukum hak kebendaan atas tanah, namun sifat keperdataan dari masalah hak-hak kebendaan tidak dapat menafikan atau menderogasi pengaruh dari hukum publik. Bahkan, dalam peristiwa hukum perdata seperti jual-beli atas tanah, negara turut memberi otorisasi yang direpresentasikan oleh tanda tangan Pejabat Pembuat Akta Tanah baik oleh Camat atau Notaris¹¹⁸. Dalam konteks itulah dapat dipahami

hak untuk mengelola hutan dikarenakan (menurut undang-undang ini) seluruh hutan negara berada di bawah penguasaan Departemen Kehutanan. Selain itu juga ditetapkan bahwa kawasan hutan hanya meliputi dua kategori, yaitu: kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung dan konservasi. Dengan orientasi lebih mengedepankan kepentingan bisnis eksploitasi dan pengelolaan hutan dalam skala besar, maka hutan-hutan produksi dikapling-kapling untuk para pengusaha yang diberikan HPH/HPHTI. Itu artinya, di dalam kawasan hutan negara tidak ada ruang untuk tempat tinggal (pemukiman) dan aktivitas pertanian. Padahal kenyataannya tidak lah demikian. Ada kelompok-kelompok masyarakat yang telah tinggal dan memanfaatkan tanah, baik untuk pemukiman maupun lahan-lahan pertanian dan untuk kegiatan sosial-budaya lainnya, yang kemudian diklaim sebagai kawasan hutan negara. Atau ada kelompok-kelompok masyarakat yang tinggal di dalam kawasan yang sesungguhnya memang telah berbentuk bukan hutan lagi akibat proses pembukaan hutan yang telah berlangsung puluhan bahkan ratusan, tahun, tetapi masih diklaim sebagai kawasan hutan. Akibatnya tentu saja yang terjadi adalah konflik. Konflik yang didasari pada sengketa klaim atas tanah yang dinyatakan sebagai kawasan hutan negara

¹¹⁷ Harsono, Boedi. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2007. Hal. 46.

¹¹⁸ Surat Keterangan dan surat jual beli yang dibuat di bawah tangan dan dilegalisir oleh Kepala Desa serta dikuatkan oleh Kepala Kecamatan yang bersangkutan dapat dianggap sebagai bukti hak yang dimaksudkan dalam pasal 3 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 Tahun 1962. Sedangkan berdasarkan Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, pemindahan, atau peralihan hak atas tanah dan satuan rumah susun baik jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan pembuatan

bahwa hak kebendaan menjelma menjadi suatu hak hukum tidak lepas pengaturan dari negara : *“The State has subsumed authority to regulate property at least practically speaking”*¹¹⁹. Bukan berarti hak kebendaan atau hak milik atas tanah bersumber dari negara, melainkan negara bertugas melindungi dan menjaga hak-hak warga negara, sekalipun hak tersebut bersifat keperdataan, sebab hak kebendaan merupakan bagian dari hak sosial ekonomi warga negara, merupakan bagian dari hak-hak konstitusional warga negara.

Dalam masalah pertanahan, maupun agraria, hak-hak kepemilikan baik dari perspektif hukum perdata ataupun hukum publik harus mendapat jaminan, otorisasi dan perlindungan dari negara, untuk menggunakan istilah John Locke yang menyebutkan : *“The State to act as the guarantor of title”*¹²⁰. Lebih lanjut Richard Barnes menyatakan : *“property rights (at least in positive law) cannot exist without a supporting legal system”*.¹²¹ Melalui konstruksi hukum (negara) dan tatanan kemasyarakatan lah, konsep hak milik, terlebih lagi berbagai jenis hak atas tanah yang lain, mendapatkan eksistensinya.¹²² Kekuasaan negara untuk memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap warga negara termasuk untuk menjamin hak keperdataan warga negara dalam soal kepemilikan tanah juga diimbangi dengan kewenangan negara untuk mempengaruhi, mengatur eksistensi hak keperdataan warga negara, dalam kondisi ekstrim bahkan dapat mencabut hak kebendaan warga negara atas tanah. Hal ini tercermin dari kewenangan pemerintah untuk mencabut hak atas tanah yang dimiliki oleh subyek hukum orang atau badan hukum perdata yang menelantarkan tanah kepemilikannya. Selain itu atas dasar kepentingan umum, dalam kegiatan pengadaan tanah maupun penataan tanah (konsolidasi tanah, *land consolidation*), pemerintah dapat “mencabut” hak-hak keperdataan warga negara atas tanah. Konstitusionalitas dan legalitas kewenangan pemerintah tersebut bersumber dari ketentuan pasal 33 UUD 1945 yang kemudian diterjemahkan dalam ketentuan pasal 6 UUPA yang menyebutkan : *“bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”*.¹²³ Penegasan fungsi sosial ditafsirkan hak

hukum pemindahan hak lainnya kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang.

¹¹⁹ Barnes, Richard. *Property Rights and Natural Resources*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009. Catatan Kaki No. 60. Hal. 139.

¹²⁰ *Ibid.* P.138. Meskipun dalam konteks Indonesia Pendapat John Locke ini perlu diperdebatkan mengingat sistem pendaftaran tanah yang masih menganut stelsel negatif.

¹²¹ *Ibid.* 138-139. Lebih lanjut dikemukakan beberapa percikan para ahli hukum termasyur seperti Jeremy Bentham dari buku *Theory of Legislation* yang menyatakan : *“(T)here is no such thing as natural property...it is entirely the work of law...Property and law are born together. Before laws were made there was no property; take away laws, and property ceases”*; Sedangkan pendapat David Hume dari buku *A Treatise of Human Nature* disebutkan bahwa *“Property is nothing but those goods, whose constant possession is establish'd by the laws of society, that is, by the law of justice...Tis very preposterous, therefore, to imagine, that we can have any idea of property, without fully comprehending the nature of justice, and shewing its origin in the artifice and contrivance of man”*. *Ibid.*

¹²² <http://agrarianresourcescenter.blogspot.com> Diakses 16 Agustus 2013.

¹²³ Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, S.H., konsepsi hak milik dalam UUD 1945 pasca reformasi mengalami liberalisasi dengan meninggalkan unsur sosialisme dalam fungsi hak milik. Pasal 28 H ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa : *“setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun”*. Dengan ketentuan bahwa hak milik pribadi tidak dapat diambil oleh siapa pun, menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, S.H. berarti konsepsi hak milik pribadi dalam UUD 1945 bersifat mutlak, kecuali atas ganti kerugian yang didasarkan atas transaksi yang bersifat sukarela. Penggantian kerugian juga harus ditentukan atas kesepakatan harga secara bersama. Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Ekonomi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2010. Hal. 265. Menurut Penulis konsepsi hak milik pribadi yang bersifat mutlak tersebut perlu disikapi dengan cermat dan seksama, karena dengan istilah “mutlak” mengandung kesan hak milik warga negara tidak dapat difungsikan untuk kepentingan masyarakat yang lebih luas. Sebagai contoh dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, kendati warga masyarakat keberatan terhadap penetapan rencana lokasi pembangunan oleh Gubernur, maka pihak yang keberatan dapat mengajukan gugatan ke PTUN. Sedangkan, dalam hal tidak terjadi kesepakatan tentang nilai ganti rugi, pihak yang keberatan dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti rugi. Dalam putusan No. 50/PUU-X/2012, MK menegaskan

atas tanah pada dasarnya tidak menjadi penghalang bagi pemerintah untuk melakukan kewenangan publiknya melakukan konsolidasi (penataan) tanah¹²⁴ maupun untuk melakukan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Namun, untuk menghindari tirani kekuasaan negara, kesewenang-wenangan yang mengatasnamakan kepentingan negara atau kepentingan umum, negara menyediakan sarana hukum bagi pihak yang merasa dirugikan oleh tindakan pemerintah dalam rangka menjalankan kewenangan publik di bidang pertanahan, hal ini tidak terlepas dari konsep negara hukum Pancasila yang menjadi landasan kekuasaan pemerintahan (*rechtsaats* atau *rule of law*).

Sehingga, pihak yang merasa dirugikan dapat menggunakan berbagai sarana hukum untuk menjaga kepentingan dan hak asasinya atas tanah. Berbagai produk hukum baik secara langsung atau tidak langsung telah didesain agar perlindungan hukum masyarakat di bidang pertanahan dapat terjaga. Sebagai contoh UU No. 2 Tahun 2012 telah menyediakan sarana bagi masyarakat yang keberatan dalam pembebasan tanahnya dalam rangka kepentingan umum untuk mengajukan gugatan ke Peratun. Peradilan Tata Usaha Negara adalah pemegang kekuasaan kehakiman yang melaksanakan fungsi kontrol terhadap tindakan hukum pemerintah. Sehubungan dengan tipologi konflik pertanahan yang bersifat struktural, lebih didominasi sengketa antara warga negara dengan pemerintah, hal ini mempengaruhi jenis sengketa yang ditangani oleh Peratun yang didominasi juga oleh sengketa di bidang pertanahan.

Sumber permasalahan agraria, termasuk pertanahan, lebih disebabkan oleh inkonsistensi kebijakan publik negara di bidang pertanahan yang tidak menunjukkan keberpihakan kepada kaum marginal. Padahal dalam hukum pertanahan sudah sejak Simpronius Tahun 133 sebelum masehi, berlaku ketentuan *lex simpronius* yaitu hukum pertanahan agar mementingkan rakyat jelata, bahwa hukum harus membantu orang-orang bodoh (*lex succurit ignorantibus*).¹²⁵ Akar permasalahannya sudah berlangsung sejak zaman kolonial dengan diberlakukannya *Agrarische Wet* Tahun 1870, dimana sumber utama konflik dan sengketa pertanahan adalah ketidakharmonisan, ketidakselarasan atau ketimpangan dalam struktur kepemilikan dan penguasaan tanah.¹²⁶

Namun permasalahan hukum di zaman kolonial terus berlangsung pada periode hukum nasional berlangsung. Prof. Moh. Mahfud MD dengan ungkapan yang lebih lugas mengemukakan bahwa ambiguitas sikap pemerintah, ketidaktegasan yang menciptakan gap antara legalitas dan legitimasi, bahkan korup sehingga banyak rakyat yang menentukan sikap dan memainkan hukumnya sendiri merupakan beberapa faktor lain yang menyebabkan lemahnya implementasi politik hukum UUPA dalam praktik sehari-hari.¹²⁷ Senada dengan beberapa pendapat di atas, Prof. Arie Hutagalung¹²⁸ juga mengemukakan bahwa munculnya berbagai kasus pertanahan tidak dapat dilepaskan dari kebijakan Orde Baru (pada saat itu) yang banyak bersifat *ad hoc*, inkonsisten dan ambivalen antara satu kebijakan dan kebijakan lain. Menurut pakar hukum pertanahan dari Universitas Indonesia ini UUPA yang awalnya merupakan payung hukum bagi kebijakan pertanahan di Indonesia, menjadi tidak berfungsi dan bahkan secara substantial terdapat pertentangan dengan berbagai peraturan sektoral

kontitusionalitas ketentuan Pasal 9 ayat (1), Pasal 10, Pasal 14, Pasal 21 ayat (1), Pasal 23 ayat (1), Pasal 40, dan Pasal 42 UU. Tentang Pengadaan Tanah (UU. No. 2 Tahun 2012) dengan salah satu pertimbangan yakni telah disediakan upaya hukum bagi pihak yang keberatan dengan penetapan tanah untuk kepentingan umum melalui lembaga Peratun.

¹²⁴ Setiawan, Yudhi. *Instrumen Hukum Campuran (gemeenschapelijkrecht) Dalam Konsolidasi Tanah*, Raja Grafindo, Jakarta, Juni 2009. Hal. 5-6.

¹²⁵ Achmad Sodiki, Achmad. *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013. Hal. 45.

¹²⁶ B.F. Sihombing sebagaimana mengutip Surjadi Soedirja, B.F. Sihombing, S.H., M.H., *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 2005. Hal. 2.

¹²⁷ Mahfud MD, Moh. Kata Pengantar Dalam Buku Prof. Dr. Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013. Hal. XVI.

¹²⁸ Hutagalung, Arie. *Op. Cit.* Hal. 369

seperti UU Kehutanan, UU Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, UU Transmigrasi, UU Pengairan, UU Pemerintahan Desa, UU Pengelolaan Lingkungan Hidup dsb.

Berbagai undang-undang tersebut menempatkan tanah sebagai objek yang sama, namun praktik di lapangan menjadi tidak terhindarkan karena berbagai undang-undang tersebut tidak dibingkai dalam satu *grand design* politik hukum agraria nasional yang mengandung harmonisasi hukum dalam muatan materi-materi legislasi dan regulasi di dalamnya. Dengan kata lain negara gagal menjalankan tugas dan fungsinya memberi perlindungan hukum bagi masyarakat untuk memperoleh keadilan agraria, sebagaimana ditandai oleh maraknya konflik struktural di bidang pertanahan sebagai akibat inkonsistensi kebijakan negara di bidang pertanahan serta masih tingginya tingkat ketidakpastian hukum dalam bidang perlindungan hukum oleh negara di bidang pertanahan. Pemerintah bukannya tidak menyadari akar permasalahan dan karakteristik permasalahan tanah yang bersifat struktural tersebut. Itulah sebabnya dalam pasal 2 Keppres No. 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, pemerintah memilih pendekatan struktural-kelembagaan dalam menyelesaikan permasalahan tanah nasional.¹²⁹

C. Prospek Kontrol Yuridis Terhadap Tindakan/Keputusan Pemerintah Dalam Bidang Pertanahan.

Dari uraian sebelumnya telah dikemukakan bahwa karakteristik masalah pertanahan lebih bersifat hukum publik. Oleh karena itu, akan terlihat kerancuan pengadilan pertanahan yang didesain akan berada di bawah naungan peradilan umum tersebut, dengan menggunakan hukum acara perdata untuk menyelesaikan persoalan sengketa pertanahan yang diajukan kepadanya, termasuk untuk menguji tindakan/keputusan hukum pemerintah di bidang pertanahan. Di berbagai negara kedudukan pengadilan khusus pertanahan berada di bawah naungan peradilan administrasi. Perbandingan seperti ini semestinya tidak lepas dari perhatian para penggagas kebijakan hukum nasional khususnya, penggagas dan penyokong lahirnya pengadilan pertanahan. Kedudukan pengadilan pertanahan di negara-negara lain berada di bawah yuridiksi peradilan tata usaha negara melalui tribunal-tribunal khusus seperti yang dikenal di negara-negara *anglo saxon* seperti keberadaan tribunal pertanahan di Australia yaitu *The National Native Title Tribunals* yang mengkhususkan diri untuk menyelesaikan klaim berkenaan dengan *traditional native title*.¹³⁰ Bahkan di negara dengan sistem hukum *civil law* seperti Belanda, pengadilan pertanahan tetap berada di bawah naungan yuridiksi peradilan tata usaha negara, walaupun prosedur hukum di tingkat pertama diselesaikan oleh seorang hakim perdata

¹²⁹ Selengkapnya lihat Hutagalung, Ny. Arie Sukanti dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009. Hal. 81. dst. Ironisnya, Naskah Akademik RUU Pertanahan sebenarnya menyadari akar permasalahan agraria seperti itu, sebagaimana tertuang dalam Naskah Akademik tersebut yang berbunyi : “(D)ilihat dari adanya kebijakan publik yang menjadi penyebab terjadinya kasus-kasus sengketa dan/atau konflik tersebut, maka konflik yang paling tinggi intensitasnya adalah yang terjadi karena sengketa atas lahan perkebunan besar (344 kasus). Selanjutnya secara berturut-turut adalah kasus-kasus yang terjadi akibat adanya kebijakan publik yang berkaitan dengan pembangunan sarana umum dan fasilitas perkotaan (243 kasus), pembangunan perumahan dan kota baru (232 kasus), pengembangan kawasan kehutanan produksi (141 kasus), pembangunan kawasan industri dan pabrik (115 kasus), pembangunan bendungan dan sarana pengairan (77 kasus), pembangunan sarana wisata [tourism, hotels and resorts (73 kasus)], pengembangan kawasan pertambangan besar (59 kasus) dan pembangunan sarana militer (47 kasus)”.¹²⁹ Hasil penelitian tersebut sebetulnya tidak banyak berbeda dengan pemaparan Prof. Paulus Effendie Lotulung beberapa tahun sebelumnya, dengan mengutip sebuah hasil penelitian di Jawa Barat pada tahun 1994, menggambarkan pihak-pihak yang bersengketa adalah didominasi antara masyarakat dan pemerintah (57%), selanjutnya antara masyarakat dengan pengusaha (30%) dan sisanya antara sesama masyarakat (11%). Sedangkan karakteristik permasalahan sengketa tanah tersebut adalah mengenai status pemilikan tanah (22,6 %), status penguasaan tanah (31, 5%), ganti rugi pembebasan tanah (34, 7%), status penggunaan (11, 3%). Selengkapnya lihat Paulus Effendie Lotulung, *Tanah dan Permasalahannya di Peradilan Tata Usaha Negara*, makalah disampaikan pada Seminar yang diselenggarakan Sigma Research Insitute, 26 Maret 1996.

¹³⁰ Sumardjono, Maria S.W. *Loc. Cit.* Hal.197.

(panel).¹³¹ Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pernah menyatakan bahwa kewenangan pengadilan landreform, sebagai pengadilan pertanahan di zaman Orde Lama, mencakup kewenangan di bidang penegakan hukum administrasi sehingga oleh karena itu dalam kertas kerja pemerintah Indonesia dalam simposium hukum negara-negara di kawasan Asia Tenggara menyebutkan pengadilan *landreform* dibawah naungan dan hirarkis kekuasaan kehakiman di bidang peradilan tata usaha negara (BPHN, 1979)¹³².

Harus diakui Mahkamah Agung dengan jajaran peradilan di bawahnya sering tidak dilibatkan secara serius dalam pembahasan undang-undang baik yang secara langsung dan tidak langsung akan mempengaruhi fungsi-fungsi kekuasaan kehakiman. Akibatnya, sering terjadi hambatan ketika proses implementasi harus dilakukan. Semestinya, implelementasi beberapa undang-undang yang di dalamnya mengamanatkan pembentukan pengadilan khusus harus didahului dengan pembahasan intensif dengan MA. Pembentukan pengadilan khusus yang ada selama ini, antara lain Pengadilan HAM, Niaga, Tipikor, tidak pernah didahului dengan studi dan pemahaman yang matang tentang permasalahan yang dihadapi. Sehingga pengaturan tentang pengadilan khusus dalam UU cenderung bersifat tambal sulam dan menyederhanakan masalah. Pembentukan beberapa pengadilan khusus baru yang sedang dalam proses di antaranya pengadilan perikanan, dan hubungan industrial meskipun telah mengambil beberapa pelajaran dari pengalaman sebelumnya, tetap saja mengundang beberapa masalah¹³³. Permasalahan utama yang mengakibatkan hal-hal di atas memperlihatkan ketiadaan konsep yang cukup jelas dari DPR dalam menyusun UU bidang peradilan. Bahkan dalam beberapa hal terlihat DPR kurang memperhatikan hasil kajian dari Mahkamah Agung seperti Cetak Biru Mahkamah Agung RI dan Kertas-Kertas Kerja lainnya baik berupa Kertas Kerja Pembaruan SDM Pengadilan, Anggaran Pengadilan, Pendidikan dan Pelatihan Pengadilan maupun Komisi Yudisial.¹³⁴

Tidak mengherankan kini, apabila pengadilan pertanahan yang akan dibentuk, kewenangannya tidak disadari akan menafikan atau menderogasi eksistensi dan fungsi Peradilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa-sengketa pertanahan. Pembentukan pengadilan pertanahan dengan menderogasi kewenangan Peradilan Administrasi Negara merupakan langkah mundur dari semangat reformasi hukum, dimana pasca amandemen UUD 1945, pengaturan kekuasaan absolut peradilan disesuaikan dengan asas pemisahan kekuasaan kehakiman sesuai dengan amanat pasal 25 UUD 1945. Selain itu, rencana pembentukan pengadilan pertanahan, dengan menghapus kewenangan Peratun dalam penyelesaian sengketa pertanahan, perlu memperhatikan “kegagalan eksperimen” yang secara empiris terjadi dalam pengalaman pembentukan Pengadilan Hubungan Industrial¹³⁵. Salah satu dasar pembentukan pengadilan hubungan industrial adalah karena prosedur penyelesaian sengketa perburuhan di peratun dianggap terlalu panjang dan menyita waktu sehingga atas dasar tersebut

¹³¹ Hutagalung, Arie S. dkk (editor), *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*, Universitas Indonesia, Universitas Groningen, Universitas Leiden, Pustaka Larasan, Denpasar, 2012. Hal. 77.

¹³² Teuku Mohammad Radhie (Editor), *Conference On Legal Development In ASEAN Countries February 1979*, Volume Two, National Law Development Agency and The Asia Foundation Jakarta, P. 170. Lihat juga uraian Prof. Djenal Hoesen Koesoemahatmadja tentang kedudukan pengadilan landreform dalam struktur peradilan tata usaha negara dimana pendapatnya menyatakan agar “pengadilan tata usaha negara” itu, mempunyai wewenang umum, bukan khusus. Oleh karena itu pada tempatnya jika peradilan administrasi itu memutus sengketa TUN dalam bidang-bidang : perumahan, pajak, kepegawaian, *landreform* dan lain-lain bidang yang ditentukan oleh Presiden, atas usul Menteri Kehakiman dengan mendengar Menteri yang bersangkutan. Untuk sementara pengadilan *landreform* dan majelis pertimbangan pajak, bagian banding dari dewan *oktroi*, sebagai pengadilan administratif yang khusus, dapat dipertahankan, akan tetapi pada akhirnya seyogianya kita mengadakan satu peradilan tata usaha negara untuk seluruh Indonesia. Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen. *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Jilid 2, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1990. Hlm. 81-80.

¹³³ Lihat Permasalahan Dan Rekomendasi Pembaruan Peradilan Dalam Program Legislasi Nasional oleh Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia, www.parlemen.net diakses 12 Juli 2012.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Lihat konsideran UU PHI.

dibentuklah pengadilan hubungan industrial. Namun kini ternyata kritik dan keluhan yang dulu dialamatkan kepada Peratun dalam penyelesaian sengketa perburuhan juga terulang kembali di pengadilan hubungan industrial. Dalam kesimpulan Adrian Bredner¹³⁶ tendensi pembentukan pengadilan khusus dalam sistem peradilan di Indonesia justru mengakibatkan pemindahan “masalah di lembaga asal kepada lembaga baru” atau sebagaimana ia kemukakan berikut ini:

The strategy to establish special courts in order to improve judicial performance has been central to Indonesian policies pertaining to the administration of justice. In combination with attempts to reinforce dispute settlement outside the court system – for instance by regulating and promoting mediation, and by establishing a Human Right’s Commission and an Ombudsman – this should ultimately lead to a complete restructuring of the judiciary. It is clear that this strategy has not been entirely successful so far, something already evident from the experience with its first result, the administrative courts. These have themselves become part of the problem, having been labelled as ‘dysfunctional’ in various cases, and provided the reason to establish new specialised courts, such as the tax court and the industrial relations courts. This gives fuel to the idea that establishing special courts is just a way of transferring problems from one institution to the other.

Tradisi hukum, sistem dan struktur pengawasan yang pemerintah yang selama ini sudah terlembaga melalui Peratun untuk menguji keputusan TUN di bidang pertanahan akan mengalami kemunduran signifikan dengan beralihnya sengketa pertanahan ke peradilan umum. Usaha pendidikan, pelatihan dan pengembangan hukum pertanahan yang selama ini telah dilaksanakan di lingkungan Peradilan TUN menjadi tidak ada artinya bagi para pembuat RUU Pertanahan. Di sisi lain, kewenangan Pengadilan Pertanahan dalam RUU Pertanahan berpotensi menimbulkan sengketa yuridiksi antara Peratun dengan Pengadilan Pertanahan. Karena berbagai produk hukum baik langsung seperti UU. No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik atau UU. No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah telah menegaskan kewenangan Peratun untuk menyelesaikan sengketa pertanahan sebagaimana dimaksud oleh undang-undang terkait.

Tudingan kepada Peratun yang dianggap lebih berpihak kepada para pengusaha dibandingkan kepada kaum petani maupun kelompok marginal dalam sengketa pertanahan sebagaimana dinyatakan dalam Naskah Akademik RUU Pertanahan merupakan sebuah tindakan reaksioner, tidak didukung data yang valid dan pengkajian yang mendalam dan sistematis. Tudingan tersebut sebetulnya sangat berbahaya dan menyesatkan mengingat kiprah Peratun untuk membenahi masalah pertanahan tidaklah dapat dikecilkan artinya. Dari putusan-putusan Peratun di bidang sengketa pertanahan, para pembuat kebijakan seyogianya menyadari bagaimana buruknya administrasi pertanahan yang kurang memadai, buruknya pencatatan formal terhadap hak-hak atas tanah dan transaksi pertanahan. Dibalik kondisi tersebut terdapat persoalan lain yang sesungguhnya selama ini kurang mendapat perhatian yaitu masih tingginya angka maladministrasi di bidang pertanahan.

Dari hasil pengkajian terhadap bentuk-bentuk mal administrasi yang terjadi, dapat disimpulkan ada 8 blok sumber persoalan yang saling terkait satu sama lain yang menyebabkan terjadinya mal administrasi di bidang pertanahan, yaitu:

- (1) adanya peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih, kompleks, terfragmentasi (tidak terintegratif) yang dibuat untuk lebih memenuhi kehendak mendahulukan (memfasilitasi) kegiatan-kegiatan investasi sektoral ketimbang memberikan sandaran hukum bagi keadilan di tengah masyarakat;

¹³⁶ Bedner, Adriaan. *Rebuilding the Judiciary in Indonesia: the Special Courts Strategy*. In Hill, “Further Conceptualization and Practical Progress on Building Coherent and Effective Rule of Law Programmes and Strategies”, Paper Binder, pp. 157. 2008.

- (2) keberadaan sistem hukum seperti ini jelas memudahkan untuk bekerjanya suatu orientasi politik dan ekonomi sepihak ketimbang mendahulukan kepentingan orang banyak atau kepentingan publik secara berkeadilan;
- (3) perangkat administrasi untuk melayani publik yang tidak lengkap yang berakibatnya terjadinya multi tafsir terhadap penjabaran tugas, wewenang, dan proses administrasi itu sendiri;
- (4) sikap “berkuasa” dari aparat yang lebih dominan ketimbang melayani masyarakat (publik);
- (5) rendahnya inisiatif para aparat (pejabat publik) yang membuat mereka enggan untuk memperbaiki kesalahan maupun meningkatkan kualitas pelayanan dengan sendirinya;
- (6) lemahnya fungsi kontrol dan pengawasan serta sistem *punishment and reward* yang juga lemah;
- (7) tidak adanya keterbukaan, khususnya kepada masyarakat (publik); dan
- (8) organisasi pelayanan atau penyelenggara administrasi yang tidak efektif, termasuk di dalam proses koordinasi kerja internal maupun koordinasi kerja antar lembaga.

Sejumlah mal administrasi yang dicirikan oleh tindakan-tindakan atau keputusan pejabat publik seperti yang disebut di atas menunjukkan di dalam mekanisme pemberian pelayanan publik di bidang pertanahan tidak ada suatu standar prosedur pemberian pelayanan yang dapat dijadikan pegangan bersama, baik oleh para pelaku pemberi pelayanan itu sendiri maupun oleh publik (masyarakat) yang memperoleh pelayanan. Padahal dari “standar prosedur pemberian pelayanan” ini lah kinerja suatu organisasi pemberi pelayanan publik dapat dinilai tingkat keberhasilannya. Sejumlah ketentuan dan peraturan yang berisi prosedur-prosedur administrasi hak yang ada ternyata tidak mencukupi untuk dijadikan pedoman bagi para aparat pelaksana pemberi pelayanan administratif dalam melayani masyarakat (publik). Umumnya ketentuan-ketentuan tersebut disusun untuk lebih memenuhi pemberian justifikasi atau dasar hukum dalam bertindak dan menjalankan suatu tugas tertentu. Sehingga isinya disusun berdasarkan topik dan subyek tindakan yang memiliki implikasi hukum. Pada saat yang sama peraturan-peraturan tersebut tidak disusun dalam logika proses kerja yang dapat menjadi pedoman kerja yang terukur, baik dari segi proses maupun hasilnya.¹³⁷ Dengan demikian, ini menyulitkan dalam proses kontrol kerja dan hasil yang dicapai oleh setiap posisi dalam instansi terkait. Apalagi untuk pengembangan kontrol publik terhadap kinerja pelayanan administrasi di bidang pertanahan¹³⁸ Terhadap praktek maladministrasi di bidang pertanahan, selain menggunakan sarana yang internal di BPN maupun instrumen hukum lain yang terkait, sebetulnya warga masyarakat

¹³⁷ Dalam Pasal 107 Permen Agraria 9/1999 disebutkan bahwa “Cacat hukum administratif” sebagaimana dimaksud dalam pasal 106 (1) adalah : a. kesalahan prosedur; b) kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan; c) kesalahan subjek hak; d) kesalahan objek hak; e) kesalahan jenis hak; f) kesalahan perhitungan luas; g) terdapat tumpang tindih hak atas tanah; h) data yuridis atau data data fisik tidak benar; atau i) kesalahan lainnya yang bersifat administratif. Dalam bentuknya maladministrasi pada pelayanan publik di bidang pertanahan terkait dengan sejumlah tindakan aparat yang melanggar ketentuan (hukum dan peraturan yang berlaku) (sekitar 46,2%), sewenang-wenang (18,5%), menyalahgunakan kekuasaan (10,1%), melakukan keterlambatan yang tidak perlu (7,6%), adanya keputusan yang ganjil (6,7%), adanya keputusan dan tindakan yang menyimpang (5,9%), serta adanya keputusan dan tindakan yang melanggar kepatutan (5,9%). Dari kenyataan ini dapat disimpulkan bahwa sistem administrasi pelayanan publik di bidang pertanahan telah rusak. Indikasinya adalah lebih dari 45% mal administrasi pelayanan terjadi karena para pejabat (aparat) melakukan tindakan-tindakan atau membuat keputusan-keputusan yang melanggar ketentuan atau melanggar hukum dan aturan yang ada/berlaku. Di sisi lain, ketika mal administrasi lebih banyak diakibatkan oleh tindakan atau keputusan para pejabat publik (aparat) yang melanggar ketentuan, tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan kekuasaan, dengan sendirinya mal administrasi itu telah menjadi suatu sistem tersendiri yang bekerja untuk kepentingan para aparatnya sendiri atau pun kepentingan sekelompok orang tertentu yang difasilitasinya ketimbang memberikan pelayanan kepada publik (masyarakat luas) secara merata dan berkeadilan. Dari sejumlah mal administrasi yang telah terjadi juga terungkap 23,3% dari kasus-kasus tersebut berhubungan dengan pelayanan informasi di bidang pertanahan. Sebagian besar (47,1%) masalah berkaitan dengan ketidaktahuan masyarakat yang kemudian diperparah oleh lembaga yang berwenang dengan memberikan informasi yang memadai.

¹³⁸ <http://agrarianresourcescenter.blogspot.com> Diakses 16 Agustus 2013.

dapat menggunakan sarana UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Dalam kerangka itu, gugatan terhadap maladministrasi di bidang pertanahan dapat digugat ke Peratun.

Kerawanan maladministrasi di bidang pelayanan publik pertanahan dipengaruhi juga oleh sistem pendaftaran pertanahan yang tidak mencerminkan jaminan yang seutuhnya dari negara terhadap perlindungan hak asasi manusia warga negara dalam soal hak-hak kebendaan/kepemilikan di bidang pertanahan. Sistem publikasi yang digunakan UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah sistem negatif yang mengandung unsur positif. Secara teoritis, ciri pokok dari sistem negatif ini bahwa pejabat pertanahan bersifat pasif. Dalam pengalaman, manakala muncul sengketa, sifat pasif tersebut seolah menjadi justifikasi bagi pejabat pertanahan untuk melepaskan pertanggungjawaban hukum dan administrasi terhadap kebenaran data fisik atau yuridis yang tertuang dalam sertifikat tanah. Mereka berdalih bahwa mereka tidak wajib menelusuri kebenaran data atau keterangan yang diajukan pemohon pendaftaran tanah, mereka hanya mencatat sebatas apa yang disampaikan oleh pemohon.

Justifikasi yang sebenarnya menyesatkan tersebut juga didukung oleh sejumlah doktrin yang menyatakan bahwa dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia hanya memberikan sifat "kuat", bukan mutlak, terhadap sertipikat sebagai alat bukti, sehingga hukum tanah nasional tidak dapat secara maksimal melindungi pemegang sertipikat. Berkaitan dengan kekuatan pembuktian yang "kuat" sertipikat hak atas tanah ini dikatakan oleh Maria SW Sumardjono¹³⁹, kuat artinya "*harus dianggap yang benar sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan alat bukti yang lain*". Demikian juga yang dikatakan oleh Boedi Harsono¹⁴⁰: "*Bahwa surat-surat tanda bukti hak itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat berarti, bahwa keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang lain yang membuktikan sebaliknya. Dalam hal yang demikian maka pengadilanlah yang akan memutuskan alat pembuktian yang benar*". Sistem pendaftaran negatif yang diatur dalam PP. 24 Tahun 1997, menurut Mohamad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis¹⁴¹ disebut sebagai kegiatan formalisasi, bukan legalisasi. Karena kegiatan pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh instansi BPN belum pada posisi pemberian jaminan kebenaran materil dari pemilikan tanah seseorang, tetapi hanya sampai pada membenaran atau pengukuhan dari bukti formal yang disampaikan oleh pihak yang mengajukan permohonan hak atas bukti-bukti tertulis yang diterbitkan oleh pejabat yang diberi kewenangan untuk itu yang diajukan oleh pemohon sebagai bukti adanya penguasaan atau alas hak atau hubungan hukum antara orang yang bersangkutan dengan tanahnya.

Peran pasif pejabat pertanahan justru menimbulkan kerawanan permasalahan di bidang pertanahan, sebagaimana terbukti secara legal-empiris. Padahal proses pendaftaran tanah melewati proses panjang yang berliku, namun manakala sertipikat telah diterbitkan, dimana artinya negara memberikan pengakuan *legal formal* akan tetapi negara dapat menganulir produk sertipikat yang diterbitkannya tanpa kompensasi yang layak dan pertanggung-jawaban hukum yang memadai. Di sejumlah negara, pejabat pertanahan atau notaris yang melakukan kekeliruan atau pelanggaran hukum dalam proses pembuatan akta atau tanda hak atas tanah, termasuk sertipikat dapat dikenakan sanksi, bahkan sampai pencabutan lisensi (bagi notaris). Dengan dalih suatu sertipikat tidak memiliki nilai kepastian hukum yang absolut maka proses penerbitan sertipikat menjadi rentan disusupi oleh tindakan-tindakan maladministrasi. Masyarakat yang dengan itikad baik menempuh proses pendaftaran tidak terlindungi hak-hak konstitusionalnya terkait jaminan kepastian hukum, kompensasi kepada pihak yang dirugikan tidak sebanding dengan nilainya dan kerumitan prosedur hukumnya.

¹³⁹ Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Loc. Cit. Hal. 478.

¹⁴⁰ Sumardjono, Maria, S.W., *Puspita Serangkum Aneka masalah Hukum Agraria*, Loc. Cit. 25.

¹⁴¹ Lubis, Mohammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2010. Hal. 208.

Dalam perkembangannya yang ekstrim, suatu sertipikat tanah dapat menjadi sebuah sarana akrobatik hukum, seakan-akan gugatan dan pembatalan sertipikat oleh pengadilan dianggap sebagai bagian yang lumrah untuk menguji hakikat kebenaran materil dari sertipikat yang dikeluarkan oleh negara. Tidak jelas dimana pertanggung-jawaban negara terhadap suatu sertipikat yang terpaksa harus dibatalkan karena proses penerbitannya yang disertai penyimpangan atau maladministrasi. Padahal, terdapat bahasa yang berbeda antara negara dengan warga negara dalam memandang kedudukan suatu sertipikat. Negara memandang relatif kebenaran data fisik dan yuridis dalam suatu sertipikat sedangkan warga negara memandang absolut kebenaran sertipikat sebagai bukti yang sah dari tanah yang dimilikinya. Ironisnya, Naskah Akademik RUU Pertanahan nyaris tidak menyentuh problem maladministrasi bidang pertanahan ini, justru yang disorot hanya fungsi pengadilan dalam menyelesaikan pertanahan¹⁴².

D. Penutup

Pada akhirnya, hukum bukanlah sekadar norma-norma, tetapi juga menyangkut kelembagaan (institusi). Hukum di Indonesia ada yang diproduksi oleh otoritas negara, adat dan agama dan masing-masing sistem hukum tersebut membentuk ketentuan serta prinsip yang berbeda perihal penguasaan tanah dan kekayaan alam oleh rakyat. Di samping itu, interaksi ragam sistem norma (hukum) di atas memunculkan pula apa yang dapat kita namakan sebagai hukum-hukum persilangan atas tanah dan kekayaan alam. Bentuk hukum negara yang mengabstraksikan norma-norma hukum adat dan agama adalah suatu contoh darinya. Oleh karena itu, ide pembentukan peradilan pertanahan seyogianya memperhatikan kritik pembangunan hukum selama ini yang terlalu berorientasi kepada *rules approach* dan *agencies approach*. Pembangunan hukum bertumpu kepada *rules approach* dan *agencies approach* namun hasilnya masih menunjukkan bahwa negara hukum masih lemah (*the weak rule of law*) karena belum mampu mendatangkan keadilan. Banyaknya peraturan dan lembaga negara tidak menyelesaikan masalah. Di sisi lain, pemaksaan pembentukan pengadilan pertanahan tanpa diikuti dengan sinkronisasi kewenangan antar peradilan akan mengakibatkan inkonsistensi sistem hukum.

Daftar Pustaka

- AP Perlindungan, *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1998.
Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Ekonomi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2010
Barnes, Richard. *Property Rights and Natural Resources*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009.
Bedner, Adriaan. *Rebuilding the Judiciary in Indonesia: the Special Courts Strategy*. In Hill, "Further Conceptualization and Practical Progress on Building Coherent and Effective Rule of Law Programmes and Strategies", Paper Binder,

¹⁴² Sebagaimana dikemukakan berikut ini : "...Pengadilan tidak mampu memberikan kepastian hukum kepada pihak-pihak yang berperkara sengketa tanah. Seringkali hakim di pengadilan yang memutus perkara tanah tidak memahami sepenuhnya tentang kasus tanah yang sedang diperkarakan, karena pembuktian alas hak tanah ini harus memiliki kemampuan khusus tentang sejarah tanah dan proses terjadinya hak atas tanah itu kepada seseorang atau badan hukum. Pembuktian alas hak atas tanah tidak bisa semata berdasarkan alat bukti yang ada, namun harus mengetahui hukum adat dan sejarah hukum tanah sejak masa kolonial Belanda hingga masa sekarang. Banyak kasus tanah dalam tipologi ini tidak dapat diselesaikan karena: 1) PTUN lebih sering tidak mengabulkan gugatan masyarakat terkait dengan penyerobotan pihak perusahaan terhadap tanah rakyat atau tanah hukum adat (tanah ulayat) meskipun sudah sangat jelas, perusahaan sering melakukan penyerobotan terhadap tanah masyarakat; 2) Pengadilan Indonesia sering tidak mengedepankan keadilan dalam memutuskan perkara pertanahan, sehingga orang cenderung tidak percaya kepada peradilan, dan bagi sebagian besar rakyat menilai bahwa sengketa tanah hanya akan memenangkan pihak yang mampu membayar pengacara. Dengan demikian masyarakat enggan mengadukan perkaranya kepada pengadilan".

- B.F. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 2005.
- Hutagalung, Arie. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005.
- Hutagalung, Arie Sukanti dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009.
- Hutagalung, Arie S. dkk (editor), *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*, Universitas Indonesia, Universitas Groningen, Universitas Leiden, Pustaka Larasan, Denpasar, 2012.
- Harsono, Boedi. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2007.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Edisi Revisi, Cetakan ke-11, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2007
- Lubis, Mohammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2010.
- Lotulung, Paulus Effendie. *Tanah dan Permasalahannya di Peradilan Tata Usaha Negara*, makalah disampaikan pada Seminar yang diselenggarakan Sigma Research Insitute, 26 Maret 1996.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991
- Mertokusomo, Sudikno. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1986.
- Mryna A. Safitri dan Tristam Moeliono, *Bernegara Hukum dan Berbagai Kuasa Dalam Urusan Agraria di Indonesia : Sebuah Pengantar*. Dalam Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono (Ed), *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia : Studi Tentang Tanah, Kekayaan Alam, dan Ruang di Masa Kolonial dan Desentralisasi*, Huma; Van Vollenhoven Institute; KLTV, Jakarta, 2010
- Mahfud MD, Moh. Kata Pengantar Dalam Buku Prof. Dr. Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013.
- Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen. *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Jilid 2, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1990
- Prodjodikoro, Wirjono. *Asas-Asas Hukum Perdata*, Sumur Bandung, Jakarta, 1966.
- Sudarsono, *Pilihan Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Di Peradilan Tata Usaha Negara*, Dalam I Gede Dewa Atmadja, et al, *Demokrasi, HAM, dan Konstitusi, Persfektif Negara Bangsa untuk Menghadirkan Keadilan*, Setara Press, Malang, September 2011.
- Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*, Akar Filosofis, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Setiawan, Yudhi. *Instrumen Hukum Campuran (gemeenschapelijkrecht) Dalam Konsolidasi Tanah*, Raja Grafindo, Jakarta, Juni 2009.
- Sodiki, Achmad. *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013.
- Sumardjono, Maria S.W., *Kebijakan Pertanahan : Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2001.
- Permasalahan Dan Rekomendasi Pembaruan Peradilan Dalam Program Legislasi Nasional. Naskah ini telah diproses oleh Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia dan ditampilkan di www.parlemen.net
- Teuku Mohammad Radhie (Editor), *Conference On Legal Development In ASEAN Countries February 1979*, Volume Two, National Law Development Agency and The Asia Foundation Jakarta.
- Zoelva, Hamdan. *Aspek Konstitusionalitas Pengadilan Khusus di Indonesia*, dalam Putih Hitam Pengadilan Khusus, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2013
- <http://agrarianresourcescenter.blogspot.com> Diakses 16 Agustus 2013.