ANALISIS YURIDIS TENTANG KEDUDUKAN SERTIFIKAT HAK MILIK ATAS TANAH SEBAGAI OBYEK SENGKETA TATA USAHA NEGARA DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA MAKASSAR

Johamran Pransisto
STISIPOL Petta Baringeng Soppeng

Abstrak

Efektivitas penanganan sengketa di bidang Pertanahan (sertifikat hak milik atas tanah bermasalah) melalui mekanisme litigasi di Pengadilan Tata Usaha Negara, ditentukan oleh tingkat keberhasilan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap oleh Tergugat (Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar) yang diwajibkan melaksanakan putusan. Hasil penelitian di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar menunjukkan bahwa dari 34 putusan dalam sengketa Pertanahan yang telah berkekuatan hukum tetap, hanya 20 putusan yang dilaksanakan, sedangkan 14 putusan lainnya tidak dilaksanakan atau diabaikan. Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar selaku Pejabat TUN sesuai dengan teori Arogansi Kekuasaan tidak konsisten melaksanakan putusan Pengadilan. Di dalam suatu Negara Hukum, Kepala Kantor Pertanahan selaku Pejabat Pemerintah seharusnya mengakui eksistensi lembaga peradilan termasuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, sehingga turut memberikan dukungan terhadap efektivitas penyelenggaraan peradilan di Indonesia.

Kata Kunci : Efektivitas Hukum, Penanganan Sengketa, PTUN, Pertanahan

PENDAHULUAN

Dalam rangka pelaksanaan pembangunan dewasa ini, tanah merupakan kebutuhan yang sangat esensial. Tanah serta kekayaan yang terdapat didalamnya harus dibina dan dikembangkan sebaik mungkin, karena dengan pembinaan tanah sebagai potensi kekayaan yang sangat besar akan memberikan kontribusi pencapaian tujuan bangsa dan negara dalam mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 telah menjabarkan secara konsisten bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dikuasai oleh negara dan

dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam merealisasi isi dan makna yang terkandung dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 maka pada tanggal 24 September 1960 terbentuklah Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria. Salah satu dasar pokok pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria ialah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi bangsa Indonesia.

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram, serta tertib, yang menjamin

persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum, dan yang menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang tata usaha negara dengan para warga masyarakat.

Dalam mewujudkan tata kehidupan tersebut, dengan jalan mengisi kemerdekaan melalui pembangunan nasional secara bertahap, diusahakan untuk membina menyempurnakan, dan menertibkan aparatur di bidang tata usaha negara, agar mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih serta berwibawa, dan dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat.

Pembangunan nasional hendak menciptakan suatu kondisi sehingga setiap warga masyarakat dapat menikmati suasana serta iklim ketertiban dan kepastian hukum yang berintikan keadilan, dalam pelaksanaannya ada kemungkinan timbul benturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan warga masyarakat yang dapat merugikan atau menghambat jalannya pembangunan nasional.

Untuk menyelesaikan sengketa tersebut diperlukan adanya Peradilan Tata Usaha Negara yang mampu menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan masyarakat.

Berdasarkan data dan fenomena serta kompleksitas permasalahan sosial terhadap tanah dapat ditarik kesimpulan jika penyelenggaraan pendaftaran tanah dan pendaftaran hak-hak atas tanah

tidak dibenahi sesuai prosedur, aturan dan sistim yang profesional dan konsisten, jelas akan memberikan dampak hukum yang negatif yang menimbulkan ketidakpastian hukum serta akan meningkatkan sengketa TUN pada pengadilan Tata Usaha Negara Makassar.

Akhir-akhir ini sering terjadi demo yang sudah menjurus kepada perbuatan anarkis dan brutal yang dilatarbelakangi ketidakpercayaan masyarakat terhadap kinerja dan pelayanan aparat pertanahan. Masyarakat sudah mempunyai sikap yang meragukan kinerja, Aparat Kantor Pertanahan karena ketidakmampuan memberikan pelayanan pertanahan dalam rangka memberikan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanahnya. Fenomena dan situasi demikian apabila tidak cepat diantisipasi dan dibiarkan berlarut-larut akan memberikan dampak fatal karena dapat melunturkan kepercayaan masyarakat terhadap kredibilitas aparat pertanahan sebagai pelayan masyarakat (publik servis).

Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan kewenangan yang ada padanya, khususnya dalam melaksanakan penertiban administrasi pertanahan, khususnya dalam sertifikat hak milik atas tanah yang merupakan obyek TUN pada Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Lembaga yudisial yang diberi kewenangan dalam memberikan penilaian yusditisial terhadap penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh Aparat/Kepala Kantor Pertanahan sebagai Badan/Pejabat Tata Usaha Negara selayaknya semaksimal mungkin memberikan pelayanan yang baik dan benar kepada warga masyarakat, artinya

Aparat/Kepala Kantor Pertanahan seharusnya meningkatkan kinerjanya berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, tidak bertindak melanggar hukum, sewenang-wenang atau melampaui batas kewenangannya dalam menerbitkan sertifikat hak milik atas tanah yang memberikan jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah.

Penanganan perkara Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar pada tahun **2008** terdapat **82** jumlah perkara ternyata **53** perkara adalah sengketa pertanahan. Berdasarkan data tersebut produk Keputusan Tata Usaha Negara Kantor Pertanahan tersebut sebagai keputusan TUN sebagai obyek sengketa terbesar. Hal ini memberikan suatu fakta hukum bahwa masih terdapat sistem pelayanan pertanahan yang belum maksimal karena masih banyak penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh Aparat/ Kepala Kantor Pertanahan khususnya dalam proses penerbitan surat tanda bukti hak atas tanah (Sertifikat Hak Milik Atas Tanah), dengan kata lain *das sain dan das sollen* belum dapat ditransparansikan atau masih tidak sistematis dan komprehensif dalam penerbitan sertifikat hak milik atas tanah di Kantor Pertanahan Kota Makassar. Disamping itu aparat/kepala kantor pertanahan selaku pejabat/badan tata usaha negara tidak atau kurang memahami batas-batas kewenangannya sehingga tidak jarang pula terjadi dimana pejabat tata usaha negara membuat ketetapan yang tidak termasuk kewenangannya.

Dalam Peradilan Tata Usaha Negara Pejabat/Aparat Badan Pertanahan Nasional dapat sebagai calon tergugat dalam rangka menyelenggarakan tugas-tugas

pelayanan pertanahan mengeluarkan Keputusan Tata usaha negara (sertifikat hak milik atas tanah) yang merugikan anggota masyarakat baik sebagai individu maupun sebagai badan hukum perdata, sehingga terjadi gugatan Tata Usaha Negara. Dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha negara ditegaskan:

1. Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.
2. Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) adalah :
 - a. Keputusan tata usaha negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - b. Badan atau pejabat tata usaha negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewengangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut.
 - c. Badan atau pejabat tata usaha negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1)

setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pengambilan atau tidak mengambil keputusan tersebut.

Perbenturan kepentingan inilah apabila terjadi perlu diselesaikan menurut saluran hukum. Karena itu seperti ditegaskan dalam penjelasan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009, tujuan PTUN sebenarnya tidak hanya memberikan perlindungan kepada individu tetapi sekaligus juga melindungi kepentingan masyarakat.

PEMBAHASAN

Sengketa Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Yang Bermasalah di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar

Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar sebagai lembaga yuridis sejak dibentuk dan beroperasinya sampai saat ini telah menerima, memutus dan menyelesaikan berbagai jenis sengketa Tata Usaha Negara, termasuk penanganan sengketa di bidang pertanahan dalam hal ini sertifikat hak milik atas tanah yang bermasalah. Untuk melihat secara jelas penanganan perkara sengketa TUN di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Penulis maka perlu ditampilkan data sekunder tentang jumlah perkara yang didaftar di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar. Adapun di bawah ini ditampilkan dalam bentuk tabel tentang keadaan jumlah perkara yang masuk dan terdaftar di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar.

Dengan memperhatikan data yang terdapat dalam tabel bahwa dari 13 jenis kualifikasi perkara yang terdaftar tersebut, ternyata perkara dengan kualifikasi sengketa pertanahan menempati urutan jumlah terbesar sebagai keputusan TUN sebagai obyek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar. Apabila kita mencoba mengadakan prosentase antara jumlah perkara sengketa pertanahan dengan jumlah perkara lainnya, maka akan diperoleh jumlah prosentase sengketa di bidang pertanahan cukup besar di atas rata-rata pertahunnya (kurang lebih 60%).

Berdasarkan data yang tertera di atas menunjukkan bahwa sengketa TUN pertanahan adalah yang paling banyak jumlahnya sehingga sangat menarik untuk melakukan penelitian. Sesuai hasil penelitian penulis diperoleh data penelitian di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar bahwa dari jumlah perkara yang terdaftar pada tahun 2004, 2005, 2006, 2007, dan 2008 telah disidangkan.

Bahwa berdasarkan perincian penanganan sengketa pertanahan sebagaimana digambarkan tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa sengketa pertanahan yang terdaftar di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar Tahun 2004, 2005, 2006, 2007, dan 2008 seluruhnya berjumlah 243 perkara. Namun demikian ternyata ada beberapa perkara yang tidak dilanjutkan proses pemeriksaannya yakni : 21 perkara karena pencabutan oleh penggugat, 5 perkara digugurkan pihak penggugat karena tidak memperbaiki surat gugatannya sampai batas waktu yang telah ditentukan, 2 perkara karena proses dismissal sebagaimana di atas dalam ketentuan Pasal 62 ayat (1) UU. No. 5 Tahun 1986. Dari 243

perkara sengketa pertanahan tersebut, hanya 215 perkara yang diproses dan memperoleh putusan sebagai berikut:

- Gugatan penggugat dinyatakan dikabulkan sebanyak 104 perkara

- Gugatan penggugat tidak diterima / ditolak sebanyak 111 perkara

Bahwa berdasarkan hasil penelitian diperoleh data bahwa dari 104 Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar sebagai Peradilan Tingkat Pertama yang amarnya mengabulkan gugatan penggugat seperti tersebut di atas, ternyata diantaranya ada sebanyak 34 perkara yang putusannya telah berkekuatan hukum tetap (Inkrascht van gewesjd) karena tidak dimohonkan upaya banding oleh Pihak Penggugat.

Apabila dicermati lebih jauh berdasarkan perbandingan jumlah prosentase kemenangan tergugat ternyata lebih besar putusan Majelis Hakim tingkat pertama yang amarnya menyatakan gugatan penggugat tidak diterima atau dinyatakan ditolak, namun prosentase selisih antara menang dan kalah tersebut sangat tipis dengan rasio perbandingan (kalah 48% sedangkan menang 52%) hanya selisih kemenangan 4%, sehingga berdasarkan akurasi data tersebut di atas maka dapat disimpulkan masih banyak penyimpangan yang dilakukan oleh Aparat Kantor Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Selatan dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik atas Tanah.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut maka jika dihubungkan dengan gugatan sengketa di bidang pertanahan di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar sebagai tergambar di atas, maka sebagai proyeksi akan dikemukakan tabel jawaban

responden (pengacara) tentang masa dan pengalamannya beracara menangani perkara sertifikat hak milik atas tanah yang bermasalah di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar.

Berdasarkan hasil penelitian terhadap populasi penggugat yang diwakili oleh para pengacara sebagaimana terlihat dalam tabel 3 di atas, dapat digambarkan bahwa para responden (pengacara) cukup banyak berpengalaman dalam beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar, hal ini dibuktikan bahwa 45% responden menjawab telah berpengalaman antara 10 tahun sampai 15 tahun, sedangkan 40% responden menjawab berpengalaman lebih dari 15 tahun. Selanjutnya dihubungkan dengan pengalaman beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan pengalaman responden menangani perkara atau sengketa di bidang pertanahan yakni sertifikat hak milik atas tanah yang bermasalah, maka dalam penelitian ini telah dianalisis berdasarkan pernyataan responden sebagaimana tergambar dalam tabel 4, tentang pengalaman responden menangani sengketa sertifikat hak milik atas tanah yang bermasalah di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar, sesuai hasil analisis dapat diketahui bahwa 80% responden menjawab telah menangani lebih dari 5 perkara sengketa di bidang pertanahan, dengan asumsi hasil penelitian ini menunjukkan dan membuktikan bahwa cukup banyak warga masyarakat yang menjadi dan dirugikan akibat diterbitkannya sertifikat hak milik atas tanah bermasalah.

Bahwa melihat pengakuan mereka ternyata ada 4 orang atau 20% responden dari pengacara tersebut menjelaskan pernah

mengajukan atau mendaftarkan perkaranya di bidang pertanahan akan tetapi gugatannya dicabut dengan alasan berdamai dengan pihak pemegang sertifikat hak milik atas tanah (tergugat II intervensi).

Bahwa sesuai data penelitian tersebut di atas sejalan dengan penegasan atau penjelasan oleh kepala Sub Seksi Panitera Muda Perkara yang mengurus administrasi perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar, menjelaskan bahwa ada beberapa perkara yang tidak dilanjutkan proses persidangannya, disebabkan karena gugatannya dicabut oleh pihak penggugat dengan alasan akan berdamai.

Bahwa salah satu lembaga peradilan yang merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman adalah Peradilan Tata Usaha Negara yang bertugas dan berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa di bidang Tata Usaha Negara. Sehubungan dengan tugas Peradilan TUN tersebut dalam kaitan dengan pemeriksaan dan penanganan perkara sengketa di bidang pertanahan adalah bertujuan untuk melakukan pengujian keabsahan terhadap suatu kepastian hukum apakah keberadaan sertifikat hak milik atas tanah tersebut dalam proses penerbitannya tidak / ataukah mengandung cacat administrasi, atau dengan kata lain bahwa penerbitan sertifikat hak milik atas tanah yang disengketakan / digugat tersebut tidak / ataukah melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) sub a, b, c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Dalam mengadakan penilaian atau evaluasi terhadap efektifitas penyelesaian sengketa hukum di bidang pertanahan yang digugat di

pengadilan Tata Usaha Negara Makassar, maka dapat dilihat parameternya adalah sampai sejauh manakah Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkraacht van gewesjde*), disikapi untuk dilaksanakan oleh Pejabat Tata Usaha Negara Kantor Pertanahan sebagai pihak tergugat secara sukarela untuk dilaksanakan.

Bahwa sesuai data perkara yang diperoleh dari tahun 2004, 2005, 2006, 2007 dan 2008 terdapat 243 perkara sengketa di bidang pertanahan dan ternyata hanya 196 perkara yang diproses / memperoleh putusan dengan amar keputusan sebagai berikut::

- Gugatan penggugat dinyatakan dikabulkan sebanyak 84 perkara
- Gugatan penggugat dinyatakan tidak diterima / ditolak sebanyak 111 perkara

Dari 84 perkara yang amar putusannya menyatakan gugatan penggugat dikabulkan tersebut, ada 34 perkara yang putusannya telah berkekuatan hukum tetap (*inkraacht van gewesjde*) karena tidak ada upaya banding oleh pihak tergugat / Kepala Kantor Pertanahan dan dari hasil penelitian diperoleh bahwa dari 34 perkara tersebut, ternyata terdapat 20 perkara yang dimohonkan untuk mendapatkan penetapan eksekusi dari Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar. Hal ini menunjukkan bahwa pejabat TUN Kantor Pertanahan sebagai Pihak Tergugat yang dikalahkan dalam sengketa TUN tidak secara sukarela melaksanakan 14 putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, sementara putusan lainnya telah dilaksanakan secara sukarela oleh tergugat (kepala kantor pertanahan) sesuai amar putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Dalam kaitannya dengan hasil analisis terhadap sejumlah responden dari para pengacara, memberikan informasi bahwa dari para pengacara, mengindikasikan dari 20 responden yang dijadikan sampel dalam penelitian ini, terbukti 9 responden menjawab bahwa putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar yang telah berkekuatan hukum tetap tidak langsung direspon dilaksanakan oleh tergugat (ada kendala) sedangkan 8 responden menjawab bahwa tidak ada kendala, 3 responden menjawab belum ada perkaranya yang berkekuatan hukum tetap.

Berdasarkan tabel data di atas menggambarkan bahwa terbukti dari 20 responden menjawab 9 responden (45%) memberikan jawaban ada kendala dan masalah dalam pelaksanaan keputusan Pengadilan TUN tersebut karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Peradilan TUN tidak mengatur dan menegaskan secara tugas tentang sanksi bagi Pejabat TUN yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana yang diamarkan / dictum dalam putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Namun dalam Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 telah mengatur upaya paksa dan sanksi administrasi jika Pejabat TUN tidak melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan tetap dicermati lebih lanjut ternyata ada 8 responden (40%) yang menegaskan tidak ada kendala dalam pelaksanaan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Berdasarkan uraian data tersebut di atas menunjukkan bahwa ada indikasi dalam menyikapi putusan Peradilan TUN, Pejabat TUN kantor Pertanahan tidak konsisten dan konsekwen dalam menyikapi dan

melaksanakan Putusan Pengadilan, atau dengan kata lain Pejabat TUN Kantor Pertanahan terkadang menggunakan arogansi kekuasaan dalam hal pelaksanaan putusan terhadap beberapa perkara-perkara prioritas.

Bahkan dengan uraian tersebut di atas selanjutnya untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas dan konkrit maka diadakan wawancara / tanya jawab dengan 4 orang hakim senior yang bertindak sebagai Ketua Majelis Hakim pada penanganan perkara Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar yang dijadikan sampel dalam penelitian ini, terungkap bahwa pada prinsipnya penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui Peradilan TUN dinilai cukup efektif. Terbukti para responden menerangkan pengetahuan dan pengalamannya dalam menangani, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa di bidang pertanahan mengatakan penanganan sengketa melalui Peradilan TUN dinilai belum efektif. Berdasarkan pendapat keempat Hakim senior tersebut, apabila para pejabat TUN menyadari eksistensi dan keberadaan Lembaga Peradilan (Peratun) dalam suatu negara hukum maka sudah pasti akan melaksanakan putusan Pengadilan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap sebagai wujud kesadaran secara sukarela demi terwujudnya tertib administrasi pertanahan. Selanjutnya dijelaskan bahwa sekiranya Pejabat TUN yang mau melaksanakan Putusan maka Pengadilan dapat meminta kepada atasan Pejabat TUN yang bersangkutan (secara hirarkis dan berjenjang) untuk memerintahkan kepada bawahannya agar melaksanakan isi putusan pengadilan. Berdasarkan gambaran

dan fakta tersebut diatas maka jika diaplikasikan dalam membicarakan secara analisis ilmiah dan dikaitkan dengan kenyataan yang konkrit di lapangan. Sesuai hasil diskusi diperoleh uraian bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Putusan Pengadilan TUN atas sengketa penerbitan sertifikat hak milik atas tanah sebagai obyek sengketa Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar secara kasuistik sangat terkait dengan kondisi, pemahaman atau penafsiran para pejabat TUN Kantor Pertanahan terhadap amar keputusan yang telah berkekuatan hukum tetap yang akan dilaksanakan tersebut.

Faktor-Faktor yang berpengaruh terhadap Pelaksanaan Putusan Pengadilan TUN terhadap Sertifikat Hak Milik Atas Tanah yang bermasalah.

1. Faktor Struktur Hukum.

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia sebagai lembaga Non Departemen yang ditugasi untuk memberikan pelayanan pertanahan kepada masyarakat diberikan kewenangan berdasarkan undang-undang dalam rangka terwujudnya masyarakat adil dan makmur. Badan Pertanahan Nasional RI beserta jajarannya sebagai Badan atau Pejabat TUN telah diberi kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (kewenangan atributif) untuk melaksanakan tugas dan fungsi menyelenggarakan Catur Tertib Pertanahan, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah.

Sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen maka Badan Pertanahan Nasional telah

memposisikan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai instansi vertikal dan merupakan unsur pelaksana Teknis di bidang pertanahan dibawah koordinasi Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi. Sesuai Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Pusat No. 1 Tahun 1989, Kantor Badan Pertanahan Kabupaten/Kota termasuk pula Badan Pertanahan Kota Makassar telah diberi kewenangan dan fungsi melaksanakan sebagian tugas Badan Pertanahan Nasional dalam lingkungan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi:

a. Menyiapkan kegiatan di bidang pengaturan penguasaan tanah, Penatagunaan tanah, Hak-hak atas tanah, Pengukuran dan pendaftaran tanah.

b. Melaksanakan kegiatan pelayanan di bidang pengaturan, Penguasaan tanah, Penatagunaan tanah, Pengurusan Hak-hak tanah, Pengukuran dan Pendaftaran tanah.

c. Melakukan urusan tata usaha dan rumah tangga.

Bahwa tingkat kepadatan penduduk Kota Makassar sudah tidak seimbang antara tanah / lahan yang tersedia dengan jumlah penduduk, sehingga dapat berpotensi mempengaruhi timbulnya permasalahan-permasalahan di bidang pertanahan. Hal ini terbukti yaitu setelah melihat tingginya tingkat kebutuhan masyarakat kota Makassar terhadap tanah/lahan dan meningkatnya harga tanah dari tahun ketahun, sementara persediaan tanah/lahan terbatas (tidak bertambah), diperparah lagi dengan situasi ekonomi serta sulitnya lapangan pekerjaan yang menimbulkan banyak pengangguran. Dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya, maka Kantor

Pertanahan Kota Makassar dilengkapi sejumlah personil pegawai.

Sesuai hasil penelitian, adapun kegiatan-kegiatan sebagai bagian dan tugas pokok Kantor Pertanahan Kota Makassar dapat diperinci lebih luas lagi sebagai kegiatan pelayanan kepada masyarakat, yaitu meliputi:

- Pemberian ijin lokasi;
- Penerbitan Sertifikat SK, Retribusi tanah obyek land reform ;
- Penerbitan Sertifikat atas pemberian hal atas tanah negara ;
- Penerbitan sertifikat konversi atas tanah milik adat;
- Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum ;
- Pemberian hak pakai instansi/HGB/HPL (BUMN, BUMD);
- Pembatalan sertifikat hak atas tanah ;
- Permohonan Pengukuran/Pemetaan secara sporadik ;
- Penghapusan catatan buku tanah ;
- Perubahan hak atas tanah ;
- Pendaftaran sertifikat karena rusak (Penggantian Sertifikat);
- Penerbitan sertifikat karena hilang ;
- Pendaftaran dan Penerbitan sertifikat hak milik rumah susun;
- Pemecahan/penggabungan sertifikat;
- Pendaftaran hak tanggungan ;
- Pencatatan royalti hak (Penghapusan hak tanggungan);
- Pencatatan sita jaminan ;

- Pendaftaran ganti nama/ralat nama ;
- Pendaftaran peralihan karena akta PPAT/Lelang/Kewarisan/
- Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap ;
- Permohonan sertifikat wakaf;
- Penerbitan surat keterangan pendaftaran tanah ;
- Perubahan pemberian hak milik pada RS/RSS ;
- Pendaftaran peralihan hak tanggungan ;
- Pemberian Peningkatan hak ;

(Sumber data : Data sekunder Kantor Pertanahan Kota Makassar).

Apabila kita menginterpretasi antara jumlah personil pegawai pada Kantor Badan Pertanahan Kota Makassar sebagaimana terlihat pada tabel 7 diatas serta kegiatan-kegiatan tugas sebagaimana terperinci diatas, maka dari hasil analisis terhadap sejumlah responden yang diwakili oleh Pejabat Teknis Kantor Pertanahan Kota Makassar sebagai Pejabat TUN yang berkompeten dalam mengelola penerbitan sertifikat tanah, menunjukkan bahwa 100 % responden menerangkan tidak seimbang nya antara beban kerja dengan jumlah personil pegawai yang menangani pekerjaan di Kantor Badan Pertanahan disebabkan karena sangat besar dan beratnya beban tugas yang ada di Kantor Pertanahan, sementara jumlah pegawai relatif sedikit (hanya 73 orang). Sesuai hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan pada Kantor Pertanahan Kota Makassar, pada pokoknya menerangkan bahwa hampir semua Kantor Pertanahan di Sulawesi Selatan mengalami kekurangan pegawai sehingga dapat dipastikan bahwa setiap Kantor Pertanahan memiliki permasalahan yang sama,

yaitu banyaknya rincian kegiatan tugas-tugas serta tingginya dinamika permasalahan yang memerlukan penanganan secara cepat dan tepat, sementara personil yang ada sangat terbatas baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya, maka idealnya setiap Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota masih perlu penambahan pegawai khususnya untuk memenuhi kebutuhan dibagian Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan serta Bidang Pengukuran dan Survei.

Untuk melihat sejauhmana keterkaitan para Pejabat TUN Kantor Badan Pertanahan memahami perangkat peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan yang menjadi dasar kewenangan dan petunjuk Teknis sebagai pedoman dalam melaksanakan tugas pokoknya, dihubungkan dengan tingkat pendidikan yang dimiliki.

Sesuai hasil analisis maka dapat diketahui bahwa kurang lebih 95 % responden menerangkan sangat paham dengan segala peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan dalam pelaksanaan tugas pokoknya di Kantor Pertanahan. Meskipun demikian ada responden yang mengaku belum terlalu banyak mengetahui (masih kurang paham) mengenai perangkat peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, namun jumlahnya tidak signifikan karena hanya 1 orang (5 %), sehingga dapat disimpulkan bahwa para Pejabat TUN Kantor Badan Pertanahan sudah cukup berpengalaman dan sangat memahami mekanisme bidang tugasnya. Hal ini dibuktikan dengan melihat tabel mengenai jumlah pegawai dan tingkat pendidikannya, terlebih lagi karena 55 % responden menerangkan telah memiliki masa

kerja dinas antara 5 tahun sampai 10 tahun, bahkan 35 % menyatakan memiliki masa kerja dinas lebih dari 10 tahun.

Sehubungan dengan pembinaan dan pemahaman para Pejabat TUN Kantor Pertanahan Kota Makassar terhadap mekanisme dan perangkat peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan dalam pelaksanaan tugas pokoknya tersebut, maka menurut hasil analisis diketahui bahwa 100 % responden menjawab bahwa Pimpinan Kantor Badan Pertanahan sering melakukan pertemuan untuk memberikan pengarahan dan pembinaan kepada staf berkaitan mengenai petunjuk Teknis pelaksanaan tugas pokok di Kantor Pertanahan Kota Makassar. Hal ini membuktikan bahwa pimpinan senantiasa memberikan bimbingan dan motivasi kepada para stafnya demi kelancaran tugas-tugas yang ada. Dengan kata lain data tersebut dapat pula memberikan makna bahwa pimpinan Kantor Badan Pertanahan senantiasa melakukan himbauan dalam hal penanganan tugas agar para staf melakukan tugas-tugasnya sesuai prosedur dan mekanisme sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, serta mengantisipasi dan mencegah tindakan-tindakan yang tidak terpuji (melanggar norma hukum).

2. Faktor Substansi Hukum

Bahwa faktor substansi hukum ini erat kaitannya dengan penerapan hukum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan-peraturan lainnya yang saling bersinergi. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Pasal 19, menyebutkan bahwa :

Ayat (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah

diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Ayat (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi:

- a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dengan adanya dasar ketentuan Pasal 19 UUPA, khususnya ayat (1) dan (2), maka dapat diketahui bahwa dengan pendaftaran tanah/pendaftaran hak-hak atas tanah, sebagai akibat hukumnya kepada pemegang hak yang bersangkutan akan diberikan surat tanda bukti hak atas tanah dan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Kata "kuat" dilihat dari sistim pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia (sistim negatif), artinya tidak menjamin bahwa nama yang terdaftar di dalam buku tanah tersebut bersifat mutlak dan tidak dapat dibantah kebenarannya. Dengan kata lain Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, membuka peluang kemungkinan bagi orang lain yang merasa lebih berhak atas sebidang tanah untuk menggugat dengan mengajukan bukti-bukti tandingan. Jadi nilai kebenaran sebuah sertifikat (menurut sistim negatif) tidaklah bersifat mutlak apabila dapat dibuktikan keadaan sebaliknya (tidak benar) dalam suatu proses persidangan di Pengadilan.

Dalam kaitannya dengan pengertian dan fungsi sertifikat tanah, selain sebagai tanda bukti hak atas tanah, sertifikat tanah juga sekaligus merupakan keputusan tata usaha negara, Bertolak dari pengertian dan fungsi serta bentuk formalnya, maka sertifikat tanah sebagai keputusan TUN dapat digugat di Peradilan TUN sepanjang yang dipermasalahkan adalah menyangkut

mengenai prosedur formal dalam penerbitannya, atau dengan kata lain dari segi prosedural administratif (sebagaimana ditentukan dalam Pasal 53 ayat (2) sub a, b dan c Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, tentang Peradilan TUN). Dan dari hasil! penelitian diketahui bahwa sengketa di bidang pertanahan cukup banyak bahkan sangat dominan karena diatas rata-rata pertahun (60 %). Meskipun demikian terhadap pelaksanaan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap berupa kewajiban membatalkan sertifikat yang digugat dalam sengketa di' Peradilan TUN (Pasal 97 ayat (9) Jo Pasal 116 ayat (3) Undang-Undang Peratun), dalam kenyataannya menemui kendala karena tidak secara serta merta dapat dilaksanakan oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan sebagai pihak Tergugat yang dikalahkan dalam proses sengketa tata usaha negara tersebut.

Hal ini terungkap dari hasil analisis data mengenai sengketa pertanahan di Pengadilan TUN Makassar, serta hasil wawancara dengan beberapa responden (Pejabat Teknis Kantor Badan Pertanahan Kota Makassar), bahwa ada beberapa putusan Pengadilan TUN Kota Makassar yang tidak dapat dilaksanakan disebabkan karena adanya alasan pertimbangan-pertimbangan tertentu. Adapun yang menjadi alasan sehingga putusan Pengadilan TUN dimaksud tidak dapat dilaksanakan yaitu antara lain karena alasan untuk melindungi kepentingan hukum pihak lain/pemilik hak. Sesuai hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sengketa Konflik dan Perkara pertanahan pada Kantor Pertanahan Kota Makassar, bahwa secara kasuistis untuk membatalkan sebuah sertifikat sangat terkait dengan hak orang-orang yang tertera dalam sertifikat tersebut yang juga perlu dilindungi. Oleh karena itu pihak Kantor Pertanahan mensikapinya dengan menangguhkan untuk sementara pelaksanaan -putusan Peradilan TUN

dengan alasan sengketa mengenai haknya masih perlu diuji dulu di Peradilan Negeri (Peradilan Perdata).

Mencermati argumentasi para responden tersebut diatas pada prinsipnya dapat dikemukakan bahwa tidak dilaksanakannya secara sukarela putusan Pengadilan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap lebih disebabkan karena adanya pemahaman yang keliru dari Pejabat TUN Kantor Badan Pertanahan karena mempertentangkan antara keinginan melaksanakan putusan Pengadilan TUN disatu sisi, sementara pada sisi lain ingin melindungi kepentingan hak keperdataan pihak lain (pertentangan asas manfaat dengan mengorbankan kepastian hukum). Hal ini dapat disimpulkan demikian yaitu setelah mencermati tanggapan para responden bahwa secara kasuistis ada putusan pembatalan sertifikat yang baru dapat dilaksanakan apabila telah diuji terlebih dahulu di Pengadilan Negeri (Pengadilan Perdata) yaitu menyangkut masalah hak kepemilikannya. Pada prinsipnya dapat disimpulkan bahwa komentar para responden Pejabat Badan Pertanahan tersebut tidak berwenang memberikan penilaian terhadap putusan pengadilan, kewenangan untuk menilai putusan Peradilan TUN tingkat pertama ada pada Peradilan tingkat banding. Hal ini dapat dikatakan demikian setelah mencermati Komentar para responden Pejabat Kantor Pertanahan yang antara lain mengatakan bahwa ada beberapa putusan Pengadilan TUN Makassar yang pertimbangannya cenderung membahas mengenai sengketa kepemilikan/hak yang notabene adalah merupakan kewenangan menilai dari Pengadilan Negeri, sementara itu di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, ditentukan kewenangan menilai dari Pengadilan Tata " Usaha Negara adalah menyangkut masalah prosedur formal penerbitan keputusan atau penyimpangan administratif yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat TUN.

Sebagai Pejabat TUN yang mengeluarkan sertifikat, seharusnya Kepala Kantor Badan Pertanahan menyadari dan memahami hakekat tujuan diadakannya Peradilan TUN sebagai lembaga yudisial yang diberi kewenangan menilai sah tidaknya tindakan pejabat tata usaha negara dalam mengeluarkan keputusan TUN. Apabila pejabat TUN yang bersangkutan mampu memahami hakekat tujuan pembentukan Peradilan TUN, serta menyadari eksistensi lembaga peradilan (Peratun) dalam suatu negara hukum, maka niscaya Pejabat TUN yang bersangkutan tidak akan melecehkan putusan pengadilan, karena yang diuji dalam sengketa di Peradilan TUN adalah menyangkut segi administratif atau prosedur formal penerbitan suatu sertifikat hak atas tanah sebagai keputusan TUN. Sementara yang diuji dan merupakan kewenangan mengadili Pengadilan Perdata adalah dari segi hak kepemilikannya (siapa yang berhak berdasarkan bukti-bukti formal). Berbeda halnya jika kita kembali melihat tabel 6 mengenai tanggapan responden yang diwakili oleh para Pengacara/Penasihat Hukum, dimana dari 20 orang responden, ternyata 8 orang responden diantaranya atau sekitar 40 % mengatakan bahwa penanganan sengketa atas sertifikat hak milik atas tanah yang bermasalah melalui Peradilan TUN dinilai masih kurang efektif disebabkan karena masih adanya kendala dalam pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Menurut komentar para responden hal tidak dilaksanakannya putusan oleh Kantor Badan Pertanahan disebabkan karena tidak adanya Pasal-Pasal di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 yang mengatur secara tegas tentang sanksi-sanksi bagi Pejabat TUN yang tidak mau melaksanakan putusan Pengadilan TUN yang telah berkekuatan Hukum tetap. Namun dengan lahirnya Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 yang

sudah mengatur upaya paksa dan sanksi administrasi jika badan atau Pejabat TUN tidak mau melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap.

3. Faktor Budaya Hukum.

Bahwa faktor budaya hukum terkait dengan penerapan pelaksanaan Putusan Pengadilan dalam rangka penegakan hukum khususnya mengenai proses penyelesaian sengketa atas penerbitan sertifikat hak milik atas tanah bermasalah sebagai obyek TUN tentunya sangat terkait dengan pola tingkah laku (budaya hukum) aparat/masyarakat dalam memaknai hukum itu sendiri. Menurut pendapat para pakar hukum, maka dapatlah dimaknai bahwa meskipun tersedia perangkat peraturan perundang-undangan secara lengkap dan jelas, akan tetapi apabila para pelaksana penegak hukum termasuk masyarakat itu sendiri tidak secara konsisten menerapkan/melaksanakan hukum sesuai dengan maksud diadakannya peraturan hukum tersebut, maka tentunya proses penegakan hukum akan sia-sia belaka dan tidak akan mencapai hasil yang efektif sebagaimana yang diharapkan.

Berdasarkan hasil analisis terhadap permasalahan yang timbul sehubungan dengan proses penanganan sengketa atas penerbitan sertifikat hak milik atas tanah sebagai obyek TUN di Pengadilan TUN Makassar, maka diprediksi bahwa budaya hukum aparat Kantor Pertanahan Kota Makassar masih kurang tertib dalam mengaplikasikan hukum, khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan putusan sengketa tata usaha negara. Hal ini dikatakan demikian setelah melihat fakta masih adanya beberapa putusan Pengadilan TUN Makassar yang telah berkekuatan hukum tetap akan tetapi tidak secara sukarela dapat dilaksanakan oleh aparat Kantor Pertanahan. Sementara itu kita ketahui bahwa sebagai

konsekwensi negara Indonesia yang menganut paham negara hukum maka segala sesuatunya diatur oleh hukum dan harus ditaati.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ali, 1996, *Menguak Tabir Hukum*, Cetakan I, Chandra Pratama.
- A.P. Perlindungan, 1990, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Edisi II Cetakan I, Mandar Maju, Bandung. *Pedoman Pelaksanaan UUPA dan Tata Cara Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Alumni, Bandung.
- A.P. Perlindungan, 1990, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung.
- A.P. Perlindungan, 1991, *Pedoman Pelaksanaan UUPA dan Tata Cara Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Alumni, Bandung.
- A.P. Perlindungan, 1994, *Bunga Rampai, Hukum Agraria serta Landreform*, Bagian III, Mandar Maju, Bandung.
- Bachtiar Effendie, 1983, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung.
- Bachsan Mustafa, 1990, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, PT. Citra Aditia Bakti, Bandung.
- Baramuli, A. *Permasalahan Hukum dan Peradilan Administrasi Negara, Hukum dan Pembangunan No. 5 tahun ke VII*, 1986
- Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat Badan Pertanahan Nasional, 1988, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Pertanahan 1988-1998*, Penerbit Badan Pertanahan Nasional, Jakarta
- Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan*

- UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta.
- Darwan Prinst, 1995, Strategi Menangani Perkara Tata Usaha Negara, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Djoko Prakoso, 1988, Peradilan Tata Usaha Negara, Penerbit Liberty, Yogyakarta.
- E. Utrecht, 1966, Pengantar dalam Hukum Indonesia, Cet IX, PT. Penerbitan Universitas, Jakarta.
- Hendro Puspito, 2001, Efektivitas Penyelesaian Sengketa TUN di Pengadilan TUN Semarang, Tesis S2 UNDIP Semarang.
- Indroharto, 1991, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I dan II, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Irvan Fachruddin, 2003, Konsekwensi Pengawasan Peradilan Terhadap Tindakan Pemerintah (Disertasi), UNPAD, Bandung.
- I. Wayan Suandra, 1991, Hukum Pertanahan Indonesia, PT. Rineka, Jakarta.
- Moh. Mahfud, MD, 2001, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta.
- Muchsan, 1981, Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia, Liberty Jogyakarta.
- Muchsan, 1981, Seri Hukum Administrasi Negara Peradilan Administrasi Negara, Liberty, Jogyakarta.
- Muchsan, 1992, Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, Liberty, Jogyakarta.
- O.C. Kaligis, 1999, Praktek-Praktek Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, Alumni, Bandung.
- Paulus E. Lotulung, 1989, Perbuatan-Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dalam PJJ, Sipayung, Pejabat sebagai calon Tergugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara, CV. Sri Rahayu, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, Dkk, 1994, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Prajudi Atmosudirdjo, 1988, Hukum Administrasi Negara, Cetakan ke 9, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Rusmadi Murad, 1991, Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah, Alumni, Bandung.
- Rosma Achmad, 1993, Proyek Peningkatan Tertib Hukum Dan Pembinaan Hukum Mahkamah Agung RI, Himpunan Karangan Di Bidang Hukum Tata Usaha Negara, Jakarta.
- Sipayung, P. J. J., (Ed), Pejabat sebagai calon Tergugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara (Buku kesatu dan kedua), Jakarta: Sri Rahayu, 1989)
- Sjachran Basah, 1992, Menelaah Liku-Liku Rancangan Undang-Undang No. - Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Liberty, Bandung.
- Sjachran Basah, 1997, Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, Cetakan III, Alumni, Bandung.
- Sudargo Gautama, 1986, Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria. Cetakan VI, Alumni, Bandung.
- Slamet Suparjoto, 2000, Thesis S-2, Analisis Yuridis Cakupan Keputusan Tata Usaha Negara sebagai Obyek Sengketa dan Praktiknya, UNHAS, Makassar.
- Soekanto, Soerjono, Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di

- Indonesia, Cet, III, Jakarta: UI. Press, 1983.
- Administrasi Negara, Liberty, Jogyakarta.
- Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, 1982, Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat, CV. Rajawali, Jakarta.
- S.F. Marbun dan Moh. Mahfud, MD, 1987, Pokok-Pokok Hukum