

Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara atas Tanah Menurut UUD 1945

Winahyu Erwiningsih
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
winahyu@fh.uii.ac.id

Abstract

This research was based on how the implementation of regulation of state's authority rights over land according to UUD 1945. Promovenda thought that one of urgently and crucial issue was not properly cleared and strictness of UUPA to explain the definition means and substance of state's authority rights over land that might caused misinterpretation. This research was using normative method with explanatory-analytical type. Researcher was using juridical-normative, comparative and historical approach. Qualitative method was used in data analysis. The research generated few results. First, state's authority rights over land is an implementation of people's rights based on right and responsibility equality of Indonesian people which have an original characteristic that sub stain to achieve nation welfare. Second, the implementation of the State's authority rights is not entirely showed in law regulations so the state has obstacles to execute their authority. Third, the State has no political will to executed the agrarian politic consequently recognized by doing a single interpretation of state's authority rights over land based on the political regime interests.

Key word: State's authority rights, land

Abstrak

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh suatu persoalan bagaimana pelaksanaan pengaturan hak menguasai negara atas tanah sebagaimana diamanatkan UUD 1945? Menurut peneliti, salah satu persoalan mendasar dan mendesak adalah kurang jelas dan tegasnya UUPA dalam menjabarkan pengertian, makna dan substansi hak menguasai negara atas tanah sehingga mudah disalahtafsirkan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif bertipe eksplanatoris-analitis serta pendekatan yuridis normatif, perbandingan dan sejarah sedangkan analisis data dilakukan secara kualitatif. Hasil penelitian ini menyimpulkan: *pertama*, hak menguasai negara atas tanah sebagai perwujudan hak masyarakat yang didasarkan pada keseimbangan hak dan kewajiban manusia Indonesia bersifat asli mengandung makna tuntutan hak dan kewajiban masyarakat terhadap penggunaan hak atas tanah, substansinya adalah untuk kesejahteraan rakyat. *Kedua*, implementasi makna dan substansi hak menguasai negara atas tanah belum seluruhnya tercermin dalam peraturan perundang-undangan sehingga penyelenggara negara (eksekutif) mengalami kesukaran untuk menjalankan fungsi kewenangan tersebut. *Ketiga*, lemahnya pelaksanaan pengaturan disebabkan oleh kurang adanya kemauan politik penguasa untuk melaksanakan politik agraria secara konsekuen ditandai dengan melakukan interpretasi tunggal hak menguasai negara atas tanah berdasarkan kepentingan politik rezim.

Kata kunci: Hak menguasai negara, tanah

Pendahuluan

Penelitian ini memfokuskan pada aspek yuridis tentang makna, substansi dan kewenangan negara atas sumber daya alam khususnya tanah, serta penjabarannya dalam peraturan perundang-undangan khususnya terhadap kewenangan mengatur, mengurus dan mengawasi penguasaan hak atas tanah. Hal tersebut dimaksudkan untuk menemukan dan mengembangkan konsepsi hukum hak menguasai negara atas tanah di Indonesia dan implementasinya dalam peraturan perundang-undangan. Permasalahan tersebut dipilih karena tanah merupakan faktor pendukung utama kehidupan dan kesejahteraan masyarakat,¹ namun dalam implementasinya tidak jarang menimbulkan masalah politik, hukum, sosial dan ekonomi.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia melalui Ketetapan MPR Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam mengamanatkan perlu adanya pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang mendasarkan prinsip-prinsip kesatuan bangsa, supremasi hukum, demokrasi, keadilan, menghargai hak-hak hukum adat, keseimbangan hak dan kewajiban antara negara, pemerintah dengan rakyat. Amanat tersebut secara mendasar dapat diartikan sebagai peninjauan kembali seluruh kebijakan sumber daya alam khususnya tanah yang selama ini terjadi baik dari segi politik hukum, peraturan perundang-undangan maupun implementasinya sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Perintah sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 berisi keadaan berbuat, berkehendak agar sesuai dengan tujuannya. Persoalannya adalah: sudahkah negara melalui konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang ada telah mengatur implementasi perintah tersebut sebagai pedoman dalam mengambil kebijakan sehingga dapat dicapai tujuannya? Undang-Undang Dasar 1945 tidak memberikan ketentuan yang cukup tentang makna dan substansi hak menguasai negara atas sumber daya alam, khususnya tanah. Penjabaran otentik terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) berisi peraturan dasar memuat hal-hal pokok tentang dasar dan arah kebijakan politik hukum agraria nasional, khususnya hubungan manusia

¹ Soejono, et. al, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, hlm. 1.

dengan tanah yang berisi hak dan kewajiban warga negara dan penduduk, masyarakat dan negara.

Ketentuan pokok dalam UUPA tersebut, apakah makna dan substansi yang terkandung dalam hal menguasai negara atas tanah itu? Sebab dalam kenyataannya kekuasaan negara atas tanah sangatlah mudah diberikan penafsiran “tunggal” sesuai dengan keinginan penguasa, sedangkan masih banyak peraturan perundang-undangan yang harus dijabarkan untuk pelaksanaan ketentuan pokok dalam UUPA. Oleh karena itu diperlukan pemahaman tentang makna dan substansi hak menguasai negara atas tanah. Atas dasar makna dan substansi tersebut dapat dikemukakan deskripsi pelaksanaan kewenangan negara dalam hal pengaturan, pengurusan dan pengawasan penguasaan atas tanah baik oleh negara, badan-badan pemerintahan maupun masyarakat dan perseorangan sehingga dapat diketahui apakah deskripsi pengaturan pengurusan dan pengawasan telah sesuai dengan makna dan substansi UUD 1945. Pernyataan demikian penting mengingat: a) bumi seisinya dan ruang angkasa merupakan sumber daya alam utama yang menjamin hidup dan kesejahteraan bangsa. Siapa yang menguasai bumi, air dan ruang angkasa akan menguasai kehidupan manusia, b) sifat sumber daya alam khususnya tanah adalah terbatas, c) kebutuhan akan tanah terus meningkat seiring dengan sifat dan perkembangan manusia, d) kewenangan negara untuk melaksanakan kewajiban sesuai dengan instrumen yang ada agar tercapai keadilan dan kesejahteraan bersama.²

Pemahaman atas konsep makna dan substansi hak menguasai negara atas tanah penting untuk meluruskan kewenangan yang ada selama ini dalam bentuk mengatur, mengurus/mengelola dan mengawasi untuk menghindari kesimpangsiuran dan kesewenang-wenangan. Demikian pula pada era reformasi saat ini, menuntut penegasan politik hukum pertanahan dalam peraturan perundang-undangan dan sikap tindak pemerintah untuk menjamin percepatan peningkatan kemakmuran dengan mempertimbangkan aspek kedaerahan, pluralisme masyarakat hukum termasuk masyarakat hukum adat serta jaminan atas perlindungan hukum bagi pemegang hak-hak atas tanah. Dalam menghadapi era pasar bebas abad 21, menuntut kesiapan hukum dalam setiap bidang pembangunan,³ sebab pembangunan

² Pengertian politik hukum menurut Moh. Mahfud MD., adalah upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara. Pendapat ini sebagaimana yang penulis maksudkan pada pernyataan tersebut di atas. Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Pertama, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 13-16.

³ Sri Soemantri M., *Permasalahan Hukum Tata Negara (dan Politik) dalam Perspektif Penelitian, Pengembangan dan Pendidikan Hukum di Indonesia*, (Makalah), FH-UNDIP-DIKTI-DEPDIBUD, Bandung Ambarawa, 1996, hlm. 8.

dalam dirinya mengandung perubahan besar, yang meliputi perubahan struktur ekonomi, perubahan fisik wilayah, perubahan sumber alam dan lingkungan hidup, perubahan teknologi dan perubahan sistem nilai, tidak mustahil rakyat secara absolut akan tertinggal.⁴

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, maka masalah yang menjadi fokus penelitian ini adalah sebagai berikut: *Pertama*, apakah pengertian, makna dan substansi hak menguasai negara atas tanah menurut UUD 1945? *Kedua*, bagaimana hak menguasai negara atas tanah diatur dalam peraturan perundang-undangan dan implementasinya pada saat ini? *Ketiga*, bagaimana seharusnya hak menguasai negara atas tanah tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan agar tercapai sebesar-besar kemakmuran rakyat secara adil dan merata?

Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah: *Pertama*, menemukan pengertian, makna dan substansi hak menguasai negara atas tanah menurut UUD 1945. *Kedua*, menemukan deskripsi sinkronisasi pengaturan menguasai negara atas tanah khususnya dalam hal sinkronisasi peraturan perundang-undangan; *Ketiga*, merumuskan konsepsi pengaturan hak menguasai negara yang idealnya diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga dapat mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat secara adil dan merata.

⁴ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Cetakan Kedua belas, Edisi Keenam, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1966, hlm. 44.

Kerangka Teori

a. Konsep Hak Menguasai Negara atas Tanah

Dalam kepustakaan, *power* diterjemahkan sebagai kekuasaan, sedang *authority* diterjemahkan sebagai wewenang.⁵ Kekuasaan, kekuatan dan wewenang berkaitan erat dengan paksaan yang antara lain terwujud dalam sanksi hukum.⁶

Kekuasaan merupakan kesepadanan dari wewenang. Dalam hukum, wewenang ini sah jika dijalankan menurut hukum. Secara istimewa, wewenang dimiliki oleh negara. Sehingga, negara berhak menuntut kepatuhan. Oleh karena itu, wewenang atau kekuasaan negara berada dalam lingkup hukum publik.

Kekuasaan berkaitan juga dengan lingkup hukum perdata, yaitu: kecakapan dan kemampuan melakukan sesuatu (*bekwaam dan bekvougd*).⁷

b. Bentuk Hak Menguasai Negara atas Tanah

Negara dapat melakukan hubungan hukum seperti benda-benda perseorangan dengan manusia pemiliknya. Hubungan hukum negara dengan tanah masuk kategori benda atau tanah yang dipergunakan bagi umum (*res publicae*). Dengan demikian, jalan umum dan sejenisnya adalah milik negara. Beberapa alasan dikemukakan:

- 1) Adanya hubungan hukum khusus antara negara dengan tanah-tanah yang masuk kategori *res publicae in publico usu*, yang merupakan penyimpangan dari *res publicae in patrimonio* (benda-benda yang menjadi kekayaan masyarakat umum);
- 2) Kekuasaan hukum yang dijalankan negara terhadap tanah khususnya yang dipergunakan oleh umum, mempunyai isi yang sama dengan kekuasaan yang dilakukan negara terhadap tanah-tanah lain yang digunakannya secara tidak terbatas. Isi kekuasaan ini memiliki karakter yang sama dengan kekuasaan dalam milik perseorangan di dalam hukum perdata.

⁵ Franz Magnis Suseno membedakan 2 (dua) jenis wewenang, yaitu: wewenang dalam arti ada kekuasaan yang berhak menuntut ketaatan, jadi ada hak untuk memberi perintah (*diontis*) yang berarti harus serta wewenang dalam ilmu pengetahuan yang disebut (*Epsitemis*), selengkapnya lihat dalam: Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT. Gramedia, Jakarta, 1987, hlm. 53.

⁶ Abdul Gani dalam Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Galia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 157.

⁷ Menurut N. E. Algra, kata "kompeten" diartikan sama dengan *bekwaam* dan *bekvougd*, selengkapnya lihat N. E. Algra, *Inleiding tot het Nedberlands Privaatrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, achiende druk, 1985, hlm. 79 dan 121.

- 3) Tanah yang dipergunakan untuk kepentingan dinas umum seperti bangunan perkantoran pemerintah, termasuk *res publicae in publico usu* sehingga menjadi milik negara.⁸

Pengertian milik negara tidak saja berdasar wewenang yang ditentukan menurut hukum, melainkan juga meliputi kompetensi dengan kemampuan memikul hak dan kewajiban. Negara dengan demikian dipandang sebagai pribadi hukum yang sama dengan manusia alamiah.

1) Konsep Negara Dapat Memiliki Tanah

Negara dapat melakukan hubungan hukum seperti benda-benda perseorangan dengan manusia pemiliknya. Hubungan hukum negara dengan tanah masuk kategori benda atau tanah yang dipergunakan bagi umum (*res publicae*). Dengan demikian, jalan umum dan sejenisnya adalah milik negara. Beberapa alasan dikemukakan:

- a. Adanya hubungan hukum khusus antara negara dengan tanah-tanah yang masuk kategori *res publicae in publico usu*, yang merupakan penyimpangan dari *res publicae in patrimonio* (benda-benda yang menjadi kekayaan masyarakat umum);
- b. Kekuasaan hukum yang dijalankan negara terhadap tanah khususnya yang dipergunakan oleh umum, mempunyai isi yang sama dengan kekuasaan yang dilakukan negara terhadap tanah-tanah lain yang digunakannya secara tidak terbatas. Isi kekuasaan ini memiliki karakter yang sama dengan kekuasaan dalam milik perseorangan di dalam hukum perdata.
- c. Tanah yang dipergunakan untuk kepentingan dinas umum seperti bangunan perkantoran pemerintah, termasuk *res publicae in publico usu* sehingga menjadi milik negara.⁹

Dengan demikian, pengertian milik negara tidak saja berdasar wewenang yang ditentukan menurut hukum, melainkan juga meliputi kompetensi dengan kemampuan memikul hak dan kewajiban. Negara dengan demikian dipandang sebagai pribadi hukum yang sama dengan manusia alamiah.

2) Konsep Negara Tidak Dapat Memiliki Tanah

Dalam literatur, tidak ada teori yang secara tegas menyatakan bahwa negara tidak perlu memiliki tanah kecuali pendapat-pendapat tentang hak milik

⁸ *Ibid.*, hlm. 36.

⁹ *Ibid.*, hlm. 36.

perseorangan yang bersifat asasi sebagai kebalikan dari ketidakmungkinan negara memiliki tanah. Mr. W.G. Vegting¹⁰ dengan menganut pemikiran ahli hukum Romawi menyatakan bahwa negara bukanlah pemilik tanah atau hubungan antara tanah dengan negara bukan atas hubungan milik.

Menurut Von Jhering, negara tidak mempunyai milik privat di atas benda-benda yang diperuntukkan bagi umum, dengan alasan benda yang dipergunakan umum tidak dapat diperjual-belikan. Atas dasar pandangan ini, maka dapat disimpulkan bahwa hak milik atas tanah adalah milik manusia alami. Dalam hal ini milik perseorangan merupakan pemilikan yang tunduk pada hukum alam, dimana secara alamiah eksistensi manusia senantiasa disertai dengan hak-hak yang secara alami melekat padanya, termasuk hak untuk memiliki sehingga bersifat asasi.¹¹

Penempatan hak manusia untuk memiliki yang bersifat asasi memperlihatkan kuatnya kedudukan manusia atas tanah sehingga dapat mengecualikan pemilikan tanah oleh negara. Atas dasar ini, negara tidak mungkin memiliki tanah.

Kehadiran manusia dalam negara adalah untuk secara aktif mengambil bagian dalam kehidupan politik, namun negara tidak menerima kekuasaan untuk memiliki apa yang dimiliki oleh warga. Tugas negara di dalam hidup bermasyarakat sebagai suatu kesatuan adalah melindungi kehidupan riil masyarakatnya termasuk melindungi hak milik setiap orang yang ada dalam masyarakat itu. Dalam hal ini, diterima suatu dalil bahwa milik seseorang tidak dapat dilepaskan secara paksa.¹² Demikian pula jika negara memiliki tanah, maka pemilikan tanah oleh negara itu akan memberi akibat sebagaimana sifat-sifat kepemilikan secara perdata.

Teori yang berbeda diajukan oleh Karl Marx dan Friederich Engels. Teori ini bertolak dari teori-teori ekonomi khususnya teori nilai buruh. Negara sebagai bangun ideal dari penerapan sistem ekonomi riil merupakan pengemban cita-cita masyarakat yaitu masyarakat yang tidak terdapat pertentangan antar kelas.¹³ Cara yang dilakukan adalah tidak dikenal adanya pemilikan pribadi selain pemilikan masyarakat komunis. Tanah dipandang sebagai alat produksi dikuasai dan dimiliki oleh masyarakat dalam bentuk negara.

¹⁰ Ronald Z. Titahelu, "Penetapan Asas-asas Hukum Umum dalam Penggunaan Tanah Untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat, Suatu Kajian Filsafati dan Teoritik tentang Pengaturan dan Penggunaan Tanah di Indonesia", *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1993, hlm. 91.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 95.

¹² Sony Keraf, *Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi*, Kanisius, Yogyakarta, 1997, hlm. 8.

¹³ Ronald Z. Titahelu, *Penetapan ...*, *Op. Cit.*, hlm 113.

c. Konsep Hubungan Tanah dengan Masyarakat dalam Hukum Adat

Masyarakat adat atau persekutuan hukum adat memiliki unsur-unsur keteraturan dalam hidup, batas wilayah, kekuasaan sendiri, serta memiliki kekayaan baik berupa jasmani maupun rohani. Dari sisi sosial, ekonomi dan budaya, tanah merupakan kekayaan jasmaniah dan rohani masyarakat sebagai obyek pengaturan dan dipertahankan oleh para pemuka adat.¹⁴ Tanah dengan hak milik dalam pandangan hukum adat bukan bersifat hukum privat atau hukum publik, tetapi merupakan sekumpulan hak dan kewajiban baik perseorangan, persekutuan, maupun orang lain dengan cara memperoleh izin.¹⁵

Hak masyarakat persekutuan hukum adat atas wilayah tertentu disebut hak ulayat. Kuat lemahnya hubungan antara perseorangan dengan persekutuan tergantung pada kuat lemahnya hubungan antara perseorangan dengan tanahnya. Terdapat suatu asas, bahwa hak atas tanah kepunyaan perseorangan harus secara nyata dan terus menerus dikelola, sebaliknya jika aktifitas perseorangan tersebut melemah, maka hubungan perseorangan dengan tanah menjadi kecil atau hilang sama sekali, sehingga persekutuan hukum adat tetap memiliki pengaruh yang kuat atas tanah dalam bentuk kedaulatan wilayah atas tanah dan sumber daya alam di wilayahnya.

Metode Penelitian

Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif¹⁶ yaitu penelitian yang bertolak dari postulat-postulat normatif disebut dengan hukum positif dan doktrin-doktrin yang berkembang. Segi normatif sebagai ciri penelitian difokuskan pada postulat-postulat hukum normatif berkaitan dengan hak menguasai negara atas tanah. Untuk melengkapinya, dilakukan kajian pendalaman dengan pendekatan filsafat, politik, serta kajian sejarah perbandingan hukum tanah di Indonesia. Penelitian ini

¹⁴ Erman Rajagukguk, *Hukum dan Masyarakat*, Cetakan Pertama, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1986, hlm. 35.

¹⁵ Supomo, *Hubungan Individu Dalam Masyarakat Dalam Hukum Adat*, Gita Karya D/h Noor Komala, Jakarta, 1963, hlm. 17.

¹⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, hlm. 15.

juga menelaah deskripsi pelaksanaan kewenangan hak menguasai negara dalam peraturan perundang-undangan serta sinkronisasi dalam pengaturan masalah penguasaan negara atas tanah.

Teknik Pengumpulan Data dan Analisa Data

Untuk mengkaji fokus penelitian tersebut di atas, bahan hukum yang dipergunakan adalah: a) bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan dari UUD 1945 sampai dengan peraturan daerah; b) bahan hukum sekunder berupa literatur ilmu hukum, risalah-risalah sidang berkaitan dengan pembuatan peraturan perundang-undangan, hasil penelitian, serta pendapat-pendapat para pejabat dan tokoh masyarakat, serta dokumen tertulis lainnya yang relevan dengan obyek penelitian; c) bahan hukum tertier meliputi kamus hukum, kamus pemerintahan, bagan, serta bahan lain yang mendukung kelengkapan bahan hukum primer dan sekunder.

Analisis data penelitian ini dilakukan dengan inventarisasi hukum positif yang pernah dan masih berlaku, berkaitan dengan topik yang diteliti kemudian dilakukan analisis substansinya untuk dapat mengklasifikasi hukum positif tersebut secara logis sistematis, dengan pendekatan yuridis analitis, yuridis komparatif dan yuridis historis. Untuk memperkuat penelitian dan analisis terhadap bahan hukum ini, maka akan dilakukan pula wawancara (*interview*) dengan beberapa narasumber yang mempunyai kompetensi yang diteliti.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Makna dan Substansi Hak Menguasai Negara atas Tanah

Hak menguasai negara menurut UUD 1945 harus dilihat dalam konteks hak dan kewajiban negara sebagai pemilik kekuasaan yang mengemban tugas menciptakan kesejahteraan rakyat. Kedudukan negara sebagai badan penguasa pemilik kekuasaan itu adalah pengejawantahan dari faham pola hubungan antara perseorangan dengan masyarakat dalam konsepsi hukum adat yang kristalisasi nilai-nilainya terumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, sehingga hak menguasai negara mengandung didalamnya untuk melaksanakan hak dan kewajibannya yang melahirkan kekuasaan, wewenang bahkan daya paksa. Dengan demikian pengertian

hak menguasai negara adalah kewenangan yang dimiliki oleh negara yang berisi wewenang, mengatur, merencanakan, mengelola/mengurus serta mengawasi pengelolaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah baik dalam hubungan antara perseorangan, masyarakat dan negara dengan tanah maupun hubungan antara perseorangan, masyarakat dan negara satu dengan lainnya yang berkaitan dengan tanah.

Kewenangan negara untuk mengatur, mengurus dan mengawasi hak atas tanah baik yang ada pada perseorangan, masyarakat dan negara berhubungan erat dengan konsep keseimbangan antara hak dan kewajiban yang didalamnya mengandung unsur bahwa setiap hak terdapat di dalamnya kewajiban, demikian pula sebaliknya. Dengan demikian tiap perseorangan, masyarakat maupun negara berdasar hak masing-masing pada hakekatnya mempunyai kewajiban untuk : a) memanfaatkan tanah secara nyata bagi peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat, b) melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat atas tanah, c) mencegah segala tindakan yang menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau kehilangan hak atas tanah. Negara dalam kedudukannya sebagai badan penguasa mempunyai kekuasaan untuk dipaksakan, melaksanakan segala ketentuan tersebut di atas. Dengan demikian makna dari hak menguasai negara adalah tuntutan negara terhadap perseorangan, masyarakat dan negara sendiri untuk melaksanakan hak sesuai dengan kewajiban yang dibebankan kepadanya dalam bentuk memanfaatkan tanah, melindungi dan menjamin hak-hak pihak lain serta mencegah tindakan yang menyebabkan pihak lain kehilangan kesempatan atau hak atas tanah.

Dasar struktur hubungan penguasaan atas tanah antara perseorangan, masyarakat dan negara tersebut di atas diyakini merupakan dasar yang akan mengatarkan bangsa Indonesia kepada kejayaan di masa depan. Oleh karena itu negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa serta kedudukannya sebagai badan penguasa dalam menjalankan fungsi mengatur, mengurus dan mengawasi di dalamnya mengandung substansi yakni tercapainya sebesar-besar kemakmuran rakyat. Tanpa kekuasaan negara yang demikian maka mustahil kesejahteraan rakyat berkaitan dengan tanah akan tercapai. Namun demikian, kekuasaan negara juga harus dijalankan sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam pokok pikiran pembukaan UUD 1945, konstitusi maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga sikap tindak negara melalui pemerintahannya tidak saja mempunyai legitimasi yang sah namun juga sesuai dengan tahap-tahap perkembangan kesejahteraan yang diharapkan.

B. Pelaksanaan Wewenang Negara

Pelaksanaan wewenang negara dalam hal pembuatan peraturan (wewenang mengatur) sangat kurang. Hal demikian disebabkan karena : 1) adanya kekosongan peraturan, 2) peraturan yang ada tidak sinkron satu dengan lainnya, 3) peraturan yang ada tidak mampu mengikuti perkembangan kebutuhan. Sebab-sebab lain adalah: 1) lemahnya kemauan politik pemerintah (pada masa orde baru) untuk membuat peraturan yang sesuai dengan perkembangan jaman karena kuatnya orientasi pembangunan ekonomi sehingga hukum pertanahan sebagai subordinasi politik ekonomi penguasa dan 2) kurangnya kepercayaan pemerintah kepada pemerintah daerah dalam melaksanakan pelimpahan tugas pengaturan di bidang pertanahan.

Pelaksanaan wewenang di bidang pengurusan ditandai dengan makin baiknya pelayanan pemerintah di bidang pendaftaran hak-hak atas tanah dan aturan peralihannya. Terhadap pengurusan tanah-tanah terlantar, tanah kosong dan tanah-tanah yang dipergunakan tidak sesuai dengan peruntukannya walaupun peraturannya telah cukup mengatur, namun pelaksanaannya sangat lemah. Faktor-faktor yang menyebabkan adalah kurangnya sarana, tenaga dan pendanaan. Akibat lebih lanjut adalah lemahnya pengawasan khususnya dalam penguasaan hak-hak atas tanah, sehingga pelanggaran terhadap hak-hak atas tanah dapat terus terjadi dan perlindungan terhadap pemilik hak atas tanah kurang.

Secara umum sinkronisasi dengan beberapa peraturan undang-undang di bidang sumber alam khususnya tentang sumber daya air, kehutanan/perkebunan dan pertambangan secara politik telah benar dalam meletakkan kekuasaan negara. Namun dalam implementasinya terdapat titik-titik lemah yaitu tentang tata cara perolehan hak atas tanah dan syarat serta tata cara penuntutan ganti rugi akibat usaha pertambangan dan perkebunan.

Baik UUPA dan kebijakan pemerintah (pusat) maupun Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak tegas mengatur kewenangan di bidang pertanahan. Namun demikian adanya jaminan pengaturan berkaitan dengan penggunaan tanah yang diberikan kewenangannya kepada daerah serta pemberian dana hasil pajak tahunan dan pajak peralihan hak atas tanah telah cukup meredam gejolak daerah dalam menuntut otonomi di bidang pertanahan.

Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dapat disimpulkan bahwa sebesar-besar kemakmuran rakyat merupakan dasar dikuasainya tanah oleh negara. Ketentuan

tersebut mengandung pokok pikiran, bahwa kebutuhan tanah bagi perseorangan, masyarakat dan negara memerlukan suatu wewenang atau kekuasaan, kekuatan ataupun kemampuan, serta kecakapan yang berfungsi untuk memenuhi tujuan tersebut.

Dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, dinyatakan bahwa: "Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab dalam kerangka negara hukum kesatuan Republik Indonesia." Dalam alinea tersebut terkandung pandangan bahwa: a) dasar kekuasaan negara untuk mengatur hubungan antar manusia adalah bersumber pada kedaulatan rakyat serta bersumber pada hukum-hukum Tuhan. Suatu prinsip yang dapat diambil yaitu Tuhan memberikan hak pada manusia untuk hidup dengan karunia-Nya, begitu pula Tuhan menghendaki manusia menunaikan kewajibannya sebagaimana dikehendaki oleh Tuhan. b) adanya norma moral bahwa manusia itu harus bersikap adil demi menjalankan kehidupannya sesuai dengan harkat dan martabatnya yaitu dengan menjalankan hak dan kewajibannya secara seimbang.

Manusia yang adil dan beradab adalah manusia yang menyadari dirinya sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang berharkat dan bermartabat luhur serta bersifat monodualis. Konsepsi ini merupakan konsepsi moral bangsa Indonesia sebagaimana terdapat dalam Pembukaan UUD 1945.

Konsepsi di atas sebagai asas-asas hukum umum yang berfungsi untuk menjembatani dalam hubungan antar manusia dengan diri pribadi, masyarakat, negara dan lingkungan keseluruhan.

Supomo dalam pandangannya yang disampaikan dalam Sidang BPUPKI 31 Mei 1945 mengemukakan ukuran moral dalam mengatur hubungan-hubungan antar manusia yaitu:¹⁷

- 1) Melalui sifat dan cita-cita persatuan hidup yaitu persatuan *kawulo-Gusti*, dunia luar dan dunia batin, makro kosmos dan mikro kosmos, antara rakyat dan pimpinannya;
- 2) Keseimbangan lahir bathin, oleh karena manusia pribadi, golongan atau masyarakat di dalam pergaulan hidup mempunyai tempat dan kewajiban hidup (darma sendiri-sendiri menurut hukum kodrat alam) kehidupan mana saling berkaitan dan saling mempengaruhi.

Hak dan kewajiban yang seimbang merupakan dasar legitimasi pengaturan hubungan antar manusia yang berisi penyelenggaraan wewenang, kekuasaan,

¹⁷ Pendapat Soepomo tersebut sebagaimana ditulis Muhammad Yamin dalam *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, Cetakan II, Penerbit Siguntang, Jakarta, 1971, hlm. 113.

kekuatan, kecakapan, maupun kemampuan guna mencapai tujuan hidup manusia yang juga merupakan tujuan hukum yaitu mengatur pergaulan hidup manusia secara damai dan adil. Hak dan kewajiban secara seimbang merupakan asas-asas hukum umum yang menjadi sumber peraturan hukum yang lebih konkrit atau dengan kata lain asas-asas hukum ini menjadi pokok yang melegitimasi tertib peraturan hukum yang lebih konkrit.¹⁸

Dalam hubungannya dengan tanah, asas tersebut termuat dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA, yang menyebutkan: "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional."

Dengan demikian, dapat dikemukakan beberapa pokok bahwa: a) tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa; b) yang memiliki hubungan dengan tanah adalah manusia alamiah yaitu perseorangan, keluarga dan masyarakat. Kumpulan dari pemilikan tersebut disebut sebagai milik bangsa; c) kebutuhan tanah antara perseorangan, masyarakat dan negara dipenuhi secara seimbang; d) kehadiran negara sebagai organisasi kekuasaan didasarkan atas dua hal yaitu kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat; e) dalam hubungannya dengan rakyat, negara merupakan organisasi suatu bangsa yang memiliki karakter kelembagaan dengan kewenangan mengatur atau memiliki kekuasaan untuk mengatur.

C. Pengaturan Hak Menguasai Negara atas Tanah

UUD 1945 yang singkat dan simpel kurang memberikan makna yang jelas terhadap ketentuan hak menguasai negara atas sumber daya alam (tanah) hal mana seharusnya diatur. Implementasi pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah dan juga terhadap sumber daya alam lainnya seharusnya berangkat dari pemahaman pelaksanaan kewajiban negara sebagai perwujudan dari hak masyarakat atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Mengingat pentingnya sumber daya alam bagi

¹⁸ Berbeda dengan pandangan G.W. Friedrich Hegel yang menempatkan hak pribadi manusia hanya sebagai bagian dari hak masyarakat secara keseluruhan, walaupun manusia pribadi diakui kedudukan penting. Ketidakseimbangan dalam masyarakat karena perbedaan kemampuan, maka masyarakat melakukan kesepakatan sebagai wujud moral yang menghendaki keseimbangan. Teori Integralistik dari Hegel tidak memiliki kesamaan teori Integralistik yang dikemukakan Supomo yang meliputi: a) sifat dan cita-cita persatuan hidup; b) keseimbangan lahir batin, selengkapnya lihat Pidato Supomo dalam sidang BPUPKI tanggal 31 Mei 1945. Selengkapnya lihat juga Supomo, *Hubungan..., Loc.Cit.*, hlm. 17.

kesejahteraan bangsa, maka sinkronisasi peraturan, pelaksanaan tugas pengurusan serta efektifitas pengawasan merupakan tiga pilar bagi tercapainya substansi hak menguasai negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya.

D. Aspek-aspek yang Mempengaruhi Pengaturan Hak Menguasai Negara Atas Tanah

1. Aspek Sosial

Hak milik perseorangan dalam tradisi sosial dan politik Indonesia, diakui dalam perundang-undangan dan memperoleh tempat yang wajar dalam fungsinya yang bersifat sosial. Walaupun UUD 1945 tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa pemilikan secara perseorangan adalah sah, namun jelas memberi ruang luas kepada warga negara untuk secara perseorangan menghaki barang-barang yang diperlukan untuk mempertahankan martabat kemanusiaannya, mengembangkan pribadi dan bakat-bakatnya dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Sumber hak milik itu adalah hak ulayat yang menurut hukum adat adalah hukum asli bangsa Indonesia, artinya tanah milik perseorangan dilekati fungsi sosial, yang artinya tanah milik perseorangan bukan saja harus dipergunakan (atau tidak dipergunakan) tanpa merugikan orang lain, melainkan justru harus diletakkan dalam rangka pemanfaatannya untuk kesejahteraan umum.

2. Aspek Ekonomi

Tanah dan sumber daya alam merupakan sumber penghidupan bagi sebagian besar rakyat Indonesia. Karena itu, proses eksploitasi tanah dan sumber daya alam harus menempatkan kepentingan dan keberlangsungan hidup masyarakat setempat secara sosial dan budaya sebagai rujukan utamanya, bukan sekedar perhitungan keuntungan dan pertumbuhan ekonomi semata.

Meningkatnya harga tanah sebagai akibat dari tekanan permintaan yang sangat kuat, sering memicu permasalahan yang lain. Di satu sisi dengan terbatasnya dana, pemerintah semakin kesulitan untuk melakukan pembangunan, khususnya yang menyangkut penyediaan prasarana dan fasilitas umum. Sementara di sisi lain, meningkatnya harga tanah membuat masyarakat miskin semakin tergesur, karena tidak mampu mendapatkan tanah yang harganya sesuai dengan kemampuan kelompok masyarakat tersebut.

Apabila rencana tata ruang dan tata guna tanah dikembangkan secara nasional maka pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan dengan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan

3. Aspek Politik

Aspek politik yang mempengaruhi regulasi seputar bidang pertanahan di antaranya adalah tarik menarik kewenangan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat tidak menyerahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah masalah pertanahan padahal telah didelegasikan kepada daerah melalui undang-undang.

Semula pengaturan pelaksanaan hak pengasaan negara atas tanah yang menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dikuasai oleh negara berdasarkan Pasal 11 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dilimpahkan menjadi urusan pemerintah daerah yang wajib dilaksanakan. Dalam perundang-undangan tersebut tidak ada penjelasan mengenai luas lingkup kebijakan pengaturan pertanahan menjadi kewenangan daerah kabupaten dan kota. Hal demikian bertentangan dengan UUPA dimana dalam Pasal 2 UUPA dinyatakan bahwa kewenangan pertanahan yang ada pada daerah kabupaten dan kota diberikan sebatas keperluannya.

Simpulan

Dari uraian permasalahan yang diteliti di atas dapat disimpulkan sebagai berikut. *Pertama*, hak menguasai negara atas tanah berisi wewenang kepada negara untuk mengatur, mengurus dan mengawasi perolehan serta penggunaan tanah agar tercapai kesejahteraan masyarakat. Hak menguasai negara sebagai pengejawantahan sistem kehidupan masyarakat (adat) yang meletakkan negara secara formal sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Kewenangan negara untuk mengatur, mengurus dan mengawasi penguasaan atas tanah baik yang dipergunakan oleh perseorangan, masyarakat dan negara adalah agar terpenuhi kebutuhan tanah berdasarkan asas-asas hukum khas yaitu asas pemanfaatan tanah, pemeliharaan tanah, kepastian serta asas keseimbangan dalam melepaskan hak atas tanah. Asas-asas tersebut bersumber dari Pancasila yang terjelma dalam asas-asas hukum umum

yaitu asas penghargaan terhadap hak perseorangan, asas keseimbangan hak dan kewajiban, asas permusyawaratan dalam membuat dan melaksanakan kebijakan pemerintahan, asas mendahulukan kepentingan umum dan pemanfaatan untuk orang banyak serta asas keadilan sosial. Oleh karena itu makna hak menguasai negara mengandung arti tuntutan/kewajiban kepada negara untuk mengatur, mengurus dan mengawasi pelaksanaan hak dan kewajiban atas tanah berdasarkan asas-asas tersebut di atas dalam sistem negara hukum yang demokratis menurut sistem konstitusi. Substansi hak menguasai negara adalah pencapaian penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan hak dan kewajibannya baik perseorangan, masyarakat maupun negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat secara adil dan merata.

Kedua, pelaksanaan hak menguasai negara tersebut terjabarkan dalam berbagai peraturan dan kebijakan yang berisi wewenang mengatur, mengurus dan menguasai. Ketentuan yang berisi wewenang mengatur sebagaimana terjabarkan dalam UUPA dan peraturan pertanahan lainnya masih terdapat kekurangan. Kekurangan itu adalah: a) adanya kekosongan peraturan perundang-undangan tidak sebagaimana yang diharuskan, seperti belum adanya undang-undang hak milik, b) peraturan perundang-undangan yang telah mengatur terhadap suatu bidang tidak sinkron satu dengan lainnya seperti peraturan tentang hak pengelolaan, c) peraturan perundang-undangan yang telah ada terdapat pokok materi yang ketinggalan jaman misalnya peraturan hak guna bangunan atas sebidang tanah pesisir. Ketentuan yang berisi wewenang mengurus, masih terdapat masalah-masalah yuridis yaitu : a) tidak jelasnya delegasi wewenang hak menguasai negara atas tanah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam UUPA dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yakni antara otonomi dan tugas pembantuan. b) di bidang penguasaan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugas pemerintah untuk kepentingan umum masih terdapat keragu-raguan pemerintah dalam melaksanakan kebijakannya sesuai dengan peraturan yang berlaku seperti penyelesaian ganti rugi tanah jalan tol dan banjir kanal timur, serta lemahnya pelaksanaan redistribusi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Terhadap program pendaftaran tanah dan peralihan hak-hak atas tanah telah menunjukkan keberhasilan yang berarti. Ketentuan peraturan yang berisi wewenang untuk mengawasi pelaksanaan penguasaan hak atas tanah nampaknya telah cukup banyak diatur, namun pelaksanaannya masih sangat lemah. Hal demikian disebabkan

kurangnya sarana, dana dan personal guna mendorong berjalannya tugas pengawasan terutama pada tanah terlantar, serta tanah-tanah yang menyimpang penggunaan peruntukannya.

Secara umum garis politik hak menguasai negara atas sumber daya alam sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 maupun UUPA telah diikuti oleh berbagai peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan serta Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Sedangkan isi peraturan yang berkaitan dengan pemilik hak atas tanah dan pemanfaatan tanahnya berhubungan dengan sumber air dan kehutanan telah cukup diakomodir dalam bentuk perlindungan hak atas tanah dan jaminan perolehan manfaat. Namun terhadap bidang pertambangan terdapat ketidaksinkronan dalam bentuk ketidakjelasan peraturan tentang syarat dan tata cara perolehan hak atas tanah untuk usaha pertambangan serta beratnya tuntutan ganti rugi atas hilangnya perolehan manfaat atas tanah disebabkan usaha pertambangan.

Kurangnya pengaturan, pengurusan maupun pengawasan serta ketidaksinkronan dalam peraturan perundang-undangan bidang pertanahan disebabkan oleh corak politik kekuasaan negara masa lampau dimana peraturan hukum dibuat secara parsial dan pragmatis guna kepentingan politik ekonomi liberal kapitalis. Sedangkan ketentuan pengaturan perundang-undangan pada masa reformasi, corak politik bernegara nampak lebih demokratis nampak pada penghargaan dan perlindungan terhadap hak-hak atas tanah dan jaminan perolehan manfaatnya. Ketidaksinkronan khususnya dalam kaitannya dengan pertambangan karena sifat ketidakcermatan dalam membuat dan memutuskan undang-undangnya.

Ketiga, konsep pengaturan hak menguasai negara atas tanah yang ideal di masa yang akan datang ialah: a) konsep pengaturan yang secara jelas menegaskan hubungan antara hak bangsa dan hak menguasai negara atas tanah sehingga mampu mendudukan secara proporsional wewenang, tugas dan kewajiban negara, b) menegaskan belakunya asas-asas dalam penggunaan hak bagi setiap pemilik hak atas tanah, antara lain asas manfaat, memelihara tanah, kepantasan, keseimbangan dan mengutamakan kepentingan umum dalam berhubungan dengan tanah. c) memberikan delegasi urusan pertanahan kepada pemerintah daerah sesuai dengan kemampuan, potensi serta kondisi daerah.

Konklusi demikian mempunyai implikasi yang luas minimal pada tiga aspek; a) dapat dijadikan pedoman bagi negara dalam menjalankan politik hukum pertanahan

nasional sehingga terhindar dari penggamangan penafsiran hak menguasai negara atas tanah; b) memberikan payung politik hukum bagi rakyat atau bangsa Indonesia guna memenuhi kebutuhan tanah sebagai modal dasar penghidupan sesuai dengan hak-haknya; c) negara dapat melakukan perencanaan yang matang terhadap kesediaan, peruntukan, pemanfaatan tanah serta negara dapat terjaga dalam melakukan sikap tindak pemerintahannya terhindar dari pelanggaran-pelanggaran hukum maupun hak-hak dasar masyarakat, sebagai contoh program penggusuran yang dilakukan diimbangi dengan program penampungan yang memadai karena pada hakekatnya setiap orang mempunyai hubungan dengan tanah bagi hidup dan penghidupannya.

Saran

Permasalahan pokok sebagaimana dikemukakan di atas adalah kurangnya pemahaman bersama dan yang sama atas makna dan substansi hak menguasai negara atas tanah, penjabarannya dalam postulat-postulat normatif ketentuan peraturan perundang-undangan tanah di Indonesia dan konsekuen dalam pelaksanaannya. Atas dasar itu, peneliti menyarankan: *Pertama*, diadakan perubahan UUPA yang secara jelas dan tegas mencantumkan asas-asas hukum yang secara substantif menjadi jiwa dalam melegitimasi wewenang hak menguasai negara atas tanah. Hal demikian akan menciptakan kesadaran bersama antara masyarakat dan penguasa negara dan secara bersama-sama pula menjalankan politik penguasaan negara atas tanah secara proporsional guna menghindari bermacam-macam tafsir atau tafsir tunggal oleh penguasa.

Kedua, perlu ada kemauan politik yang kuat dari pemerintah untuk membuat dan melaksanakan peraturan perundang-undangan sebagai penjabaran dari UUPA yang direvisi sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi dan isu program peningkatan kesejahteraan rakyat (petani) yang akhir-akhir ini banyak dilontarkan oleh partai politik dan calon presiden. Beberapa pengaturan yang mendesak untuk segera dibuat dan dilaksanakan adalah pengaturan tentang penggunaan dan pengawasan hak-hak atas tanah, pengaturan hak pengelolaan tanah, pengaturan *landreform* berkaitan dengan redistribusi tanah atas tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara serta pengaturan delegasi wewenang terhadap hak-hak masyarakat adat. Dalam upaya memberikan perlindungan hukum pada masyarakat, perlu diintegrasikan satu bentuk peraturan perundang-undangan yang secara komprehensif mengatur tentang kepentingan umum.

Ketiga, untuk mempersiapkan konstruksi hukum perubahan UUPA, sinkronisasinya dengan bidang pengaturan hukum lain yang terkait seperti hukum pertambangan, kehutanan dan pengairan perlu diaktifkan lagi lembaga konsorsium hukum agraria di bawah badan pembinaan hukum nasional sebagai badan yang mandiri dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden untuk secara rutin melakukan kajian akademik atas rancangan undang-undang keagrariaan yang dibutuhkan di masa mendatang.

Daftar Pustaka

- Erman Rajagukguk, *Hukum dan Masyarakat*, Cetakan Pertama, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1986.
- Franz Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1987.
- Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Cetakan Kedua belas, Edisi Keenam, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1966.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cet. Pertama, LP3ES, Jakarta, 2006.
- Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, Cetakan II, Penerbit Siguntang, Jakarta, 1971.
- N. E. Algra, *Inleiding tot het Nedherlands Privaatrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, achiende druk, 1985.
- Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Soerjono Soekanto, *Meninjau Hukum Adat Indonesia, Suatu Pengantar Untuk Mempelajari Hukum Adat*, Edisi Ketiga, Penerbit CV. Rajawali, Jakarta, 1981.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990.
- Soejono, et. al, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998.
- Supomo, *Hubungan Individu Dalam Masyarakat Dalam Hukum Adat*, Gita Karya D/h Noor Komala, Jakarta, 1963.
- Sri Soemantri M, *Permasalahan Hukum Tata Negara (dan Politik) dalam Perspektif Penelitian, Pengembangan dan Pendidikan Hukum di Indonesia*, (Makalah), FH-UNDIP-DIKTI-DEPDIKBUD, Bandungan Ambarawa, 1996.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria