

SENGKETA SERTIFIKAT HAK MILIK GANDA DALAM PERSPEKTIF TEORI TUJUAN HUKUM

Hadi Pranoto¹

Abstract

Related to this research, the object of philosophical thinking is the role of the land office when facing multiple SHM disputes in the perspective of the legal objective theory. This problem originated from Allan Tjipta Rahardja who owned a plot of land covering an area of 33,170 M2 based on SHM No. 12/Kelurahan Gunung Anyar Tambak, Rungkut District, Surabaya City. Physical control over the parcels of land since it was bought by Allan Tjipta Rahardja is in his possession, and as long as his possession has never been disputed by anyone. Then in early 2008 the land belonging to Allan Tjipta Rahardja was seized and physically controlled by Haji Musofaini, resulting in a dispute over ownership of the land rights between Allan Tjipta Rahardja and Haji Musofaini. SHM No. 12/Kelurahan Gunung Anyar Tambak owned by Allan Tjipta Rahardja is listed in the land book No. 9722 / 84.85 Date 18-February-1985. All this time, an inspection has been carried out and is in accordance with the Land Book in Surabaya City Land Office II, recorded in a clean condition of all burdens, so that it can be used as collateral goods. No. 12/Kelurahan Gunung Anyar Tambak. The research method use normative legal research method, namely a library research approach that is focused by conducting an applied study of a rule or a norm on positive law in relation to the substance of this paper. The results showed that in a case of multiple SHM disputes, the Land Office was passive, so the disputing parties had to "fight" themselves to defend the truth of their exhausting ownership, consuming energy, thoughts, time and costs that were not small, as a result the legal certainty of ownership was not achieved land rights.

Keywords: disputes; dual ownership certificate; legal purpose theory

Abstrak

Terkait penelitian ini, yang menjadi objek berpikir filosofis ialah peran kantor pertanahan ketika menghadapi perselisihan SHM ganda dalam perspektif teori tujuan hukum. Masalah ini berawal dari Allan Tjipta Rahardja yang memiliki sebidang tanah seluas 33.170 M2 berdasarkan SHM No. 12/ Kelurahan Gunung Anyar Tambak, Kecamatan Rungkut, Kota Surabaya. Penguasaan fisik atas bidang tanah tersebut sejak dibeli oleh Allan Tjipta Rahardja berada dalam penguasaannya, dan selama dalam penguasaannya tidak pernah dipermasalahkan oleh siapapun juga. Kemudian pada awal tahun 2008 tanah milik Allan Tjipta Rahardja tersebut diserobot dan dikuasai secara fisik oleh Haji Musofaini, sehingga timbul perselisihan kepemilikan hak atas tanah tersebut antara Allan Tjipta Rahardja dan Haji Musofaini. SHM No. 12/Kelurahan Gunung Anyar Tambak milik Allan Tjipta Rahardja itu terdaftar dalam buku tanah No. 9722/84.85 Tanggal 18-Februari-1985. Selama ini telah dilakukan pemeriksaan dan telah sesuai dengan Buku Tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II, tercatat dalam keadaan bersih dari segala beban, sehingga dapat dijadikan barang agunan Kredit bank dan dibebani Hak Tanggungan, sampai dengan terdapat Roya yang semuanya terbaca pada lembar SHM No. 12/Kelurahan Gunung Anyar Tambak. Metode penelitian menggunakan penelitian hukum bersifat normatif dengan kajian terapan suatu kaidah atau suatu norma pada hukum positif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada sebuah kasus sengketa SHM ganda, Kantor Pertanahan bersikap pasif, sehingga para pihak yang berselisih harus "bertempur" sendiri mempertahankan kebenaran kepemilikannya yang meletihkan, menyita tenaga, pikiran, waktu dan biaya yang tidak kecil, akibatnya tidak tercapai kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah.

Kata kunci: sengketa; sertifikat hak milik ganda; teori tujuan hukum

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Di dalam mencapai taraf kehidupan yang lebih tinggi, manusia menggunakan ilmu pengetahuan bersumber dari filsafat sebagai induk, karena itulah filsafat dikatakan sumber segala sumber semua ilmu pengetahuan. Guna mencapai taraf kehidupan, pemenuhan keperluan dan kepentingan kehidupannya, manusia menggunakan nalar akal dan

¹ Kantor Advokat & Konsultan Hukum Hadi Pranoto, S.H., M.H. Dan Rekan, Jalan Karangmenjangan 3/ 23-C, Surabaya 60285, Indonesia | hadipranoto 747@gmail.com.

pengalaman-pengalaman dengan mengimplementasikan metode berfikir filosofis.² Berfilsafat artinya belajar dan sedang mencari suatu kebenaran. Pencarian kebijaksanaan memiliki makna penelusuran hakikat dan sumber yang benar. Guna menemukan suatu kebijaksanaan dipakailah akal yang menjadi sumber primer untuk berpikir. Oleh karenanya kebenaran filosofis tidaklah lebih dari kebenaran dalam berpikir secara rasional dan radikal.³

Terkait penelitian ini, yang menjadi objek berpikir filosofis ialah peran kantor pertanahan ketika menghadapi perselisihan SHM ganda dalam perspektif teori tujuan hukum. Masalah ini berawal dari Allan Tjipta Rahardja yang memiliki sebidang tanah seluas 33.170 M2 berdasarkan SHM No. 12/Kelurahan Gunung Anyar Tambak, Kecamatan Rungkut, Kota Surabaya.

Penguasaan fisik atas bidang tanah tersebut sejak dibeli oleh Allan Tjipta Rahardja berada dalam penguasaannya, dan selama dalam penguasaannya tidak pernah dipermasalahkan oleh siapapun juga. Kemudian pada awal tahun 2008 tanah milik Allan Tjipta Rahardja tersebut diserobot dan dikuasai secara fisik oleh Haji Musofaini, sehingga timbul perselisihan kepemilikan hak atas tanah tersebut antara Allan Tjipta Rahardja dan Haji Musofaini.

SHM No. 12/Kelurahan Gunung Anyar Tambak milik Allan Tjipta Rahardja itu terdaftar dalam buku tanah No. 9722/84.85 Tanggal 18-Februari-1985. Selama ini telah dilakukan pemeriksaan dan telah sesuai dengan Buku Tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II, tercatat dalam keadaan bersih dari segala beban, sehingga dapat dijadikan barang agunan Kredit bank dan dibebani Hak Tanggungan, sampai dengan terdapat Roya yang semuanya terbaca pada lembar SHM No. 12/Kelurahan Gunung Anyar Tambak. Mencermati fakta tersebut, dapat diketahui jika hak Allan Tjipta Rahardja atas tanah dimaksud telah diperoleh lewat suatu proses dan prosedur yang benar, yaitu lewat pejabat umum yang berwenang dan dengan menggunakan dokumen yaitu surat keterangan atas tanah yang benar sebagaimana ditentukan oleh aturan perundang-undangan.

Problem kepemilikan timbul saat terbit Surat Notaris Ibnu Arly Tanggal 3 Mei 2012 yang mengutarakan Permasalahan SHM No. 12/Kelurahan Gunung Anyar Tambak dikarenakan terdapat *overlapping* (tumpang tindih) dengan SHM atas nama pihak lain, sehingga notaris yang ditugasi Allan Tjipta Rahardja untuk mengurus jual beli atas tanah SHM No. 12 itu tidak dapat menindaklanjutinya. Yang dimaksud *overlapping* adalah tumpang tindih dikarenakan terbitnya SHM No. 285/Kelurahan Gunung Anyar Tambak, seluas 34.365 M2 gambar Situasi Nomor 6558/1997 atas nama Haji Musofa ini.

Untuk menelisik problematika SHM ganda itu, perlu ditelaah secara mendalam, dengan mengacu pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi beserta seluruh air, juga ruang di angkasa, dan alam semesta dikuasai oleh negara, sebagai suatu perkumpulan organ bagi seluruh rakyat. Negara sebagai penguasa atas tanah kemudian memberi kewenangan pada lembaga pemerintahan dalam hal ini Kantor Pertanahan guna mengatur penyelenggaraan diperuntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan tanah. Penentuan dan pengaturan hubungan hukum antar orang dan tanah. Juga penentuan dan pengaturan hubungan hukum antara orang dan suatu yang dibuat atau tindakan hukum terkait pertanahan.

² H.R.Abdussalam, *Ilmu Kepolisian Sebagai Ilmu Pengetahuan* (Jakarta, 2014).

³ Efran Hemi Juni, *Filsafat Hukum* (Bandung: Pustaka Setia, 2012).

2. Rumusan Masalah

Berdasar latar belakang diatas, bisa dirumuskan permasalahan yakni bagaimana peran kantor pertanahan dalam pelayanan pendaftaran hak atas tanah, dan bagaimana tanggung jawab kantor pertanahan atas perselisihan SHM ganda dalam perspektif teori tujuan hukum khususnya kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut.

3. Metode Penelitian

Penelitian didasarkan pada penelitian hukum bersifat normatif, suatu pendekatan melalui penelitian pustaka dengan fokus kajian terapan kaidah atau norma-norma pada hukum positif yang memiliki hubungan dengan substansi penelitian ini. Pada metode pendekatan perundangan perlu dipahami hierarki, dan asas pada peraturan perundangan. Pada Pasal 1 angka 2 UU Nomor 12-2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dinyatakan bahwa peraturan perundangan ialah aturan tertulis memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh suatu lembaga negara atau pejabat yang memiliki kewenangan lewat mekanisme yang telah ditentukan pada aturan perundangan. Pada penelitian ini, pendekatan undang-undang dilakukan dengan telaah UUD NRI Tahun 1945, undang-undang dan peraturan perundangan lain terkait dengan peran kantor pertanahan menghadapi sengketa SHM ganda dalam perspektif teori tujuan hukum.

Pendekatan konseptual yang digunakan bertujuan untuk membangun konsep yang dapat dijadikan acuan dalam mengkonstruksikan keberadaan kantor pertanahan dalam upayanya mencapai tujuan hukum kepemilikan tanah. Pendekatan permasalahan dalam penulisan ini dilakukan dengan menelaah dan menganalisis SHM ganda, yakni:

1. SHM No. 12/Kelurahan Gununganyar Tambak, Kecamatan Rungkut, Kotamadya Surabaya.
2. SHM No. 285/Kelurahan Gununganyar Tambak, Kecamatan Rungkut, Kotamadya Surabaya.

B. Pembahasan

1. Mengkorelasikan Teori Kewenangan Kantor Pertanahan

Ketika melakukan analisis masalah yang diteliti, seiring adanya pilar utama negara hukum, yakni asas legalitas, tertuang bahwa kewenangan kantor pertanahan yang asalnya dari peraturan perundang-undangan, memiliki arti bahwa sumber dasar kewenangan kantor pertanahan ialah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang memiliki sumber dari peraturan perundang-undangan itu diperoleh melalui tiga cara yakni atribusi, delegasi dan mandat.

Kewenangan atribusi adalah kewenangan yang terlekat pada jabatan, Kewenangan pendelegasian dalam hal memindahkan/mengalihkan kewenangan yang ada, sedangkan Kewenangan mandat pada hal seorang pegawai memperoleh kewenangan atas nama penguasa, misal saja seorang Kepala Kantor Pertanahan mengambil putusan tertentu atau menandatangani putusan tertentu. Dari perspektif hukum, Kepala Kantor Pertanahan itu tetap merupakan badan yang memiliki wewenang, Secara formalnya dia mengambil putusan dan dia yang memiliki tanggung jawab. Tapi, karena nyaris tidak bisa dilaksanakan, jika seorang Kepala Kantor Pertanahan membuat sendiri semua keputusan, sehingga dia harus menyerahkan satu dan lain hal pada bawahannya.

Kewenangan atribusi merupakan wewenang asli, karena kewenangan atribusi didapat langsung dari aturan perundangan. Misalnya dalam hal ini kewenangan kantor pertanahan guna melakukan pendaftaran tanah. Pada Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU No. 5-1960) dinyatakan bahwa agar menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh NKRI sesuai ketentuan yang diatur pada Peraturan Pemerintah. Pendaftaran itu meliputi pengukuran peta bidang dan pembukuan tanah, pendaftaran hak atas tanah dan peralihan atas hak itu, serta pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti yang terkuat. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat kondisi keadaan situasi Negara dan bangsa, dan keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta penyelenggaraan sesuai pertimbangan dari Menteri Agraria.

Terdapat kewenangan delegasi apabila ada hal dipindahkan/dialihkannya suatu kewenangan yang ada, atau menurut HD van Wijk/Willem Konijnenbelt pendelegasian ialah pelimpahan suatu wewenang dari pemerintah dari satu organ pada pemerintah pada organ pemerintah yang lainnya (*Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*). Dan delegasi ialah wewenang yang dialihkan dari wewenang atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintah kepada organ yang lainnya hingga *delegator* (organ yang telah memberikan wewenang) dapat menunjuk kewenangan tersebut atas namanya.⁴

Kewenangan atribusi dengan demikian dapat didelegasikan kepada pihak lain (pejabat dibawahnya) bilamana dimungkinkan oleh peraturan perundangan yang berlaku. Penerima limpahan wewenang delegasi disebut delegataris, sedangkan wewenangnya disebut sebagai wewenang delegasi, sedangkan pemberi wewenangnya disebut sebagai delegan. Berkaitan asas legalitas, suatu wewenang tak dapat didelegasi secara besar, namun tetapi hanya kemungkinan dapat dilimpahkan dalam situasi dan kondisi bahwa aturan hukum dapat ditentukan terkait kemungkinan pendelegasian tersebut dilimpahkan kepada lembaga lain.⁵

Istilah kewenangan dapat disetarakan dengan bahasa Inggris "*authority*" dan "*bevoegdheid*" pada bahasa Belanda. *Authority* dalam *Black'S Law Dictionary* memiliki arti sebagai *Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their order lawfully issued in scope of their public duties*. (Wewenang ialah kekuasaan pada hukum, hak yang untuk memerintahkan atau untuk lakukan tindakan; hak atau kuasa pejabat publik untuk patuhi aturan hukum untuk laksanakan kewajiban publik).⁶

Bevoegdheid pada istilah hukum Belanda, oleh Philipus M Hadjon diberi suatu catatan terkait dengan pemakaian istilah kata "wewenang" dan "*bevoegdheid*". Istilah "*bevoegdheid*" dipergunakan pada konsep hukum privat dan konsep hukum publik. Sedangkan kata "wewenang" selalu dipergunakan pada konsep hukum publik.⁷

Wewenang sebagai konsep pada hukum publik sekurangnya terdiri 3 (tiga) komposisi, yakni suatu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas pada hukum. Komponen pada pengaruh, ialah penggunaannya wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen ini diartikan supaya pejabat negara tidak menggunakan wewenang diluar tujuan yang telah ditentukan oleh aturan perundangan. Komponen pada

⁴ Nuryanto A Daim, *Hukum Administrasi* (Surabaya: Laksbang Justisia, 2014).

⁵ Nuryanto A Daim.

⁶ Abdul Latif, *Hukum Admnistrasi Dalam Praktek Tindak Pidana Korupsi* (Prenada Media, 2016).

⁷ Abdul Latif.

dasar hukum, ialah wewenang itu selalu harus dapat ditunjukkan dasar hukumnya. Komponen ini memiliki tujuan agar setiap pemerintahan atau pejabat negara harus punya dasar hukum untuk melakukan tindakan. Komponen konformitas memiliki kandungan arti adanya suatu standar wewenang yakni standar yang umum (semua jenis wewenang) dan standar yang khusus (jenis wewenang tertentu). Komponen ini memiliki kehendak untuk setiap tindakan pemerintahan atau pejabat negara punya suatu tolak ukur atau standarisasi yang sifatnya umum untuk semua jenis yang tersusun dalam legalitas suatu tindakan.⁸

2. Hukum Yang Ingin Dicapai Dalam SHM Ganda

Untuk menganalisa dan menjelaskan peran kantor pertanahan yang berkeadilan, digunakanlah teori keadilan. Keadilan merupakan bagian dari nilai-nilai yang sifatnya abstrak, hingga memiliki banyak arti dan konotasinya. Kata keadilan, antara lain diartikan sebagai berikut:

1. Kualitas untuk jadi yang pantas, dan jujur.
2. Tidak berkepihakan, representasi layak atas fakta.
3. Kualitas agar jadi yang benar.
4. Retribusi menjadi balas dendam, suatu hadiah atau suatu hukuman sesuai suatu prestasi atau kesalahan.
5. Alasan yang logis, suatu kebenaran, dan validitas.
6. Pemakaian kekuasaan untuk pertahankan yang benar, dan adil, atau sesuai hukum.⁹

Untuk menegakkan keadilan terhadap suatu kasus, kantor pertanahan sebagai pihak otoritas harus bekerja keras menegakkan dasar fakta objektif sengketa untuk merumuskan *obligatio* yang akan menjadi bagian dari keputusannya. Yang sulit adalah menegakkan secara objektif fakta-fakta yang relevan dengan kasus. Dibutuhkan kecerdasan, dan pengalaman, juga integritas, imparialitas, dan upaya yang serius dalam bersikap objektif selama mengevaluasi bukti.¹⁰ Ciri yang khas pada keadilan dan pada hubungan yang spesial dengan hukum, mulai terlihat timbul jika kita amati bahwa sebagian banyak pada kritikan yang telah disusun pada tinjauan yang adil dan tidak adil hampir mirip dapat disampaikan dengan kata '*fair*' (seimbang) dan '*unfair*' (atau tidak seimbang).¹¹ Dalam gambarkan suatu hubungan keadilan dan hukum, Aristoteles memberi penjelasan perlunya diselidikinya perbuatan mana keadilan itu memiliki hubungan, dan di tengah perbuatan mana keadilan itu telah berada. Keadilan ialah sikap pada pikiran yang ingin bertindak secara adil, yang tidak adil ialah orang yang langgar undang-undang yang dengan tak sepatasnya menghendaki lebih banyak untung dari orang lain dan pada hakikatnya tidak meinginkan asas sama rata, dan sama rasa. Dan segala hal yang telah ditetapkan pada undang-undang adalah adil, sebab adil ialah apa yang bisa datangkan kebahagiaan didalam masyarakat.¹²

Keadilan ialah suatu ukuran yang wajib dipakai dalam memberikan suatu perlakuan untuk objek, yaitu manusia. Oleh karena itu ukuran keadilan tak dapat terlepas dari hal yang memiliki arti kemanusiaan, sehingga moral kita ialah objek itu dengan anggapan sebagai

⁸ Abdul Latif.

⁹ Efran Helmi Juni, *Filsafat Hukum* (Pustaka Setia, 2012).

¹⁰ Leopold Pospisil, *Antropologi Hukum Sebuah Teori Komparatif* (Bandung: Nusa Media, 2016).

¹¹ H.L.A Hart, *Konsep Hukum The Concept Of Law* (Bandung: Nusa Media, 2016).

¹² Saldi Isra, *Filsafat Hukum – Refleksi Kritis Terhadap Hukum Dan Hukum Indonesia* (Raja Grafindo Persada, 2015).

manusia, sebagai ukuran dalam memberikan perlakuan ke orang lain. Keadilan juga dipahamkan sebagai keadaan jiwa atau suatu sikap yang memperlmasalah mentalitas manusia. Orang hanya dapat bertindak adil manakala memiliki suatu ciri-ciri sikap jiwa tertentu. Dengan kata lain, keadilan bukan sesesuatu yang dapat diotak-atik lewat logika atau nalar, melainkan dengan melibatkan keseluruhan pada pribadi seseorang.

Teori kepastian hukum, menjadi salah satu dari teori tujuan hukum, relevan untuk menganalisis peranan kantor pertanahan menghadapi sengketa SHM ganda. Kepastian hukum ini berhubungan dengan sesuatu yang kasat mata bukan sesuatu yang abstrak dalam masyarakat. Kepastian hukum diharapkan dapat menciptakan rasa aman dan tenteram dengan cara terlindunginya hak-hak masyarakat. Oleh Roscoe Pound seperti dikutip Peter Mahmud Marzuki, disebutkan bahwa adanya suatu kepastian hukum dapat memungkinkan adanya *predictability*.

Dalam menjaga kepastian hukum, peran dari pemerintah dan juga dari pengadilan sangatlah penting. Pemerintah tidak boleh menerbitkan peraturan suatu pelaksanaan yang tak diatur oleh undang-undang atau bertentangan dengan undang-undang. Bila hal itu terjadi, maka pengadilan harus menyatakan bahwa aturan demikian batal demi hukum, memiliki arti dianggap tidak pernah ada sehingga akibat yang terjadi karena ada aturan itu harus pulih seperti sediakala.

Mr J Van Kan dalam bukunya *Inleiding tot de Rechtswetenschap* sebagaimana dikutip oleh CST Kansil, menyatakan sebagai berikut:

Jadi terdapat kaidah agama, kaidah terkait susila, kaidah kesopanan, yang seluruhnya berbarengan turut ikut berupaya dalam penyelenggaraan dan perlindungan kepentingan semua orang pada bermasyarakat. Apa telah cukup? Tidaklah! dan tidak nya karena terdapat dua sebab : yang Pertama, terdapat suatu kepentingan yang tak teratur dengan baik oleh kaidah agama, terkait susila maupun terkait sopan, tapi ternyata diperlukan perlindungan juga. Yang Kedua, juga suatu kepentingan yang diatur oleh kaidah tersebut diatas, belum cukup terlindungi. Oleh karena dari kedua sebab ini kepentingan orang dalam masyarakat belum cukup terlindungi dan terjamin, maka oleh karena itu perlindungan kepentingan itu diberikanlah kepada hukum. Bahwa hukum memiliki tujuan untuk menjaga suatu kepentingan setiap orang/manusia agar kepentingan itu tak diganggu. Dan Jelas disini bahwa hukum punyai tugas-tugas untuk jamin ada kepastian hukum pada masyarakat.¹³

Upaya yang mengarah pada kepastian hak atas tanah ternyata dari ketentuan dari pasal yang mengatur mengenai pendaftaran tanah. Pada Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38, ditujukan pada para pemegang yang memiliki hak terkait, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya tersebut. Sedangkan pada pasal 19 tertuju pada pemerintah yang berperan sebagai suatu instruksi, agar di seluruh NKRI diwujudkan pendaftaran tanah yang sifatnya "*rechts-kadaster*", memiliki arti yakni bertujuan untuk menjamin suatu kepastian hukum. Pendaftaran itu diwujudkan dengan mengingat kepentingan-kepentingan beserta keadaan kondisi negara ini dan masyarakat, keperluan-keperluan lalu lintas sosial ekonomis dan kemungkinan pada bidang personil dan peralatan-peralatannya. Sehingga akan didahulukan suatu penyelenggaraan pendaftaran tanah di kota untuk perlahan-lahan meningkat kepada *kadaster* yang meliputi seluruh wilayah negara. Sesuai dengan tujuan yakni akan memberikan kepastian hukum, hingga pendaftaran itu wajib bagi para pemegang yang memiliki hak yang bersangkutan, dengan maksud supaya mereka memperoleh kepastian mengenai haknya itu.

¹³ CST Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1986).

Pada Pasal 19 ditujukan pada pemerintah adalah instruksi; agar supaya diseluruh wilayah negara NKRI diadakan pendaftaran hak atas tanah yang sifatnya “*rechts kadaster*”, artinya yang miliki tujuan menjamin suatu kepastian hukum. Adapun pendaftaran tersebut akan dijalankan dengan mengingat pada kepentingan juga keadaan suatu negara dan masyarakat, keperluan lalulintas sosial ekonomis dan kemungkinannya dalam bidang personil dan peralatan-peralatannya. Maka dari itu secara lambat laun meningkatkan pada *kadaster* yang meliputi seluruh wilayah negara. Sesuai dengan tujuannya yakni akan memberikan suatu kepastian hukum sehingga pendaftaran itu wajib bagi para pemegang hak yang terkait.

Disamping tujuan keadilan dan kepastian hukum, terdapat satu lagi tujuan hukum yang hendak dicapai, yakni kemanfaatan hukum. Menurut Jeremy Bentham sebagai pelopor teori kemanfaatan pada bukunya yang berjudul *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* sebagaimana dikutip oleh R. Soeroso, dikatakan bahwa hukum memiliki tujuan semata-mata apa yang berfaedah bagi semua orang. Pendapat tersebut dititikberatkan pada hal yang berfaedah untuk orang banyak dan sifatnya umum tanpa memperhatikan mengenai keadilan.¹⁴

Utility versi Bentham ialah prinsip yang setuju atau menolak setiap tindakan apapun yang terlihat memperbesar atau mengurangi kebahagiaan dari pihak yang kepentingannya dipengaruhi tindakan itu. Bila pihak yang memiliki kepentingan ialah perseorangan, prinsip *utility* harusnya dirancang agar meningkatkan kebahagiaan; bila pihak yang memiliki kepentingan rakyat, prinsip *utility* haruslah ditujukan bagi kebahagiaan masyarakat. Tugas dari pemerintah, versi Bentham, ialah meningkatkan kebahagiaan masyarakat dengan cara memperbesar kesenangan yang dapat dirasakan oleh rakyat dan memungkinkan terciptanya rasa aman dengan mengurangi penderitaan. Alat-alat mengenai benar dan tidak ialah kebahagiaan yang paling besar untuk sebagian banyak orang atau terkenal dengan kiasan “*the greatest happiness for the greatest numbers*”. Ia percaya bahwa apabila seseorang yang merupakan bagian dari masyarakat bahagia dan bersuka cita, maka seluruh dari negara akan menikmati kebahagiaan dan kemakmuran. Untuk menelisik problematik SHM ganda itu, perlu ditelaah secara mendalam, dengan mengacu pada landasan konstitusional atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Hak menguasai dari Negara ini memberi wewenang kepada lembaga pemerintahan dalam hal ini Kantor Pertanahan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Juga menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah.

Terkait SHM, Pasal 20 UU No. 5-1960 mengatur bahwa hak milik merupakan hak atas tanah terkuat dan terpenuh yang dimiliki orang bersifat turun-menurun. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Pada Pasal 21, diatur bahwa hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hak milik. Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya. Orang asing yang sesudah

¹⁴ CST Kansil.

berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga-negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung. Selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik.

Pada Pasal 23 UU No. 5-1960 diatur bahwa hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19. Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut. Pada Pasal 24 – 25 UU No. 5-1960 diatur bahwa penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan. Hak milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Dasar-dasar dari hukum agraria nasional, (1) Pertama-tama dasar kenasionalan, diletakkan dalam Pasal 1 ayat (1), yang menyatakan “Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia”, dan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi bahwa “Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”. Ini berarti bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi. Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Dalam pada itu hanya permukaan bumi saja, yaitu yang disebut tanah, yang dapat dihaki oleh seseorang. Selain hak milik sebagai hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, diadakan pula hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak-pakai, hak sewa, dan hak-hak lainnya yang akan ditetapkan dengan undang-undang lain.

Asas domein, yang dipergunakan sebagai dasar perundang-undangan agraria pemerintah jajahan tidak dikenal dalam hukum UUPA. Asas domein adalah bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan asas dari pada Negara yang merdeka dan modern. Berhubung dengan ini maka asas tersebut, yang dipertegas dalam berbagai “pernyataan domein”, yaitu misalnya dalam Pasal 1 *Agrarisch Besluit* (S.1870-118), S.1875-119a, S.1874- 94f, S.1888-58 ditinggalkan dan pernyataan-pernyataan domein itu dicabut kembali.

Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas, Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan-hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak-guna-usaha, hak guna-bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam

pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat 4). Dasar yang diletakkan dalam Pasal 6, yaitu bahwa "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat).

Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan-hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (Pasal 15). Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah. Sesuai asas kebangsaan, pada Pasal 1, maka menurut Pasal 9 jo Pasal 21 ayat (1) hanya warganegara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang (Pasal 26 ayat 2). Orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas. Demikian juga pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik (Pasal 21 ayat 2). Adapun pertimbangan untuk (pada dasarnya) melarang badan-badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, ialah karena badan-badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tetapi cukup hak-hak lainnya, asal saja ada jaminan-jaminan yang cukup bagi keperluan-keperluannya yang khusus (hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai). Dengan demikian maka dapat dicegah usaha-usaha yang bermaksud menghindari ketentuan-ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang dipunyai dengan hak milik (Pasal 17).

Meskipun pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat memiliki hak milik atas tanah, tetapi mengingat akan keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan faham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian, maka diadakanlah suatu "*escape-clause*" yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu mempunyai hak milik. Dengan adanya "*escape-clause*" ini maka cukuplah nanti bila ada keperluan akan hak milik bagi sesuatu atau macam badan hukum diberikan dispensasi oleh Pemerintah, dengan jalan menunjuk badan hukum tersebut sebagai badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah (Pasal 21 ayat 2).

Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan ditunjuk dalam Pasal 49 sebagai badan-badan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya diperlukan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu. Dalam hal-hal yang tidak langsung berhubungan dengan bidang itu mereka dianggap sebagai badan hukum biasa. Kemudian dalam hubungannya pula dengan asas kebangsaan tersebut diatas ditentukan dalam Pasal 9 ayat (2), bahwa "Tiap-tiap warganegara Indonesia baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas

tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.

Pula perlu ada ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang boleh dipunyai dengan hak milik (Pasal 17), agar dicegah tertumpuknya tanah ditangan golongan-golongan yang tertentu saja. Dalam hubungan ini Pasal 7 memuat suatu asas yang penting, yaitu bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak dipekenankan, karena hal yang demikian itu adalah merugikan kepentingan umum. Akhirnya ketentuan itu perlu dibarengi pula dengan pemberian kredit, bibit dan bantuan-bantuan lainnya dengan syarat-syarat yang ringan, sehingga pemiliknya tidak akan terpaksa bekerja dalam lapangan lain, dengan menyerahkan penguasaan tanahnya kepada orang lain. Dalam pada itu mengingat akan susunan masyarakat pertanian kita sebagai sekarang ini kiranya sementara waktu yang akan datang masih perlu dibuka kemungkinan adanya penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan pemiliknya, misalnya secara sewa, berbagi-hasil, gadai dan lain sebagainya.

Ketentuan Pasal 10 ayat (1) adalah suatu asas, yang pelaksanaannya masih memerlukan pengaturan lebih lanjut (ayat 2). Dalam keadaan susunan masyarakat kita sebagai sekarang ini maka peraturan pelaksanaan itu nanti kiranya masih perlu membuka kemungkinan diadakannya dispensasi. Misalnya seorang pegawai-negeri yang untuk persediaan hari tuanya mempunyai tanah satu dua hektar dan berhubungan pekerjaannya tidak mungkin dapat mengusahakannya sendiri kiranya harus dimungkinkan untuk terus memiliki tanah tersebut. Selama itu tanahnya boleh diserahkan kepada orang lain untuk diusahakan dengan perjanjian sewa, bagi-hasil dan lain sebagainya. Tetapi setelah ia tidak bekerja lagi, misalnya setelah pensiun, tanah itu harus diusahakannya sendiri secara aktif.

Akhirnya untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan Negara tersebut diatas dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk pelbagai kepentingan hidup rakyat dan negara: rencana umum yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus dari tiap-tiap daerah (Pasal 14). Dengan adanya *planning* itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat.

Sejalan dengan timbulnya SHM ganda itu, hasil pemeriksaan setempat oleh petugas gabungan dari Kantor Pertanahan dan Kelurahan bersama-sama petugas Kepolisian diperoleh fakta bahwa SHM No. 12 dan SHM No. 285 objeknya adalah sama yakni sebidang tanah yang terletak di Kelurahan Gununganyar Tambak, Kecamatan Rungkut, Kotamadya Surabaya. Temuan itu ditindaklanjuti dengan pengembalian batas dan pengukuran bidang. Untuk pengembalian batas sudah dilaksanakan tanggal 21 April 2009, dan dilakukan penelitian terhadap dua sertifikat tersebut pada tanggal 12 Mei 2009 oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya II, namun hasil penelitian itu sampai sekarang tidak kunjung terbit.

Perolehan Haji Musofaini atas SHM No. 285 yang sekaligus menjadikan tumpang tindih sehingga terdapat SHM ganda, tentu menimbulkan tanda tanya dan kekhawatiran masyarakat terhadap tatalaksana pengadministrasian hak milik terhadap tanah di kantor pertanahan, dikaitkan dengan perspektif teori tujuan hukum cq kepastian hukum.

Terbitnya SHM ke dua di atas tanah yang sama menimbulkan sorotan masyarakat terhadap kinerja kantor pertanahan, mengingat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo Peraturan Menteri Negara

Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 03 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Munculnya SHM ganda semakin menimbulkan kebingungan terutama bagi pemilik SHM yang pertama, bilamana kita cermati Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 03 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang pendaftaran suatu tanah.

Keteledoran Kantor Pertanahan menjadikan tumpang tindih SHM atas nama Allan Tjipta Rahardja dan SHM atas nama Haji Husofaini, bertentangan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 03 tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 19 ayat (1) yang menyatakan “untuk keperluan/ kepentingan penetapan batas bidang pada tanah seperti yang dimaksud pada Pasal 18 PP No. 24/1997”. Demikian juga bila menyimak Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 03 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 73 ayat (1) dan ayat (2), bahwa Pemohon yang bersangkutan harus mengajukan permohonan untuk dapat dilakukan pengukuran bidang pada tanah ataupun mengajukan permohonan hak atas tanah. Bila mengacu pada buku tanah yang terdapat pada kantor pertanahan maka duplikasi itu dapat dihindari.

Tindakan kantor pertanahan yang menjadikan tumpang tindih SHM No. 12 dan SHM No. 285 dengan demikian merupakan perbuatan yang tidak cermat sehingga menciderai kepastian hukum sebagaimana diharuskan oleh Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) menjadi rawan gugatan karena telah menerbitkan kerugian bagi pemegang hak milik yang pertama. Kantor Pertanahan dituntut cermat memenuhi kewajiban mencapai kepastian hukum dalam perspektif teori tujuan hukum, tentu dengan mengacu terhadap ketentuan seperti yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Bagian ke empat. Penerbitan sertifikat, Pasal 31 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) dikarenakan dalam buku tanah ada catatan tentang SHM No. 12/Kelurahan Gunung Anyar Tambak milik Allan Tjipta Rahardja, sehingga penerbitan SHM No. 285/Kelurahan Gunung Anyar Tambak yang merupakan objek sengketa harus ditangguhkan hingga catatan yang bersangkutan telah dihapus.

Kasus SHM ganda semacam ini tidak mungkin terjadi jika setelah petugas ukur mendapat perintah untuk melaksanakan pengukuran, segera dilakukan suatu persiapan untuk memeriksa tersedianya sarana peta bidang, seperti pada peta daftar atau pada peta lainnya pada lokasi yang dimohonkan, akan diketahui bahwa diatas tanah yang hendak dilakukan pengukuran sudah ada pemiliknya. Apabila kantor pertanahan benar-benar memeriksa telah tersedianya pada sarana peta seperti pada peta daftar atau pada peta dasar pendaftaran, pasti mengetahui apabila terhadap bidang tanah dimaksud telah terdapat SHM atas nama Allan Tjipta Rahardja. Sehingga tidak mungkin meminta pada pemohon kedua untuk siapkan tugu titik dasar teknik minim 2 (dua) buah dan bentuknya yang dimaksudkan pada Pasal 5, karena tidak mungkin untuk dilaksanakan karena adanya catatan kepemilikan yang pertama. Sehingga Kantor Pertanahan tidak mungkin melakukan Penetapan batas yang mengakibatkan duplikasi,

Setelah dilakukan pemeriksaan atau pengecekan secara seksama terhadap SHM No. 285/Kelurahan Gununganyar Tambak, didapati fakta adanya kejanggalan, yakni Surat Ukur/Gambar Situasi Nomor: 6558/1997 tercatat dalam SHM itu dibuat pada Tanggal 03-06-1977, padahal Surat Keterangan Lurah Gununganyar Tambak No.D.3/006/402.92. 04.04/1997 baru dibuat tanggal 30-06-1997. Hal ini berarti Surat Ukur/Gambar Situasi dimaksud pada saat pembuatannya dibuat tanpa dasar hukum, karena pada saat pembuatannya belum ada Surat Keterangan Lurah Gununganyar Tambak. Juga terdapat kejanggalan Surat berupa Ukur/Gambar Situasi Nomor 6558/1997 dengan skala Perbandingan 1:1000, namun gambarnya hanya seluas lebih kurang 9x15 Cm. Surat Ukur/Gambar Situasi mana jelas tidak menggambarkan secara empiris luas tanahnya yakni 34.365 M2. Berikutnya kejanggalan Surat Ukur/Gambar Situasi Nomor: 6558/1997 karena tidak tergambar adanya Bendar atau Saluran air sebagaimana fakta di lapangan. Kejanggalan selanjutnya adalah Surat Ukur/Gambar Situasi Nomor: 6558/1997 tersebut, juga dikarenakan tidak ada paraf petugas pengukuran bidang tanah, sehingga tidak dapat dipertanggungjawabkan. Srcara singkat, dapat dikatakan bahwa SHM No. 285/Kelurahan Gununganyar Tambak tidak sesuai dengan fakta materiil dari tanah yang bersangkutan.

C. Penutup

Timbulnya SHM ganda sesuai hasil pemeriksaan setempat oleh petugas gabungan dari Kantor Pertanahan dan Kelurahan bersama-sama petugas Kepolisian, diperoleh fakta bahwa SHM No. 12 dan SHM No. 285 objeknya adalah sama yakni sebidang tanah yang terletak di Kelurahan Gununganyar Tambak, Kecamatan Rungkut, Kotamadya Surabaya. Terbitnya SHM No. 285 yang menjadikan tumpang tindih sehingga terdapat SHM ganda, menimbulkan tanda tanya dan kekhawatiran masyarakat terhadap tata laksana pengadministrasian hak milik atas suatu tanah di kantor pertanahan, dikaitkan dengan perspektif teori kepastian hukum. Terjadinya duplikasi sehingga menjadikan tumpang tindih SHM No. 12 atas nama Allan Tjipta Rahardja dan SHM No. 285 atas nama Haji Husofaini, bertentangan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 03 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Berdasarkan perspektif teori tujuan hukum cq kepastian hukum, disarankan kepada Kantor Pertanahan yang bersangkutan agar memeriksa kembali dan mencabut SHM No. 285/Kelurahan Gunung Anyar Tambak, dikarenakan jika kantor pertanahan benar-benar memeriksa yang telah tersedia pada sarana peta seperti pada peta bidang atau pada peta dasar pendaftaran tanah, pasti mengetahui apabila terhadap bidang tanah dimaksud telah terdapat SHM atas nama Allan Tjipta Rahardja.

Daftar Pustaka

- Abdul Latif, *Hukum Admnistrasi Dalam Praktek Tindak Pidana Korupsi* (Prenada Media, 2016)
 CST Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1986)
 Efran Helmi Juni, *Filsafat Hukum* (Pustaka Setia, 2012)
 H.L.A Hart, *Konsep Hukum The Concept Of Law* (Bandung: Nusa Media, 2016)
 H.R.Abdussalam, *Ilmu Kepolisian Sebagai Ilmu Pengetahuan* (Jakarta, 2014)
 Isra, Saldi, *Filsafat Hukum – Refleksi Kritis Terhadap Hukum Dan Hukum Indonesia* (Raja Grafindo Persada, 2015)
 Juni, Efran Hemi, *Filsafat Hukum* (Bandung: Pustaka Setia, 2012)
 Nuryanto A Daim, *Hukum Administrasi* (Surabaya: Laksbang Justisia, 2014)
 Pospisil, Leopold, *Antropologi Hukum Sebuah Teori Komparatif* (Bandung: Nusa Media, 2016)