

**PEMBARUAN HUKUM AGRARIA MELALUI RANCANGAN  
UNDANG-UNDANG BIDANG HUKUM AGRARIA DALAM  
PROGRAM LEGISLASI NASIONAL 2010-2014**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister  
Hukum**

**RICKO WAHYUDI**

**NPM: 0806478153**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
HUKUM TATA NEGARA  
JAKARTA  
JANUARI 2011**

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI**  
**TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ricko Wahyudi

NPM :0806478153

Program Studi :Magister

Fakultas :Hukum

Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Rights*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Pembaruan Hukum Agraria Melalui Rancangan Undang-Undang Bidang Hukum Agraria dalam Program Legislasi Nasional 2010-2014

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta da sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di :

Pada tanggal :

Yang menyatakan

(.....)

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : Ricko Wahyudi  
NPM : 0806478153  
Program Studi : Magister Hukum  
Judul Tesis : Pembaruan Hukum Agraria Melalui Rancangan Undang-Undang Bidang Hukum Agraria dalam Program Legislasi Nasional 2010-2014

**Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Fakultas Hukum, Universitas Indonesia**

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Arie Sukanti Hutagalung, S.H., MLI ( )

Penguji : Heru Susetyo, S.H., LL.M., M.Si. ( )

Penguji : Suparjo Sujadi, S.H., M.H. ( )

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 12 Januari 2010

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Ricko Wahyudi

NPM : 0806478153

Tanda Tangan:

Tanggal : 13 Januari 2011

## ABSTRAK

Nama : Ricko Wahyudi

Program Studi : Magister Hukum

Judul : Pembaruan Hukum Agraria Melalui Rancangan Undang-Undang Bidang Hukum Agraria dalam Program Legislasi Nasional 2010-2014

Tesis ini membahas tentang pembaruan hukum agraria sebagai bagian dari pembaruan agraria yang diamanatkan oleh TAP MPR Nomor.IX/MPR/2001 dalam potret politik hukum pemerintah yang tergambar dalam program legislasi nasional. Kajian dilakukan dengan menganalisa beberapa Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam daftar program legislasi Nasional 2010-2014. Kajian ditekankan pada aspek urgensi dan pada sejauh mana Rancangan Undang-Undang dimaksud mampu menjawab persoalan pembaruan hukum sebagaimana diamanatkan oleh TAP MPR Nomor.IX/MPR/200.

Kata Kunci:

hukum agraria, Program Legislasi Nasional, pembaruan agraria, pembaruan hukum agraria, rancangan undang-undang.

## ABSTRACT

Name : Ricko Wahyudi

Study Program:

Title : Agrarian Law Reform throughout the Bills on Agrarian Law in the National Legislation Program 2010-2014

The study discusses the agrarian law reforms as a part of the agrarian reform mandated by TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 in term of the law and political platform of the incumbent government which represented by the National Legislation Program 2010-2014. The research is juridical normative, while the data are analyzed in descriptive analysis method. The study carries out by analyzing several bills regarding agrarian reforms in the list of the National Legislation Program in 2010-2014. The focus of the study is emphasizing the critical and urgency of the bills and finding out on to what extend the bills are able to solve the agrarian problems in accordance with the agrarian law reforms mandated by the TAP MPR Nomor.IX/MPR/2001.

Key words:

Agrarian Law, National Legislation Program, Agrarian Reforms, Agrarian Law Reform, Bill.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya telah diberikan kekuatan dan kesehatan sehingga dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk menyelesaikan studi pada pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Dalam penulisan tesis ini, penulis telah banyak memperoleh bantuan dari berbagai pihak, baik yang sifatnya bantuan material maupun bantuan moril.

Selanjutnya saya sampaikan rasa hormat dan ucapan terima kasih kepada Prof. Arie Sukanti Hutagalung, S.H., MLI, dalam kesibukannya telah meluangkan waktu membimbing saya dan memberikan bahan-bahan yang relevan dengan penulisan tesis ini. Dalam kesempatan ini saya secara khusus berterima kasih kepada kedua orang tua saya yang dengan sabar mendorong dan mendoakan saya untuk menyelesaikan studi ini. Ucapan terima kasih sebesar-besarnya saya sampaikan kepada isteri tercinta, Khopiatuziadah, dengan tulus dan sabar mendampingi, membantu, memberikan bahan-bahan, dan berdiskusi dengan saya sehingga tesis ini bisa selesai seluruhnya. Terima kasih juga kepada kedua putriku, Alinga dan Zaha yang telah memberikan kekuatan dan semangat.

Kepada teman-teman Legislative Drafter DPR RI, Bagian PUU Indag, atasan saya, Ibu Tami dan Ibu Yayuk atas pengertian, bantuan dan dorongannya sehingga penulisan tesis ini bisa selesai.

Semoga segala bantuan dan bimbingan yang penulis terima dibalas oleh Allah SWT dan penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak, terutama bagi penulis dan pihak-pihak yang memerlukan dan mengembangkannya,

Jakarta, 12 Januari 2011

Penulis,

Ricko Wahyudi

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
LEMBAR PENGESAHAN	
KATA PENGANTAR.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	ii
ABSTRAK.....	iii
ABSTRACT.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR TABEL.....	ix
1. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Permasalahan.....	7
1.3 Tujuan Penelitian.....	7
1.4 Kerangka Teori.....	8
1.4.1 Teori Pembentukan Hukum/Legislati.....	8
1.4.2 Pembentukan Undang-Undang.....	10
1.4.3 Prinsip Kesatuan Hukum Agraria untuk Seluruh Wilayah Tanah Air menurut PBB dalam People Charter....	12
1.4.4 Pembaruan Agraria dan Prinsip-Prinsipnya menurut TAP MPR Nomor.IX/MPR/2001.....	13
1.4.5 Falsafah dan Konsepsi Hukum Tanah Nasional.....	14
1.5 Kerangka Konsepsional.....	15
1.5.1 Program Legislasi.....	15
1.5.2 Undang-Undang.....	16
1.5.3 Hukum Agraria.....	16
1.5.4 Pembaruan.....	17
1.6 Metode Penelitian.....	17
1.6.1 Tipe Penelitian.....	17



1.6.2 Pendekatan Masalah.....	18
1.6.3 Jenis dan Alat Pengumpul Data.....	18
1.6.4 Analisis Data.....	19
1.7 Sistematika Penulisan.....	19
2. HUKUM AGRARIA.....	21
2.1 Pengertian Hukum Agraria.....	21
2.2 Ruang Lingkup Hukum Agraria.....	25
2.2.1 Umum.....	25
2.2.2 Ruang Lingkup UUPA.....	31
2.3 Kedudukan Undang-Undang Pokok Agraria.....	35
2.3.1 Umum.....	35
2.3.2 Hukum Tanah Nasional.....	36
2.4 Kelembagaan Pertanahan.....	38
2.4.1 Umum.....	38
2.4.2 Zaman Penjajahan.....	39
2.4.3 Masa Kemerdekaan.....	40
2.5 Hukum Agraria dalam Pembangunan Hukum Nasional.....	41
3. PROGRAM LEGISLASI NASIONAL (PROLEGNAS).....	49
3.1 Pengertian dan Konsep Prolegnas.....	49
3.2 Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas.....	54
3.2.1 Penyusunan Prolegnas di Lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat.....	59
3.2.2 Penyusunan Prolegnas di Lingkungan Pemerintah.....	62
3.2.3 Penyusunan Prolegnas antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah.....	63
3.2.4 Pengelolaan Prolegnas.....	69
3.3 Evaluasi Prolegnas.....	70

4. PEMBARUAN HUKUM AGRARIA MELALUI PROLEGNAS....	78
4.1 Urgensi Pembaruan Hukum Agraria.....	78
4.2 Pembaruan Hukum Agraria Melalui Pembentukan Undang-Undang.....	87
4.3 Isu-isu Pokok dalam Pembaruan Hukum Agraria.....	100
4.3.1 Evaluasi Terhadap UUPA.....	101
4.3.2 Sengketa Pertanahan dan Penyelesaiannya.....	106
4.4 Studi Terhadap Pokok-Pokok Materi Muatan RUU Bidang Hukum Agraria dalam Prolegnas 2010-2014.....	110
4.4.1 RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan.....	110
4.4.1.1 Pokok-Pokok Pikiran RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan.....	111
4.4.1.2 Kajian terhadap RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan.....	116
4.4.2 RUU tentang Pengadilan Keagrariaan.....	120
4.4.2.1 Pokok-Pokok Pikiran Naskah Akademik Komisi Nasional untuk Penyelesaian Sengketa Agraria (KNuPKA).....	120
4.4.2.2 Kajian Terhadap Naskah Akademik Komisi Nasional untuk Penyelesaian Sengketa Agraria (KNuPKA) .....	125
4.4.3 RUU tentang Pertanahan.....	133
4.4.3.1 Pokok-Pokok Pikiran RUU tentang Pertanahan	134
4.4.3.2 Kajian Terhadap RUU tentang Pertanahan..	135

5. PENUTUP.....	137
5.1 Simpulan.....	137
5.2 Saran.....	140
DAFTAR REFERENSI.....	142



## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Format konsepsi usulan rancangan undang-undang dalam proses penyusunan prolegnas	61
Tabel 2. Jumlah RUU prioritas tahunan periode 2005-2009	70
Tabel 3. Realisasi hasil pelaksanaan prolegnas 2004-2009	71
Tabel 4. Jumlah sengketa agraria di 26 propinsi	130
Tabel 5. Jumlah kasus pertanahan berdasarkan peruntukannya menurut putusan pejabat publik	132

