

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah sebagai hak dasar setiap orang, keberadannya dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Penegasan lebih lanjut tentang hal tersebut diwujudkan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya)¹. Sesuai dengan sifatnya yang multidimensi dan sarat dengan persoalan keadilan, permasalahan tentang dan sekitar tanah seakan tidak pernah surut. Seiring dengan hal itu, gagasan atau pemikiran tentang pertanahan juga terus berkembang sesuai dengan dinamika perkembangan masyarakat sebagai dampak dari perkembangan di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya.

Sebagai karunia Tuhan sekaligus sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara, dan rakyat, tanah dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia sehingga perlu campur tangan negara turut mengaturnya. Hal ini sesuai dengan amanat konstitusional sebagaimana tercantum pada Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi: "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"

Tanah sebagai bagian permukaan bumi, mempunyai arti yang sangat penting dalam kehidupan manusia, baik sebagai tempat atau ruang untuk kehidupan dengan segala kegiatannya, sebagai sumber kehidupan, bahkan bagi suatu bangsa, tanah merupakan unsur wilayah dalam kedaulatan negara. Oleh karena itu tanah bagi bangsa Indonesia mempunyai hubungan abadi dan bersifat magis religius, yang harus dijaga, dikelola dan dimanfaatkan dengan baik.

Dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia, tanah telah menjadi salah satu bagian dari pembangunan hukum terutama karena sumber daya tanah langsung

¹Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: Penerbit Kompas, 2008, Hal vii.

menyentuh kebutuhan hidup dan kehidupan manusia dalam segala lapisan masyarakat, baik sebagai individu, anggota masyarakat dan sebagai suatu bangsa.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang diterbitkan dalam rangka mewujudkan amanat Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, merupakan undang-undang nasional pertama yang dihasilkan 15 (lima belas) tahun setelah kemerdekaan RI, ketentuan yang termuat dalam pasal-pasal UUPA merupakan perwujudan dari sila-sila Pancasila.² Kebutuhan suatu hukum agraria yang menjamin kepastian dan perlindungan hukum hak-hak masyarakat dirasakan sangat mendesak sehingga pada tanggal 24 September 1960 ditetapkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau sering disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Undang-undang ini lahir setelah melalui proses yang cukup lama, menganut unifikasi hukum dan berdasarkan hukum adat. UUPA secara tegas merumuskan falsafah yang mendasari adalah falsafah hukum adat dan falsafah Pancasila³. Sedangkan konsepsi UUPA yang mendasari pembentukannya dapat ditelusuri melalui perumusan konsideran, pasal-pasal dan penjelasan serta riwayat pembentukannya.⁴

Konsepsi yang digunakan dalam UUPA adalah hukum adat sebagai pembentukan hukum tanah nasional, hal tersebut dapat lihat di UUPA dalam Konsideran Berpendapat huruf a, Pasal 5, Penjelasan Pasal 5, Penjelasan Umum Angka III (1), Penjelasan Pasal 16, Pasal 56, dan Pasal 58. Falsafah hukum adat kemudian menjadi konsepsi hukum tanah Nasional.⁵ Konsepsi hukum adat dalam hukum tanah tersebut adalah bersifat komunalistik religius.⁶ Konsepsi komunalistik religius bertitik tolak dari falsafah hukum adat dan falsafah Pancasila.⁷

²Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya* Op.,Cit, Hal 4

³Arie Sukanti Sumantri, *Konsepsi Yang Mendasari Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Pidato Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Balai Sidang Universitas Indonesia Depok, Rabu 17 September 2003, Hal 7. Lihat Konsideran UUPA butir a dan c.

⁴*Ibid.*

⁵*Ibid.*, Hal 8.

⁶Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya Dengan TAP MPR RI No. IX/MPR/2001*, Jakarta: Universitas Trisakti, Maret 2002, Hal 30

⁷Arie Sukanti Sumantri, *Konsepsi Yang Mendasari Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional.*, Op.Cit., Hal 44

Dalam perjalanan waktu terjadi pergeseran kebijakan pertanahan dari yang semula berciri populis, kemudian sekarang berkembang ke arah pada kebijakan yang cenderung pro-kapital yang terjadi karena pilihan orientasi kebijakan ekonomi; yang pada suatu saat lebih cenderung menekankan pada pemerataan dan kemudian bergeser ke arah pertumbuhan ekonomi, terutama sejak tahun 1970-an.⁸

Pada saat ini UUPA yang diwujudkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang mendukungnya, dipertanyakan kembali. Setidaknya terdapat dua kelompok yang mewakili kecenderungan pemikiran yang berbeda terhadap orientasi kebijakan saat ini dan kebijakan yang akan datang. Penggunaan berbagai istilah, misalnya; reformasi, amandemen, ataupun revisi UUPA sesuai dengan definisi masing-masing menyiratkan adanya keinginan untuk melihat kembali apakah falsafah UUPA masih relevan atau sudah saatnya ditinggalkan.

Sebagai landasan kebijakan pertanahan, falsafah UUPA yang dilandaskan pada Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 ditujukan untuk tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat dalam kaitannya dengan perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam, khususnya tanah. Perbedaan pendapat tentang relevansi falsafah UUPA yang didasarkan pada kenyataan empiris tampak semakin tajam seiring dengan kebijakan deregulasi menyongsong era industrialisasi yang antara lain ditujukan untuk semakin menarik investasi modal asing.

Kelompok populis melihat bahwa dalam perkembangannya, UUPA melalui berbagai kebijakan yang ada telah semakin kurang mampu mengayomi hak-hak masyarakat. Sementara di sisi lain, UUPA itu makin memberikan peluang atau kemudahan kepada mereka yang mempunyai akses terhadap modal dan akses politik dengan segala dampaknya. Gejala ketidakadilan berupa berkurangnya tanah pertanian dengan disertai penggusuran, hilangnya mata pencaharian petani, terancamnya pulau jawa sebagai gudang beras bertambahnya para *land refugee*, unsur spekulasi dalam penguasaan tanah yang dilakukan oleh pengembang perumahan dan pengusaha kawasan industri hanyalah beberapa contoh yang

⁸Maria S.W. Sumardjono *Loc. Cit.*

menjadikan keprihatinan utama kelompok populis.⁹

Kenyataan empiris tersebut mendorong kelompok ini untuk mengupayakan peninjauan kembali berbagai kebijakan pertanahan yang berdampak terhadap ketidakadilan dan kesenjangan sosial. Sebaliknya kelompok yang cenderung berfikir kapitalis justru berpendapat bahwa UUPA kurang tanggap mengantisipasi arus penanaman modal asing, kurang mendorong daya saing, kurang terbuka dan ketinggalan jaman, serta kurang memberi kelonggaran terhadap penanaman modal asing dan oleh karena itu UUPA perlu di revisi.¹⁰

Dikotomi cara pandang terhadap UUPA sangat terkait erat pada implementasi fungsi sosial dan ekonomi hak atas tanah. Kecenderungan untuk memandang tanah lebih pada nilai ekonomisnya semata, yakni tanah sebagai barang dagangan yang tentunya lebih mudah dikuasai oleh mereka yang mempunyai kelebihan modal dan mengakibatkan ketimpangan distribusi penguasaan tanah karena perbedaan akses, jelas tidak sesuai dengan jiwa UUPA. Dasar pemikiran Pasal 6 UUPA disebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Ketentuan tersebut mendasari sifat kebersamaan atau kemasyarakatan dari setiap hak atas tanah. Dengan fungsi sosial tersebut, hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Perkembangan sosial masyarakat ternyata belum diiringi dengan instrument hukum yang memadai untuk menjawab permasalahan atau menyelesaikan masalah yang timbul di masyarakat. Salah satu instrument hukum yang dapat digunakan adalah undang-undang. Produk hukum undang-undang merupakan dasar hukum yang tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Undang-undang harus dibentuk oleh negara dalam hal ini pemerintah sebagai upaya responsif yang proaktif dan kritis untuk menyelesaikan permasalahan yang ada di masyarakat¹¹. Upaya responsif pemerintah dengan

⁹Maria S.W. Sumardjono, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan*, Jakarta: Penerbit Kompas, 2007, Hal 27.

¹⁰*Ibid.*

¹¹Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward and Responsive Law* (New York: Harper & Row, 1978), dalam Satya Arinanto, *Politik hukum 2*, Jakarta: Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Edisi Pertama, 2008, Hal

membentuk undang-undang dilakukan juga untuk membuat masyarakat mampu menghadapi persaingan liberalisasi yang menglobal.¹² Undang-undang yang dibentuk pemerintah ini sebagai alat untuk membuat masyarakat dapat merubah meninggalkan nilai-nilai lama yang tidak baik yang tidak dapat menyesuaikan dengan perkembangan yang ada.

Permasalahan hukum yang ada di masyarakat tersebut direspon oleh pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan membentuk suatu program perencanaan pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis yang memuat potret rencana hukum dalam periode tertentu disertai prosedur yang harus ditempuh dalam pembentukannya. Program tersebut dikenal dengan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas merupakan potret politik hukum nasional yang menjadi arah pembentukan undang-undang dalam rangka mencapai tujuan negara.

Itulah sebabnya kemudian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 10 Tahun 2004) yang selain mengatur jenis-jenis peraturan perundang-undangan dan hirarkinya diatur juga materi muatan masing-masing serta prosedur yang harus ditempuh dengan koordinasi tertentu.¹³ Di dalam UU No.10 Tahun 2004 itu pula diperkenalkan atau dimasukkan secara resmi¹⁴ ketentuan mengenai Prolegnas yang dimaksudkan agar ada jaminan konsistensi antar berbagai peraturan perundang-undangan terutama agar setiap peraturan perundang-undangan dapat menjadi aliran nilai kaidah-kaidah penuntun hukum nasional yang bersumber pada Pancasila.

Supremasi hukum dalam perspektif pembangunan, dapat dijadikan landasan pembangunan yang memberikan jaminan bahwa pembangunan nasional dapat berjalan secara teratur, adanya kepastian hukum, adanya

124-125.

¹²Menglobal diartikan sebagai percerminan atau suatu kondisi dimana segala sesuatu tersebar tanpa ada halangan batas-batas yurisdiksi negara yang berjalan secara cepat.

¹³Pembuatan UU No.10 Tahun 2004 juga dilakukan sebagai konsekuensi adanya keharusan perubahan jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang menurut UUD 1945 hasil amendemen tidak lagi mengenal Ketetapan MPR.

¹⁴Dimasukkan secara resmi di dalam UU karena sebenarnya Prolegnas itu sudah ada sejak 30 tahun yang lalu sebagai acuan dalam pembangunan nasional, namun baru dimasukkan secara lebih tegas dan imperatif di dalam UU pada tahun 2004.

kemanfaatan dan terpenuhinya rasa keadilan. Ketiga asas yakni, kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan ini harus menyatu dalam pembangunan hukum nasional sehingga istilah *Rechtsstaat* yang dulunya disebut secara eksplisit di dalam Penjelasan UUD 1945 sekarang dihapuskan dari konstitusi tertulis tersebut¹⁵.

Meskipun konstitusi sudah direformasi namun karena konstitusi tersebut baru merupakan himpunan asas-asas maka selama periode tahun 2000-2004 belum terlihat hasil pembangunan tertib tata hukum yang diharapkan. Kita melihat bahwa kerap kali muncul peraturan perundang-undangan yang dianggap bermasalah atau *overlapping* dengan peraturan perundang-undangan lain baik secara vertikal maupun secara horizontal. Ada kesan bahwa pembentukan hukum kurang terkordinasi baik dalam materi muatannya maupun dalam teknis proseduralnya.

Fungsi legislasi atau fungsi pembuatan undang-undang menjadi esensial karena sebenarnya arah dari kehidupan bersama di masa datang pada hakikatnya sudah dicantumkan lebih dahulu (*predetermined*). Rambu-rambu pembatasan dari segala usaha kenegaraan itu secara awal sudah ditetapkan dalam wujud legislasi yang berisi regulasi yang terpokok yang cakupannya jauh ke depan dan diharapkan dapat berumur panjang, tidak cepat lapuk.¹⁶

Melalui prolegnas periode 2010-2014, pemerintah dan DPR telah memasukan beberapa undang-undang yang terkait dibidang hukum agraria untuk dilakukan perubahan terhadap undang-undang yang telah ada maupun pembentukan undang-undang baru. Beberapa rancangan undang-undang (RUU) yang terkait dengan bidang hukum agraria adalah antara lain:¹⁷

1. RUU Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan (nomor urut 30).
2. RUU Pertanahan (nomor urut 65).

¹⁵Yang dipergunakan di dalam konstitusi sekarang ini adalah istilah negara hukum saja (tanpa menyebut istilah *Rechtsstaat*) dengan maksud agar semua unsur yang baik dari berbagai sistem hukum, seperti ketiga asas di atas dapat dipadukan secara prismatic.

¹⁶Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, Ed., *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993, Hal 56.

¹⁷Lihat Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Keputusan DPR RI Nomor 41A/DPR RI/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014*.

3. RUU Pengadilan Keagrarian (nomor urut 160).
4. RUU Perubahan Hak tanggungan atas Tanah beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah (nomor urut 193).
5. RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 56/Prp/ Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (nomor urut 197).

Pembaruan terhadap hukum agraria yang dilakukan melalui legislasi tentunya harus memiliki konsep yang jelas dan mengakomodasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Tentunya pembuat undang-undang tidak melupakan nilai-nilai yang mendasari pembentukan UUPA, bila nilai-nilai tersebut sudah dapat dipahami maka dapat menentukan sikap bagi penentuan kebijaksanaan pembaruan hukum agraria.

1.2 Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah urgensi pembaruan hukum agraria melalui pembentukan suatu undang-undang?
2. Apakah isu-isu pokok pembaruan hukum agraria?
3. Bagaimana upaya pembaruan hukum agraria melalui pembentukan Rancangan Undang-Undang bidang hukum agraria dalam Prolegnas 2010-2014?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka tujuan dari penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui urgensi pembaruan hukum Agraria melalui pembentukan suatu undang-undang
2. Untuk mengetahui isu-isu pokok pembaruan hukum agraria
3. Untuk mengetahui sejauh mana Rancangan Undang-Undang bidang hukum agraria dalam prolegnas 2010-2014 menjawab permasalahan dalam konteks pembaruan hukum agraria

1.4 Kerangka Teori

1.4.1 Teori Pembentukan Hukum /Legislasi

- a. Nonet dan Selznick¹⁸ membuat satu bagan yang membedakan antara hukum yang bertipe menindas (*repressive law*) dan hukum yang disebutnya lebih baik, yaitu hukum otonom (*autonomous law*). Di luar kedua model ini, sebenarnya mereka juga menyebutkan satu tipe lain, yaitu hukum responsif (*responsive law*).

Hukum responsif adalah hukum yang mampu mengatasi ketegangan ketegangan akibat terjadinya perubahan sosial. Agar hukum menjadi responsif, sistem hukum dalam banyak hal hendaknya terbuka terhadap tantangan-tantangan yang ada dalam masyarakat. Sistem hukum juga harus mampu mendorong partisipasi masyarakat dan selalu sigap menyikapi setiap kepentingan yang baru muncul dalam masyarakat. Tipe hukum menindas (represif) adalah hukum yang mengabdikan kepada kekuasaan yang represif. Tipe hukum ini praktis tanpa legitimasi sama sekali. Orang menaatinya karena dibayangkan oleh ketakutan terhadap penguasa yang keras dan kasar. Sifat represif dari hukum itu semata-mata bertujuan untuk memelihara stabilitas sosial.

Tipe kedua, yaitu hukum otonom jelas lebih baik daripada tipe pertama karena ia mampu menjinakkan sifat represif dari kekuasaan itu demi melindungi integritas hukum itu sendiri. Tipe hukum otonom sudah memiliki legitimasi sebagai hukum. Legitimasi ini didasarkan pada gagasan bahwa stabilitas sosial itu baru memiliki keabsahan secara hukum apabila penggunaan kekuasaan diawasi menurut prinsip-prinsip konstitusional, prosedur-prosedur formal, dan institusi peradilan yang bebas.

¹⁸ Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition*, *Loc. Cit.*

Tipe kedua di atas sudah baik, namun dikhawatirkan apabila hukum hanya dijalankan secara formalitas demikian, maka keadilan yang dicapai juga hanya keadilan formal belaka. Untuk itu perlu ada tipe hukum ketiga yang bertujuan melayani kebutuhan riil masyarakat, atau dengan perkataan lain ia lebih sebagai “*problem solver*”. Keadilan yang ingin dicapai adalah keadilan material (substansif). Nonet dan Selznick mengatakan¹⁹, bahwa tipe hukum menindas tidak mungkin dapat lepas dari permasalahan “legitimasi” yang dihadapinya, kecuali ia bergerak mengubah dirinya menuju hukum otonom. Selanjutnya, tipe hukum otonom juga tidak akan mampu mengatasi problema “formalitas hukum” yang dihadapinya dan menuju ke arah tipe hukum responsif.

b. Roscoe Pound mengatakan bahwa

“... *law as a tool of social engineering*”²⁰ maksudnya adalah hukum itu sebuah rekayasa sosial yang memaksa suatu masyarakat untuk menuju ke arah yang diinginkan oleh penguasa.

Roscoe Pound menekankan arti pentingnya hukum sebagai sarana rekayasa sosial ini, terutama melalui mekanisme penyelesaian kasus oleh badan-badan peradilan yang akan menghasilkan jurisprudensi. Konteks sosial teori ini adalah masyarakat dan badan peradilan di Amerika Serikat.

Dalam konteks keindonesiaan, fungsi hukum demikian itu, oleh Mochtar Kusumaatmadja diartikan sebagai sarana pendorong pembaruan masyarakat.²¹ Sebagai sarana untuk mendorong pembaruan masyarakat, penekanannya terletak pada pembentukan peraturan perundang-undangan oleh lembaga legislatif, yang dimaksudkan untuk menggagas konstruksi masyarakat baru yang

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Roscoe Pound, *Filsafat Hukum*, Jakarta: Bhratara, 1978, Hal 7, lihat juga Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Bandung: Alumni, 1992, Hal 43.

²¹ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi Hukum dalam Masyarakat yang Sedang Membangun*, Jakarta: BPHN-Binacipta, 1978, Hal 11.

ingin diwujudkan di masa depan melalui pemberlakuan peraturan perundangundangan itu.

1.4.2 Pembentukan Undang-undang

- a. Rousseau²² mengatakan bahwa UU diciptakan harus dibentuk oleh kehendak umum, dimana dalam hal ini adalah seluruh rakyat yang secara langsung akan mengambil bagian dalam pembentukan aturan masyarakat tanpa perantara wakil-wakil.
- b. Hamid S Attamimi mengatakan bahwa secara garis besar setiap Undang-undang Republik Indonesia merupakan wadah bagi sekumpulan materi yang meliputi:²³
 - 1) Hal-hal yang oleh hukum dasar (Batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR), diminta secara tegas-tegas ataupun tidak secara tegas-tegas untuk ditetapkan dengan suatu undang-undang.
 - 2) Hal-hal yang menurut asas yang dianut oleh Negara Republik Indonesia sebagai Negara Berdasar Atas Hukum (*rechtstaats*), diminta untuk diatur dengan suatu Undang-undang.
 - 3) Hal-hal yang menurut asas yang dianut Pemerintah Negara Republik Indonesia, yaitu sistem konstitusi diminta untuk diatur dengan suatu undang-undang.
- c. Dari sudut pandang teoritis, suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi 4 (empat) unsur sebagai berikut:²⁴
 - 1) Unsur yuridis, artinya bahwa suatu perundang-undangan harus jelas kewenangan pembuatannya, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan keharusan mengikuti tata cara tertentu.

²²Rousseau, *The Social Contract and Discourses*, Everyman Library, 1917, Hal 57

²³Hamid Attamimi, *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Pidato Pengukuhan Purnabakti Guru Besar Tetap FHUI, 1993, Hal 9.

²⁴Dahlan Thaib, *Membangun Kualitas Produk Legislasi Nasional dan Daerah, Proceeding Workshop dan FGD Prolegnas Sebagai Politik Pembangunan Hukum Nasional*, (Jakarta: Baleg DPR RI, 21-22 Mei 2008), Hal 5.

- 2) Unsur sosiologis, artinya bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat materi muatannya akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.
 - 3) Unsur filosofis, artinya bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus memperhatikan nilai-nilai yang baik dan ideal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, seperti tentang keadilan, kebenaran, kesejahteraan, dan sebagainya.
 - 4) Unsur teknik perancangan²⁵, artinya bahwa dalam menyusun peraturan perundang-undangan bahasa hukumnya harus dirumuskan secara jelas, tegas, dan tepat. Dalam menyusun peraturan perundang-undangan tidak boleh menggunakan rumusan yang tidak jelas, sehingga rumusannya dapat ditafsirkan dalam berbagai arti atau sistematika yang tidak baik, bahasa yang berbelit-belit, dan lain-lain.
- d. Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi²⁶:
- 1) kejelasan tujuan, dalam arti setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
 - 2) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, dalam arti setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;

²⁵Khusus berkaitan dengan unsur teknik perancangan Undang-Undang harus berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dalam bagian Lampiran mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dan bahasa perundang-undangan.

²⁶Lihat Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, LN Nomor 53 Tahun 2004, TLN Nomor 4389, Ketentuan Pasal 5.

- 3) kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dalam arti pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya;
- 4) dapat dilaksanakan, dalam arti setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis;
- 5) kedayagunaan dan kehasilgunaan, dalam arti setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- 6) kejelasan rumusan, dalam arti setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan
- 7) keterbukaan, dalam arti dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

1.4.3 Prinsip kesatuan hukum agraria untuk seluruh wilayah tanah air menurut PBB dalam *people charter* adalah²⁷:

- a Penghapusan hak *domein verklaring*
- b Fungsi sosial hak atas tanah

²⁷ A.P. Parlindungan, *Seminar Bina Desa*, Bandung, 2000

- c Pengakuan hukum agraria berdasarkan hukum adat dan pengakuan hak ulayat atau hak akan wilayah
- d Persamaan derajat sesama warga negar Indonesia antara laki-laki dan perempuan
- e Pelaksanaan reformasi hubungan antar warga negara dengan tanah atau bumi, air dan ruang angkasa
- f Rencana umum penggunaan, persediaan, pemeliharaan, bumi, air, dan ruang angkasa
- g Prinsip nasionalitas

1.4.4 Pembaruan Agraria dan prinsip-prinsipnya Menurut TAP MPR No. IX/MPR/2001

Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pembaruan agraria dilakukan dengan prinsip-prinsip:

- a. memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- c. menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
- d. mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
- e. mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
- f. mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;

- g. memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
- h. melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- i. meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
- j. mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
- k. mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
- l. melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.

1.4.5 Falsafah dan Konsepsi Hukum Tanah Nasional

Hukum tanah nasional adalah hukum tanah Indonesia yang tersusun dalam suatu sistem berdasarkan hukum adat. Konsepsi tersebut secara tegas terdapat dalam Penjelasan Umum Angka III (1) UUPA, yang menyebutkan:

“Dengan sendirinya hukum agraria baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum daripada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam Negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Sebagaimana dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhannya

tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalistis dan masyarakat swapraja yang feodal.”

1.5. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual mengungkapkan beberapa konsepsi atau pengertian yang akan dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum.²⁸ Kerangka konseptual dalam penelitian ini sebagai berikut:

1.5.1 Program Legislasi

- a. Program legislasi Nasional adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis²⁹.
- b. Legislasi adalah suatu proses pembentukan undang-undang, yang dilakukan oleh suatu badan yang dibentuk secara khusus untuk tujuan itu, disebut ‘badan legislatif’.³⁰ Prolegnas merupakan proses berupa penyusunan suatu daftar materi perundang-undangan atau daftar judul RUU yang telah disepakati (oleh semua unsur terkait), diurut berdasarkan urgensi dan prioritas pembentukannya oleh Pemerintah atau pembahasannya di DPR. Daftar tersebut bukan hanya menampung keinginan departemen/LPND atau Pemerintah, atau komisi-komisi di DPR, melainkan hasil kesepakatan bersama sebagai suatu rencana strategis, dan oleh karena itu telah pasti akan dan harus mendapatkan dukungan penganggarannya dalam RAPBN. Pengertian Prolegnas di atas adalah batasan dalam arti sempit. Sebab, dalam pendekatan yang terintegrasi, Prolegnas ini

²⁸Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1985, Hal 6

²⁹Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan...., Op. Cit.*, Pasal 1 angka 9

³⁰Soetandyo Wignyoebroto, ”Program Legislasi Nasional dan Kebutuhan Hukum Rakyat”, makalah dipresentasikan dalam *Proceeding Workshop dan Focus Group Discussion Prolegnas Sebagai Politik Pembangunan Nasional*, Jakarta: Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2008, Hal 125.

sebenarnya tidak sekadar program pembentukan hukum, sekalipun aspek ini memang yang menjadi perhatian utama³¹.

1.5.2 Undang-Undang

Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden³².

1.5.3 Hukum Agraria

- a. Hukum Agraria menurut Utrecht yang dikutip oleh Budi Harsono, Hukum Agraria Agraria dalam arti sempit sama dengan Hukum Tanah. Hukum Agraria dan Hukum Tanah menjadi bagian dari Hukum Tata Usaha Negara, yang menguji perhubungan-perhubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat yang bertugas mengurus soal-soal tentang agrarian, melalui tugas mereka itu.³³
- b. HukumAgraria bukan hanya merupakan suatu perangkat di bidang hukum. Hukum Agraria merupakan satu kelompok berbagai bidang hukum yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk pengertian agraria. Kelompok berbagai bidang hukim tersebut terdiri atas:
 - 1) Hukum Tanah.
 - 2) Hukum Air.
 - 3) Hukum Pertambangan.
 - 4) Hukum Perikanan.

³¹*Ibid.*

³² Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan...., Op. Cit.*, Pasal 1 angka 3.

³³Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraia, Isi, dan Pelaksanaanya (Jilid I)*, Jakarta: Penerbit Djambatan, 2003, Hal 15.

- 5) Hukum Atas Penguasaan Tenaga dan unsur-unsur dalam Ruang Angkasa³⁴.
- c. Hukum Agraria adalah keseluruhan kaedah kaedah hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur agraria³⁵.
- d. Hukum agraria adalah keseluruhan dari ketentuan-ketentuan hukum, baik Hukum Perdata maupun Hukum Tata Negara maupun pula Hukum Tata Usaha Negara yang mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang termasuk badan hukum dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara dan mengatur pula wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan-hubungan tersebut³⁶

1.5.4 Pembaruan

Pembaruan adalah Proses, cara, dan perbuatan membarui³⁷

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Tipe Penelitian

Penelitian yang dilakukan merupakan penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti data sekunder atau bahan pustaka, yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif³⁸. Sifat diskriptif ditujukan untuk menggambarkan pelaksanaan Hukum Agraria dan permasalahan yang ada dalam masyarakat berkaitan dengan undang-undang dibidang agraria. Sedangkan sifat eksplanatoris ditujukan untuk menjelaskan kebijakan, pengaturan, dan pelaksanaan

³⁴ *Ibid.*, Hal 8.

³⁵ Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta: Karunika, Universitas Terbuka, 1988, Hal 12.

³⁶ Subekti dan R. Tjiptosoedibio, *Kamus Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1983, Hal 55.

³⁷ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, Hal 109.

³⁸ Valerine, J.L.K. *Modul Metode Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009, Hal 409.

fungsi legislasi dalam pembaruan Hukum Agraria.

1.6.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*)³⁹. Pendekatan tersebut melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan Undang-undang Agraria dan Pembentukan Peraturan perundang-undangan. Pengkajian dilakukan dengan cara menganalisa proses dan tahapan pembentukan Undang-Undang antara DPR dan Pemerintah.

1.6.3 Jenis dan Alat Pengumpul Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan pustaka⁴⁰. Data sekunder terdiri dari:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2009 tentang Peraturan Tata Tertib.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Dalam penelitian ini antara lain literatur mengenai proses pembentukan undang-undang, terutama pembentukan Undang-Undang yang berasal dari usul inisiatif DPR.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, antara lain kamus hukum, Kamus Besar Bahasa

³⁹*Ibid.*

⁴⁰Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit.*, Hal 13.

Indonesia dan *Black Law Dictionary*.

Data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier tersebut diperoleh melalui studi kepustakaan.

1.6.4 Analisis Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian disajikan secara deskriptif analitis. Maksudnya, fakta-fakta yang ada didiskripsikan kemudian dianalisis berdasarkan hukum positif maupun teori-teori yang ada. Analisis deskriptif tertuju pada pemecahan masalah dan pelaksanaan metode deskriptif ini tidak terbatas hanya sampai pada tahap pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data itu sendiri. Selanjutnya sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari data-data yang terkumpul dipergunakan metode analisis kualitatif⁴¹ yang dilakukan dengan menginterpretasikan menguraikan, menjabarkan, dan menyusun secara sistematis logis sesuai dengan tujuan penelitian.

1.7 Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini akan disusun dalam sistematika yang terdiri dari 5 (lima) bab, sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Bab ini berisi latar belakang, pokok permasalahan, tujuan dan kegunaan, metode penelitian, kerangka teoritis, kerangka konseptual, dan sistematika penulisan.

Bab II Hukum Agraria

Bab ini berisi, Pengertian Hukum Agraria, Ruang Lingkup Hukum Agraria, Kedudukan UUPA, dan Kelembagaan Pertanahan

Bab III Program Legislasi Nasional (Prolegnas)

Bab ini berisi, Pengertian dan Konsep Prolegnas, Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas, dan Evaluasi prolegnas

⁴¹*Ibid.*, Hal 32 dan 250.

Bab IV Pembaruan Hukum Agraria melalui RUU Bidang Hukum Agraria dalam Prolegnas 2010-2014

Bab ini berisi, Urgensi Pembaruan Hukum Agraria, Pembaruan Hukum Agraria melalui Pembentukan Undang-Undang, Isu-isu Pokok Pembaruan Hukum Agraria, dan Studi Terhadap Materi Muatan RUU Bidang Hukum Agraria dalam Prolegnas 2010-2014.

Bab V Penutup

Bab ini berisi, simpulan dan saran

