

HARMONISASI PEMBANGUNAN HUKUM TANAH NASIONAL

Oleh:

FX. Sumarja

Staf Pengajar Bagian HAN Fakultas Hukum Universitas Lampung

Abstrak: Tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui penyusunan rancangan undang-undang yang terkait dengan tanah sebagai upaya menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Rancangan undang-undang sebagai aturan pelaksanaan UUPA, dan penyusunan RUU secara harmonis. Pembangunan hukum tanah nasional yang tertuang di dalam prolegnas tahun 2010-2014, terdapat 14 dari 247 RUU yang terkait dengan tanah. Dalam prolegnas tersebut tidak terdapat RUU yang berupaya menggantikan UUPA. RUU yang ada sebagai aturan pelaksanaan UUPA, baik perubahan undang-undang yang telah ada maupun undang-undang yang belum ada.

Kata Kunci: prolegnas, hukum tanah

I. PENDAHULUAN

Rencana Pembangunan¹ Jangka Panjang Nasional (RPJPN)² merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam bentuk rumusan visi, misi dan arah Pembangunan Nasional. Salah satu wujud pembangunan nasional adalah pembangunan hukum. Pembangunan hukum, diarahkan untuk mendukung terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan; mengatur permasalahan yang berkaitan dengan ekonomi, terutama dunia usaha dan dunia industri; serta menciptakan iklim yang kondusif bagi investasi, terutama penegakan dan perlindungan hukum sebagaimana diatur dalam RPJPN.³ Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan materi hukum dengan tetap memperhatikan ke-majemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya

¹Lihat Firman Muntako, *Hukum Sebagai Alat Rekayasa Sosial dalam Praktek Berhukum di Indonesia*, dalam I Gede AB Wiranata, *Hukum: Bangun Teori dan Telaah dalam Implementasi*, Penerbit Universitas Lampung, 2009, hlm. 103 Menurut Mochtar Kusuma Atmaja pembangunan dimaksudkan di sini adalah pembangunan dalam arti luas meliputi segala bidang kehidupan masyarakat.

²Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025.

³Perpres No 5 tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2010-2014, Lampiran buku II bab VIII tentang Hukum dan Aparatur Negara, hlm. 1.

untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia (HAM), kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib, teratur, lancar, serta berdaya saing global.

Pemerintah Indonesia telah meluncurkan Strategi Nasional Akses⁴ terhadap keadilan dalam rangka pemberian akses hukum kepada masyarakat miskin dan terpinggirkan yang menekankan desakan untuk melakukan reformasi keadilan pada semua bidang kehidupan yang mendorong perubahan posisi Indonesia yang lebih baik untuk mempromosikan hukum, keadilan dan hak asasi manusia bagi masyarakat miskin dan terpinggirkan. Salah satu strategi nasional akses keadilan adalah bidang tanah dan sumber daya alam.

Pembangunan hukum tanah nasional tercermin dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Terdapat 247 Rancangan Undang-Undang (RUU) dan lima RUU lain⁵ yang terbuka untuk dibahas yang masuk dalam Prolegnas tahun 2010-2014. Diidentifikasi, terdapat 14 RUU yang terkait dengan hukum tanah. Tulisan ini mengangkat permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah rancangan undang-undang yang terkait dengan tanah tersebut merupakan upaya menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)?
2. Kalaupun tidak ingin menggantikan UUPA, apakah RUU tersebut merupakan aturan pelaksanaan UUPA, dan bagaimana substansinya?
3. Bagaimanakah seharusnya RUU tersebut disusun supaya harmonis?

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini tergolong penelitian yang dogmatik atau doktrinal, sebab fokus kajiannya adalah peraturan perundang-undangan. Maka data yang

⁴Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan terfokus pada delapan area permasalahan di Indonesia yaitu: (1) Bidang Reformasi Hukum dan Peradilan, (2) Bidang Bantuan Hukum, (3) Bidang Tata Kelola Pemerintah Lokal, (4) Bidang Tanah dan Sumber Daya Alam, (5) Kelompok Perempuan, (6) Kelompok Anak, (7) Kelompok Tenaga Kerja, dan (8) Kelompok Masyarakat Miskin dan Terpinggirkan, Ibid. hlm. 5-6.

⁵ Yaitu RUU tentang Pengesahan Perjanjian Internasional; RUU akibat Putusan Mahkamah Konstitusi; RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; RUU tentang Pembentukan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota; RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang.

digunakan adalah data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer yang mengikat serta hasil pemikiran para ahli yang terkait dengan pembaharuan hukum agraria. Untuk memperoleh data yang diperlukan maka ditempuh metode pengumpulan data yang bersifat study kepustakaan. Analisis terhadap data dilakukan secara kualitatif.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1 Rancangan Undang-Undang Menggantikan UUPA

Pembangunan hukum harus bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat, dengan kata lain pembangunan harus memiliki konotasi positif terhadap perkembangan (budaya) masyarakat. Oleh karena itu pembangunan hukum harus merupakan kebijakan semesta yang disusun berdasarkan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Kebutuhan itu bukan kebutuhan sesaat tetapi total, menyeluruh dan sistematis. Oleh karena itu kebijakan pembangunan hukum harus merupakan skema kebijakan yang di dalamnya melibatkan partisipasi publik, dari berbagai kelompok dan golongan serta menjadi pedoman bagi pemegang mandat untuk merealisasikannya. Sehingga hukum dapat berfungsi baik.⁶

Menurut pemikiran Mulyana W. Kusumah, perubahan hukum di Indonesia selalu dapat dikembalikan pada hubungan kekuatan politik dan perkembangan masyarakat. Produk hukum secara tipologi dapat dibedakan menjadi empat⁷. Pertama, hukum yang fungsional dalam menyelenggarakan pengendalian sosial (*social control*) dan kontrol Negara (*state control*). Orientasi hukum dalam kondisi itu cenderung pada kepentingan penyelenggaraan kekuasaan Negara dan berfungsi untuk memelihara tatanan sosial yang ada. Kedua, hukum yang dikembangkan sebagai sarana rekayasa sosial dan ekonomi (*social and economic engineering*) terutama dalam menyediakan prasyarat legal bagi hubungan-hubungan ekonomi yang baru. Ketiga, hukum yang mempunyai fungsi protektif dan fasilitatif atas hak-hak dasar warga masyarakat, terutama untuk melindungi individu atau golongan masyarakat yang mempunyai kelemahan-kelemahan struktural. Keempat, hukum yang dikembangkan sebagai pranata otonom baik

⁶Otje Salman, H.R., Anthon F. Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, Penerbit PT Refika Aditama Bandung, 2009, hlm. 152

⁷Yusriyadi, *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum & Masyarakat*, Penerbit Surya Pena Gemilang, Malang, 2010, hlm. 120-121

untuk melindungi integritasnya maupun untuk mengendalikan kekuasaan. Hukum otonom ini sering mengedepan dalam kerangka strategi legitimasi dan mempunyai dua aspek, yaitu politik yang tunduk pada hukum dengan melembagakan prinsip pembatasan penggunaan kekuasaan dan peradilan yang menitikberatkan pada penyelenggaraan fungsi-fungsi nonpolitis.

Tipologi pertama dan kedua lebih mengedepankan perlindungan terhadap kepentingan penguasa dan pemilik modal, sementara tipologi ketiga dan keempat lebih mengedepankan kepentingan kebanyakan masyarakat yang secara sosial ekonomi lemah. Tampaknya selama periode Orde Baru sampai pasca-reformasi pembangunan hukum khususnya hukum pertanahan di Indonesia lebih menguntungkan pihak pemerintah dan perusahaan besar swasta, sebaliknya pada masa Orde Lama, hukum pertanahan menempatkan kelompok yang lemah secara sosial ekonomi sebagai pihak yang diuntungkan.⁸

Noer Fauzi menyebutkannya bahwa pada masa Orde Baru sejumlah kebijakan agraria telah tunduk untuk memfasilitasi perkembangan kapitalisme di Indonesia⁹, yang berarti telah menyimpang dari cita-cita bahwa bumi air kekayaan alam dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Lebih lanjut dikatakan bahwa agenda pembaharuan agraria pada gilirannya akan bermuara pada keharusan perubahan dinamika hubungan antara Negara, kapitalisme, rakyat dan sumber-sumber agraria itu sendiri. Apabila perubahan di bidang hukum hendak menjadi prioritas, maka dalam hal ini harus disadari keterbatasannya. Hukum tidak dapat mengubah struktur kekuasaan politik. Hukum sekedar cerminan dari struktur kekuasaan.¹⁰ Pandangan ini benar jika yang dimaksudkan hukum adalah produk penguasa sebagai tatanan keamanan sebagaimana diajarkan Thomas Hobbes.¹¹ Di mana tidak ada kekuasaan, di situ tidak ada hukum, dan di mana tidak ada hukum, disitu tidak ada keadilan.

⁸Ismail, Nurhasan, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*, Penerbit Kerjasama HuMa dan Magister Hukum UGM Yogyakarta, 2007, hlm. ii

⁹Noer Fauzi, *Perubahan Politik Agraria dan Penguatan Institusi Rakyat: Dua Ranah Agenda Pembaharuan Agraria*, dalam Gunawan Wiradi, *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Penerbit Lapera Pustaka Utama Yogyakarta, 2001, hlm. 602.

¹⁰*Ibid*

¹¹Tanya, Bernard L dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Penerbit Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 66.

Pembangunan Hukum Tanah Nasional yang telah masuk dalam prolegnas Tahun 2010-2014, harus dapat mengakomodir semua kepentingan, terlebih kepentingan bagi orang yang paling banyak, seperti yang diajarkan oleh Jeremy Bentham, bahwa hukum adalah penyokong kebahagiaan dengan teori utilitasnya. Hukum sebagai tatanan hidup bersama harus berbasis manfaat bagi kebahagiaan manusia. Tujuan masyarakat adalah mencapai kebahagiaan yang paling besar bagi sejumlah orang yang sebesar mungkin (*the greatest happiness of the greatest number*)¹². Ajaran Bentham ini kemudian dikritik (dikoreksi) oleh muridnya yaitu John Stuart Mill, dimana Bentham berangkat dari kepentingan pribadi yang egois, sementara Mill berangkat dari kepentingan bersama. Ungkapan Mill yang terkenal adalah (*the greatest good of the greatest number*).¹³

Jeremy Bentham menekankan pada Individual utilitarianisme, sedangkan Rudolf von Jhering pada Sosial utilitarianisme. Menurut Jhering, hukum dibuat dengan sengaja oleh manusia untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diinginkan. Ia mengakui hukum itu mengalami suatu perkembangan sejarah, tetapi menolak pendapat para teoretisi aliran sejarah, yang menyatakan bahwa hukum merupakan hasil dari kekuatan historis murni yang tidak direncanakan dan tidak disadari. Menurut Jhering hukum dibuat dengan penuh kesadaran oleh Negara dan ditujukan kepada tujuan tertentu.¹⁴ Hukum berfungsi untuk menjamin dan memelihara pondasi kehidupan sosial. Esensi hukum merupakan kehendak nyata untuk melindungi kepentingan kehidupan bersama dan kepentingan individu, melalui kordinasi antara kedua jenis kepentingan ini. Dengan adanya kordinasi, kemungkinan konflik bisa diperkecil. Di bawah hukum, kepentingan masyarakat harus lebih didahulukan. Oleh karena itu Jhering mengemukakan, hukum arahnya untuk membentuk masyarakat yang baik.¹⁵

Berkaitan dengan konsepsi hukum dalam aliran utilitarianitis, Roscoe Pound menerangkan bahwa yang menjadi patokan dari pembuat undang-undang

¹²Huijbers OSC, Theo, *Filsafat Hukum*. Penerbit Yayasan Kanisius, Yogyakarta, 1991, hlm. 196. Ali, Achmad, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence), Volume I Pemahaman Awal*, Penerbit Kencana Predana Media Group Jakarta, 2009, hlm. 273

¹³ Tanya, Bernard L, *Op.Cit.*, hlm. 95

¹⁴Tukgali, Lieke Lianadevi, *Fungsi Sosial Hak Tas Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Penerbit PT Gramedia, Jakarta, 2010, hlm. 37

¹⁵Prasetyo, Teguh dan Abdul Hlmim Barkatullah, *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum, Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 105

ialah apa yang akan memberikan kebahagiaan kepada jumlah individu yang paling besar. Penstudi hukum harus mencari asas-asas universal dengan menganalisis hukum yang betul-betul berlaku. Ia tidak mencampuri kegiatan mencipta hukum. Tugasnya ialah mengembangkan dengan teratur dan secara logis asas-asas yang dicapai dengan menganalisis apa yang didapatinya sudah diberikan hukum serta memperbaiki bentuk hukum dengan membuat satu sistem merukunkan detailnya secara logis.¹⁶

Pembangunan hukum tanah nasional selain harus memperhatikan semua kepentingan, juga harus memedomani bahwa hukum tanah¹⁷ nasional mengandung tiga unsur, yaitu: perangkat peraturan perundang-undangan dengan hukum adat sebagai sumber utamanya, dilengkapi dengan ketentuan-ketentuan hukum adat setempat mengenai hal-hal yang belum mendapat pengaturan dalam hukum yang tertulis, dan lembaga-lembaga hukum lain di luar hukum adat, dalam memenuhi perkembangan kebutuhan nasional masa kini dan mendatang.¹⁸

Tabel 1.
Rancangan Undang-Undang Terkait dengan Tanah
dalam Prolegnas 2010-2014

| N0 | No Prolegnas | Nama RUU | Pelaksanaan UUPA |
|----|--------------|---|------------------------------|
| 1 | 31. | RUU tentang Lelang | |
| 2 | 50. | RUU tentang Pertanahan | |
| 3 | 114. | RUU tentang Hak-Hak atas Tanah | Pasal 16 |
| 4 | 121. | RUU tentang Kepemilikan Properti | Pasal 9, 21, 30, 36, 42 & 45 |
| 5 | 126. | RUU tentang Konservasi Tanah dan Air | Pasal 15 |
| 6 | 137. | RUU tentang Pengadilan Keagrariaan | UUPA |
| 7 | 138. | RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat | Pasal 2, 3 |
| 8 | 139. | RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan | Pasal 27, 34, 40 |
| 9 | 179. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang | 29, 35, 41 |

¹⁶Tukgali, Lieke Lianadevi, *Op.Cit.*, hlm. 38

¹⁷Hukum tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, ada yang tertulis ada pula yang tidak tertulis, yang semuanya mempunyai obyek pengaturan yang sama, yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan-hubungan hukum konkrit, beraspek publik dan perdata, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem, Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan Jakarta, 2008, hlm. 30-31

¹⁸Harsono, Boedi, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Universitas Trisakti Jakarta, 2007, hlm. 37

| | | | |
|----|------|--|-------------|
| | | Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal | |
| 10 | 180. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang | Pasal 14 |
| 11 | 181. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil | Pasal 2 |
| 12 | 185. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris | UU 4/1996 |
| 13 | 188. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Berserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah | Pasal 57 |
| 14 | 192. | RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 56/Prp/Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian | Pasal 7, 17 |

RUU yang terkait dengan tanah dalam Prolegnas Tahun 2010-2014 (Tabel 1), terdapat 14 buah. Enam buah diantaranya RUU perubahan, dan delapan RUU baru, yang tidak ada sebelumnya. RUU perubahan yang terkait dengan pelaksanaan UUPA adalah:

- a. RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, merupakan pelaksanaan Pasal 14 UUPA;
- b. RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Berserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah, merupakan pelaksanaan Pasal 57 UUPA;
- c. RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 56/Prp/Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, merupakan pelaksanaan Pasal 7 & 17 UUPA;

RUU perubahan yang terkait dengan tanah adalah:

- a. RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, merupakan jaminan jangka waktu pemberian hak atas tanah Pasal 29, 35 dan 41;
- b. RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, khusus mengenai Surat Kuasa Memasang Hak Tanggungan (SKMHT);

- c. RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, terkait hak penguasaan dan pengelolaannya, Pasal 2.

RUU baru yang tidak ada sebelumnya, dapat dikategorikan sebagai peraturan pelaksanaan UUPA dan peraturan yang terkait dengan tanah. RUU sebagai pelaksanaan UUPA mencakup:

- a. RUU tentang Pertanahan. Ini masih menjadi pertanyaan apakah sebagai pengganti UUPA atau sebagai peraturan pelaksanaan UUPA. Dari segi penamaan tidak mungkin menggantikan atau merubah UUPA, dikarenakan obyek yang diatur UUPA tidak sebatas tanah. Perkembangan pemikiran penyempurnaan hukum tanah nasional, sepanjang mengenai UUPA, sampai menjelang hari kelahiran UUPA ke-47 tanggal 24 September 2007, menghasilkan kesepakatan di antara pemerhati Hukum Tanah Nasional, bahwa UUPA sebagai dasar utama Hukum Tanah Nasional tidak disempurnakan dalam pengertian Keputusan Presiden RI. Nomor 34 Tahun 2003, melainkan utuh dan berlaku penuh sebagaimana keadaannya tanggal 24 September 1960, dan penyempurnaan diadakan mengenai sebagian Hukum Tanah Nasional, yang merupakan peraturan pelaksanaannya, yang dinilai memang diperlukan, secara kausal dan bertahap menurut urgensinya, masing-masing dengan peraturan perundang-undangan yang sesuai.¹⁹ Telah diyakinkan juga oleh pihak Istana Negara dalam dialognya dengan Serikat Petani Indonesia (SPI) pada tanggal 8 Oktober 2010, bahwa pemerintah telah menyiapkan RUU Pertanahan untuk diharmonisasikan dan disinkronisasikan dengan UUPA, UU Kehutanan, UU Lingkungan Hidup dan UU Penataan Ruang;
- b. RUU tentang Hak-Hak Atas Tanah, pelaksanaan Pasal 16 UUPA;
- c. RUU tentang Kepemilikan Properti, pelaksanaan Pasal 9, 21, 30, 36, 42, dan 45 UUPA. Pasal 9 membedakan antara WNI dan WNA. Perbedaan ini suatu konsekuensi atas kritik konsep *the rule of law*, yang hakekatnya mengakui semua orang mempunyai kedudukan yang sama di muka hukum, yang sebenarnya alat bagi kaum borjuis untuk merebut kekuasaan ningrat.²⁰ Kritik konsep *the rule of law* dilakukan oleh Schuyt. Jika saat ini semua orang

¹⁹*Ibid.*, hlm. 116-117

²⁰Prasetyo, Teguh dan Abdul Hlmim Barkatullah, *Op.Cit.*, hlm. 138.

diperlakukan sama di muka hukum, maka timbul konsekuensi orang-orang kaya semakin kaya dan orang-orang miskin tetap miskin. Diasumsikan bahwa WNA yang datang ke Indonesia adalah orang yang mempunyai kemampuan lebih, maka perlu dibedakan dengan WNI, selain alasan prinsip kebangsaan yang dianut UUPA dan harus dipertahankan dalam pembaharuan agrarian;²¹

- d. RUU tentang Konservasi Tanah dan Air, pelaksanaan Pasal 15 UUPA;
- e. RUU tentang Pengadilan Keagrariaan, menyelesaikan sengketa tanah sebagai pelaksanaan UUPA;
- f. RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat, pelaksanaan Pasal 2 dan 3 UUPA;
- g. RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan sering disebut RUU Pengadaan Tanah, pelaksanaan Pasal 27, 34 dan 40 UUPA.

RUU baru yang sebelumnya tidak ada, yang terkait dengan tanah adalah RUU tentang Lelang. Perlu diperhatikan dalam hal lelang yang obyeknya tanah (hak atas tanah) haruslah dilakukan dihadapan pejabat umum lelang, baik lelang yang diselenggarakan oleh pihak swasta maupun lelang yang diselenggarakan oleh Negara. Ini terkait dengan persyaratan pendaftaran tanah karena lelang, yang mensyaratkan bahwa pendaftaran tanah karena lelang harus dibuatkan risalah lelang oleh pejabat lelang.

Setelah dilakukan diidentifikasi dan dianalisis ternyata tidak ada RUU yang hendak merubah, mengamandemen, atau mengganti UUPA. Dengan kata lain UUPA masih diakui keberadaannya hingga tahun 2014. Namun para pemerhati ataupun penstudi hukum tanah tidak boleh lengah, seperti yang ditulis Dianto

²¹Maria SW Sumarjono dalam Nurlinda, Ida, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum*, Penerbit PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 98

Bachriadi²², kita harus mengontrol dan mengawasi proyek prolegnas, dikarenakan adanya intervensi pihak asing dalam proses legislasi di Indonesia, agar lebih cocok dengan kepentingannya untuk mengeruk kekayaan negeri ini. Dianto Bachriadi menemukan dokumen penting yang memperkuat dugaan tersebut, yaitu dokumen persetujuan Bank Pembangunan Asia (ADB), lembaga yang menjadi salah satu *midfielders* penting dari tim pendukung gagasan neoliberalisme di Asia, untuk ‘membantu’ pembiayaan sekitar $\frac{3}{4}$ lebih dari anggaran yang dibutuhkan untuk menyusun RUU Pertanahan, serta dokumen ADB yang berjudul: "*Republic Indonesia: Enhancing the Legal and Administrative Framework for Land Project*" (ADB Technical Assistance Report Project No. 37304, ADB 2007) tertulis "*BPN advised ADB that Indonesia does not have capacity to prepare the land law on its own*" (hal. 4). BPN menyatakan kepada ADB bahwa pemerintah Indonesia tidak memiliki kemampuan untuk menyusun undang-undang pertanahan!

1. Rancangan Undang-Undang Pelaksanaan UUPA

UUPA sebagai produk hukum era awal Orde Lama, selama Orde Baru dan sekarangpun dalam era Reformasi, dengan penyempurnaan-penyempurnaan peraturan-peraturan pelaksanaannya, UUPA tampak masih relevan bagi landasan hukum pelaksanaan pembangunan nasional di bidang Pertanahan²³. Yang perlu segera ditangani adalah kelanjutan pembangunan Hukum Tanah Nasional, melengkapi peraturan-peraturan perundang-undangan yang ada, serta menyesuaikan ketentuan-ketentuan yang sudah ada dengan perubahan keadaan dan kebutuhan yang akan datang. Kegiatan ini di satu pihak untuk memberikan dukungan landasan yang lebih mantap kepada para pelaku pembangunan, dan

²² Seperti halnya sejumlah revisi undang-undang maupun terbitnya undang-undang baru yang berkaitan dengan pengaturan soal hak, penguasaan dan penggunaan tanah dan kekayaan alam yang sudah lebih dahulu terbit, maka pembuatan peraturan perundangan-undangan baru ini dinyatakan bukan sebagai upaya untuk mengganti UUPA. Tetapi niat kelompok-kelompok pro neo-liberal seperti Bank Dunia dan kawan-kawannya untuk mengubah UUPA 1960 atau paling tidak membuatnya menjadi benar-benar impoten hingga satu saat nanti akan kehilangan posisi dan perannya karena kewenangan pengaturannya telah digantikan oleh sejumlah peraturan hukum yang lain seharusnya membuat kita waspada dan mengontrol secara ketat proyek legislasi yang sekarang sedang dilakukan oleh BPN ini. http://www.pergerakan.org/idn/index.php?option=com_content&view=article&id=87:para-penyusun-uupa-tidak-pernah-mengemis&catid=40:artikel&Itemid=63, 26 Nop. 2010

²³ Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan Jakarta, 2008, hlm. 242

pada pihak lain untuk melindungi kepentingan nasional dalam menghadapi akibat arus globalisasi yang sudah mulai dirasakan dewasa ini.²⁴

Termasuk dalam kepentingan nasional yang harus dilindungi adalah pemilikan tanah oleh para petani, yang sebagian terbesar masih tergolong ekonomi lemah. Sebagai hasil kegiatan pembangunan ekonomi modern selama Orde Baru ini, telah lahir dan berkembang golongan ekonomi kuat, yang kenyataannya dengan berbagai cara berusaha memperoleh dan menguasai tanah-tanah petani. Bukan saja untuk keperluan kegiatan usaha yang produktif, melainkan juga untuk obyek investasi dalam mengamankan kekayaannya masing-masing. Bahkan tidak jarang untuk obyek spekulasi. Karenanya, perlu diadakan dan dilaksanakan upaya-upaya dan sarana-sarana yang disebut di dalam UUPA untuk memberdayakan para petani dalam menghadapi desakan dan persaingan dari pihak golongan ekonomi kuat. Tidak terbayangkan akibatnya jika para petani sampai kehilangan tanah mereka, yang merupakan satu-satunya dukungan bagi kehidupan mereka.²⁵ Sudah seharusnya jika RUU Pertanahan, RUU hak-hak atas tanah, RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 56/Prp/Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, RUU tentang Kepemilikan Properti, RUU tentang Konservasi Tanah dan Air, RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat, RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan, sebagai peraturan pelaksanaan UUPA memperhatikan masyarakat ekonomi lemah.

Sebuah peraturan pelaksanaan undang-undang, secara teoritis selain harus tetap mempertahankan cita hukum yang telah diletakan, juga tidak boleh menyimpang dari kaedah yang telah ditetapkan. Hukum Adat sebagai sumber utama dalam pembangunan Hukum Tanah Nasional. Ini berarti antara lain bahwa pembangunan Hukum Tanah Nasional dilandasi konsepsi Hukum Adat, yang dirumuskan dengan kata-kata: Komunalistik religius, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung kebersamaan.²⁶

²⁴*ibid.*, hlm. 243

²⁵*ibid.*, hlm. 243

²⁶*ibid.*, hlm. 228

Sifat komunalistik religius konsepsi Hukum Tanah Nasional ditunjukkan oleh Pasal 1 ayat (2), yang menyatakan bahwa: 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. Kalau dalam Hukum Adat tanah ulayat merupakan tanah-bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, maka dalam Hukum Tanah Nasional semua tanah dalam wilayah Negara Indonesia adalah tanah-bersama seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi Bangsa Indonesia. Pernyataan ini menunjukkan sifat komunalistik konsepsi Hukum Tanah Nasional.

Unsur religius konsepsi ini ditunjukkan oleh pernyataan, bahwa bumi, air dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, merupakan Karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia. Dalam konsepsi Hukum Adat sifat keagamaan Hak Ulayat masih belum jelas benar, dengan rumusan, bahwa tanah ulayat sebagai tanah-bersama adalah "peninggalan nenek moyang" atau sebagai "karunia sesuatu kekuatan yang gaib". Dengan adanya sila "Ketuhanan Yang Maha Esa" maka dalam Hukum Tanah Nasional, tanah yang merupakan tanah-bersama Bangsa Indonesia, secara tegas dinyatakan sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa. Dengan demikian sifat religiusnya menjadi jelas benar. Suasana religius Hukum Tanah Nasional tampak juga dari apa yang dinyatakan dalam Konsiderans/Berpendapat dan Pasal 5, sebagai pesan atau peringatan kepada Pembuat Undang-Undang, agar dalam membangun Hukum Tanah Nasional jangan mengabaikan, melainkan harus mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.²⁷ Sebagai contoh prinsip dalam penyusunan peraturan pelaksanaan UUPA adalah mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan jender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan.²⁸

²⁷*Ibid.*

²⁸Sumardjono, Maria S.W., *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Penerbit buku Kompas, Jakarta, 2009, hlm. 95

Hans Kelsen dalam bukunya “teori umum tentang hukum dan Negara”, mengemukakan bahwa hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain, dan juga sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lain itu. Karena, norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang lain ini menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama. Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara “superordinasi” dan “subordinasi” yang merupakan kiasan keruangan. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah. Tatanan hukum, terutama tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk Negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan, yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatanan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda. Kesatuan norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu - yakni norma yang lebih rendah - ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa *regressus* (rangkaiannya proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi (*grundnorm*) yang, karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu kesatuan tatanan hukum ini²⁹. Maka di dalam penyusunan RUU di bidang pertanahan untuk melaksanakan UUPA, sungguh harus memperhatikan norma yang ada di atasnya. RUU tidak boleh bertentangan bahkan menyimpang dari UUPA, seperti yang selama ini dilakukan oleh pemerintahan Orda Baru. Aturan Pelaksanaan UUPA diarahkan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dengan mengabaikan prinsip-prinsip yang dianut dalam UUPA sebagai pengejawantahan Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

Tampaknya para penyusun RUU di bidang pertanahan untuk melaksanakan UUPA, perlu waspada dan mawas diri karena ada kekuatan di luar

²⁹Kelsen, Hans, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara, terjemahan "General Theory of Law and State" oleh Raisul Muttaqien, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2010, hlm 179*

yang akan membelokan niat baik, seperti yang dikemukakan Dianto Bachriadi³⁰ dalam sebuah tulisan yang berjudul “Renungan di tengah kesuntukan di tahun ke-48 kelahiran UUPA 1960”. Jangan sampai RUU tersebut justru merugikan masyarakat Indonesia.

3.2 Harmonisasi RUU di bidang Pertanahan

Istilah harmonisasi berasal dari Yunani, yaitu kata "*harmonia*" yang artinya terikat secara serasi dan sesuai. Dalam arti filsafat dapat diartikan "kerja sama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur".³¹ Istilah harmonisasi secara etimologi berasal dari kata dasar harmoni, yaitu menunjuk pada proses yang bermula dari suatu upaya untuk menuju atau merealisasikan sistem harmoni. Istilah harmoni juga diartikan, keselarasan, kecocokan, keserasian, keseimbangan yang menyenangkan³².

Perkembangan harmonisasi hukum telah muncul dalam ilmu hukum di Jerman pada tahun 1902. Harmonisasi hukum dikembangkan dalam ilmu hukum yang digunakan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum, kebijakan

³⁰ Beberapa indikasi dan kait-mengait atas inisiatif proyek penyusunan RUU ini dengan proyek-proyek sebelumnya yang ujung-ujungnya mengarah kepada penataan ulang peraturan perundang-undangan agraria agar lebih cocok dengan kepentingan pemodal terlihat sangat mencolok. Terlebih dari itu, proyek legislasi pertanahan ini patut diduga menjadi rangkaian dari upaya untuk terus 'memojokan' UUPA dan mengerdilkan perannya. Jangan lupa, dalam laporannya atas pelaksanaan Proyek Administrasi Pertanahan (LAP), Bappenas dan BPN beserta Bank Dunia - yang merupakan *midfielder* penting lainnya dalam memperjuangkan agenda-agenda baru kebijakan agraria di Indonesia agar sesuai dengan semangat jaman kini yang ekonomi-sentris dan dikuasai oleh kekuatan pasar (: neoliberalisme) - pernah menyatakan bahwa UUPA 1960 mengandung masalah yang sangat mendasar yang tidak pernah diselesaikan dan patut dipertanyakan relevansi keberadaannya dengan kehidupan masa kini (lihat laporan yang berjudul "*Executive Summary of Final Report and Policy Matrix: Land Policy Reform in Indonesia*", yang disusun oleh Bappenas dan BPN tahun 1997, halaman RE - 2-3). Bahkan Warren L. Wright, salah seorang Penasehat Ahli Hukum Pertanahan Internasional yang disewa oleh Proyek Administrasi Pertanahan (LAP), pada tahun 1999 menegaskan dalam laporan hasil reviewnya terhadap UUPA 1960 ("*Final Report on the Review of the Basic Agrarian Law 1960*") bahwa undang-undang ini menjadi *biang kerok* dari persoalan ketidakpastian konsep penguasaan tanah dalam sistem hukum agraria dan dapat menjadi sumber dari kemacetan bekerjanya mekanisme pasar dalam pengadaan tanah di Indonesia. Untuk itu Bank Dunia telah merancang perubahan UUPA 1960 melalui Proyek Administrasi Pertanahan (LAP) yang dilanjutkan dengan Proyek Pengembangan Manajemen dan Kebijakan Pertanahan (LMPDP). http://www.pergerakan.org/idn/index.php?option=com_content&view=article&id=87:para-penyusun-uupa-tidak-pernah-mengemis&catid=40:artikel&Itemid=63, 26 Nop. 2010

³¹ Hasan Sadzily, dalam Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Nuansa, Bandung, 2010, hlm. 213.

³² *Ibid.* M Dahlan Al Barry,

pemerintah dan hubungan antara keduanya terdapat keanekaragaman yang dapat mengakibatkan disharmonisasi.³³ Rudolf Stammler mengemukakan suatu konsep fungsi hukum, bahwa tujuan atau fungsi hukum adalah harmonisasi berbagai maksud, tujuan, dan kepentingan antara individu dengan individu dan antara individu dengan masyarakat. Dikatakannya " *A just law aims at harmonizing individual purposes with that of society*"³⁴. Prinsip-prinsip hukum yang adil mencakup harmonisasi antara maksud dan tujuan serta kepentingan perseorangan, dan maksud dan tujuan serta kepentingan umum.

Usaha untuk melakukan harmonisasi sistem hukum berkenaan dengan terjadinya ketidakseimbangan antara perbedaan unsur-unsur sistem hukum, dapat dilakukan dengan cara menghilangkan ketidakseimbangan dan melakukan penyesuaian terhadap unsur-unsur sistem hukum yang berbeda itu. Secara konseptual, harmonisasi sistem hukum bisa dilakukan secara keseluruhan yang dapat melibatkan mata rantai hubungan tiga komponen system hukum, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum beserta kelembagaannya (*legal structure*) dan kultur hukum, (*legal culture*) atau salah satu bagian dari mata rantai hubungan dari tiga komponen sistem hukum itu³⁵.

Menurut Afan Gaffar, hukum tidaklah berada dalam keadaan yang vakum, akan tetapi entitas yang berada pada suatu *environment* di mana antara hukum dengan *environment* tersebut terjadi hubungan yang kait-mengkait. Akan tetapi hukum merupakan produk berbagai elemen seperti politik, ekonomi, sosial, budaya, nilai, dan agama. Oleh karena itu ekosistem hukum banyak tergantung kepada faktor-faktor yang berada di luar hukum. Jadi hukum bukan sesuatu yang *supreme*. Adanya hukum karena adanya kepentingan politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain. Siapa yang paling banyak terlibat di dalam pembentukan hukum adalah para elit utama Negara sehingga terkadang orientasi hukumnya bersifat elitis dan selalu melindungi dan membela kepentingan mereka. Di samping itu karakteristik lain yang menonjol adalah sangat bersifat konservatif dan rumusan aturan sering bersifat selaras sehingga terbuka untuk mengadakan

³³*Ibid*, hlm 215

³⁴*Ibid*, hlm. 215

³⁵*Ibid*, hlm. 215

interpretasi baru dengan peraturan lebih lanjut dan harap diperhatikan bahwa interpretasi yang paling kuat adalah yang datang dari penguasa³⁶.

Sementara itu suatu perundang-undangan yang baik harus memenuhi beberapa unsur³⁷:

1. Perumusannya tersusun secara sistematis bahasanya sederhana
2. Sebagai kaidah, mampu mencapai daya guna dan hasil guna setinggi-tingginya baik dalam wujud ketertiban maupun keadilan.
3. Sebagai gejala sosial, merupakan perwujudan pandangan hidup, kesadaran hukum dan rasa keadilan masyarakat
4. Sebagai subsistem hukum, hanya mencerminkan satu rangkaian sistem yang teratur dari keseluruhan sistem hukum yang ada.

Prinsip keseimbangan, keserasian dan keselarasan, antara, kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara, juga harus menjadi perhatian karena merupakan salah satu azas materi muatan setiap peraturan perundang-undangan.

Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman-tenteram, dan tertib. Menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang dan selaras antara aparatur pemerintahan dengan warga masyarakat, serta antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat umum³⁸.

Oleh karena itu dalam rangka pembangunan hukum tanah nasional harus diupayakan adanya harmonisasi baik secara horisontal maupun secara vertikal, sehingga cita-cita hukum yang tertuang dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945, sungguh-sungguh terwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan UUPA .

IV. PENUTUP

4.1 Kesimpulan

- a. Pembangunan hukum tanah nasional yang tercermin dalam prolegnas tahun 2010-2014, adalah upaya mewujudkan cita-cita dibentuknya Negara

³⁶*Ibid*, hlm 216

³⁷*Ibid*, hlm 218

³⁸*Ibid*, hlm 219

Kesatuan Republik Indonesia yaitu mencapai masyarakat yang adil dan makmur materil dan spiritual yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 dan UUPA.

- b. Pembangunan hukum tanah nasional sebagai sebuah subsistem hukum nasional, tidak dapat lepas dari pengaruh luar, baik pengaruh ekonomi, social, budaya, dan politik, bahkan pertahanan keamanan, namun demikian tidak juga keluar dari cita hukum yang telah ditetapkan baik dalam Pancasila maupun Pembukaan UUD 1945.
- c. Agar tidak terulang kembali peraturan-peraturan di bidang pertanahan saling bertentangan baik secara normatif maupun tataran praktisnya, maka harmonisasi pengaturan hukum tanah adalah suatu keniscayaan, baik secara vertikal maupun secara horizontal.

4.2 Saran

- a. Hendaknya pemerintah (BPN dan lembaga legislatif) dalam membangun hukum tanah nasional khususnya dalam membentuk peraturan perundang-undangan pelaksanaan UUPA, tidak keluar dari asas-asas dan semangat UUPA.
- b. Hendaknya Pemerintah dalam membangun hukum tanah nasional, tetap mendasarkan pada hukum adat.

DAFTAR PUSTAKA

Ali, Achmad, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence), Volume I Pemahaman Awal*, Penerbit Kencana Predana Media Group Jakarta, 2009.

Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan Jakarta, 2008.

Harsono, Boedi, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Universitas Trisakti Jakarta, 2007.

Huijbers OSC, Theo, *Filsafat Hukum*. Penerbit Yayasan Kanisius, Yogyakarta, 1991.

- Ismail, Nurhasan, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*, Penerbit Kerjasama HuMa dan Magister Hukum UGM Yogyakarta, 2007.
- Kelsen, Hans, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara, terjemahan "General Theory of Law and State" oleh Raisul Muttaqien*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2010.
- Nurlinda, Ida, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum*, Penerbit PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Otje Salman, H.R., Anthon F. Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, Penerbit PT Refika Aditama Bandung, 2009.
- Prasetyo, Teguh dan Abdul Halim Barkatullah, *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum, Studi Pemikiran Ahli Hukum sepanjang Zaman*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- Sumardjono, Maria S.W., *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Penerbit buku Kompas, Jakarta, 2009.
- Tanya, Bernard L dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Penerbit Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.
- Wiradi, Gunawan, *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Penerbit Laper Pustaka Utama Yogyakarta, 2001.
- Wiranata, I Gede AB, *Hukum: Bangun Teori dan Telaah dalam Implementasi*, Penerbit Universitas Lampung, 2009.
- Yusriyadi, *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum & Masyarakat*, Penerbit Surya Pena Gemilang, Malang, 2010.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025.
- Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2010-2014, Lampiran buku II bab VIII tentang Hukum dan Aparatur Negara.