

ANALISIS KARAKTER PRODUK HUKUM DALAM UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA NO 5  
TAHUN 1960 DARI MASA KEMASAMoh Zuhair Zeinlendra<sup>1</sup>, Ildhalis Sanah<sup>2</sup>, Badrut Tamam<sup>3</sup>,Email: [23382071060@student.iainmadura.ac.id](mailto:23382071060@student.iainmadura.ac.id), [23382072038@student.iainmadura.ac.id](mailto:23382072038@student.iainmadura.ac.id),  
[23382071019@student.iainmadura.ac.id](mailto:23382071019@student.iainmadura.ac.id)  
Institut Agama Islam Negeri Madura

## Abstrack

*The form of legislation in a certain (government) period can be different from other forms of regulation, at other times, which depend heavily on its authority and authority to make decisions in the form of statutory regulations. Make every effort possible even though there is a change in state power, not to obscure the objectives of the law which in turn will make it difficult to achieve the goals of the state. The purpose of the journal is to determine the role of legal politics in the formation of laws and regulations in indonesia, and to know the politics of law in the basic agrarian law. Journals are prepared using normative juridical research methods with a statutory approach. Political law plays a role in various lines of the formation of laws and regulations, which can be seen concretely in law number 12 of 2011 concerning the formation of laws and regulations in indonesia.*

**Keywords:** *legislation in Indonesia; political law; Agrarian Tree Law*

## Abstrak

Bentuk peraturan dalam periode tertentu dapat berbeda dengan bentuk peraturan lainnya, pada masa yang lainnya, yang sangat bergantung pada kewenangan dan kewenangannya untuk mengambil keputusan dalam peraturan perundang-undangan. Mengusahakan semaksimal mungkin walaupun terjadi perubahan, jangan sampai mengkaburkan tujuan dan maksud hukum yang pada akhirnya akan menghalangi tujuan negara. Tujuan artikel untuk mengetahui peranan politik hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan mengetahui karakter produk hukum Pada Undang-Undang Pokok Agraria(UUPA). Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Politik hukum berperan penting dalam berbagai aspek pembentukan

## Article History

Received: Juni 2025  
Reviewed: Juni 2025  
Published: Juni 2025

Copyright : Author  
Publish by : CAUSA



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<sup>1</sup> 23382071060, Fakultas Syariah Prodi Hukum Tata Negara

<sup>2</sup> 23382072038, Fakultas Syariah Prodi Hukum Tata Negara

<sup>3</sup> 23382071019, Fakultas Syariah Prodi Hukum Tata Negara

regulasi, yang secara konkrit dapat dilihat di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang Undangan di Indonesia.

**Kata kunci:** *perundangan -undangan di indonesia; politik hukum; UU Pokok Agraria*

## PENDAHULUAN

Pada UUD NRI 1945 disebutkan jika NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) bertujuan: pertama, melindungi seluruh kepentingan negara Indonesia. Kedua, memajukan kesejahteraan umum. Ketiga, mencerdaskan akal budi masyarakat. Keempat, berperan serta dalam penyelenggaraan suatu negara, tatanan dunia berdasarkan keadilan sosial, kemerdekaan, dan perdamaian abadi.

Dalam cita hukum, politik harus diposisikan sebagai posisi yang terpengaruh oleh regulasi. Arah serta tujuan pembangunan di bidang hukum harus terus diupayakan terfokus dan bertahap menuju arah dan tujuan bernegara sebagaimana yang dicita-citakan. Pancasila itu sebagai pokok kaidah negara yang fundamental, maka timbul konsekuensi-konsekuensi bersifat imperatif bagi negara yang dan penyelenggaraan negara.<sup>4</sup>

Terkait definisi daripada politik hukum di Indonesia, terdapat 2 ( dua) aliran pendapat. Pertama, politik hukum dipahami sebagai kebijakan tentang hukum. Kedua, politik hukum dipahami bahwa hukum sebagai produk politik. Pada aliran yang pertama terdapat beberapa ahli hukum yang mendefinisikan, seperti Padmo Wahyono, dimana beliau mendefinisikan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan di bentuk. bahwa segenap aspek kehidupan negara dan penyelenggaraan negara serta setiap realisasi dan pelaksanaan sistem hukum positif Indonesia harus senantiasa sesuai Pancasila. Secara ilmiah, hukum dapat determinan atas politik, tetapi sebaliknya dapat pula politik determinan atas hukum.<sup>5</sup>

Selain definisi di atas, soedarto mengemukakan bahwa politik hukum adalah kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan yang di kehendaki yang di perkirakan akan mengekspresikan apa yang ada di dalam masyarakat dan

<sup>4</sup> Wirjono Prodjodikoro "Asas-Asas Ilmu Negara Hukum dan Politik" (Jakarta: Eresco, 1991), 3.

<sup>5</sup> Wahyono "Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-undangan" (Jakarta: Forum Keadilan, 1992), 65.

untuk mencapai tujuannya. Soedarto mengemukakan kembali bahwa politik hukum merupakan upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik.<sup>6</sup>

kepentingan politik tertentu di lihat di pengaturan peraturan perundang-undangan. Jika ada suasana politik yang kuat dalam Undang-Undang, sangat dikhawatirkan masyarakat akan bingung dengan tujuan didirikannya suatu hukum itu sendiri, yaitu kepentingan, kepastian dan keadilan pada rakyat. bentuk aturan perundang-undangan dalam satu periode (pejabat setempat) tentu mendapat perbedaan dengan wujud aturan peraturan-peraturan dalam waktu yang berbeda, sebagian besar bergantung kewenangan dan kekuasaannya untuk mengambil keputusan dalam bentuk peraturan.<sup>7</sup>oleh karena itu meskipun pemimpin negara berubah ,di upayakan agar tujuan undang-undang untuk kepentingan rakyat itu tidak berubah menjadi kepentingan pribadi atau golongan.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut artikel ini akan mengambil beberapa permasalahan, yaitu pertama, peran hukum dan politik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia? kedua, bagaimanakah karakter produk hukum pada Undang-Undang Pokok Agraria? Penelitian sebelumnya yang serupa diantaranya adalah artikel dengann judul “Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn Pokok Agraria Di Indonesia” oleh Kevin Notario Raja Dolok, Fifiana Wisnaeni Penelitian berfokus mengenai permasalahan peran politik hukum dalam pembentukan undang-undang pokok agraria. dalam penelitiannya “Politik Hukum Dan Peranannya Dalam Pembangunan Hukum Di Indonesia Pasca Reformasi”, membahas tentang proses perkembangan politik hukum serta peran pembangunan hukum di negara Indonesia sejak kemerdekaan hingga setelah reformasi, sedangkan dalam penulisan ini membahas tentang peran politik terhadap karakter produk hukum dalam pembentukan perundang-undang pokok agraria.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan Metode penelitian yang digunakan ialah yuridis normatif, yakni metode pendekatan untuk memahami norma hukum yang tertuang pada peraturan perundang-undangan(Statute approach) dan conseptual approach. Spesifikasi penelitian adalah deskriptif analisis yakni penelitian yang memperlihatkan karakter produk huku dalam peraturan perundang-undangan dihubungkan pada sejumlah teori hukum serta praktek pelaksanaannya dalam politik hukum juga peristiwa yang ada pada produk hukum tentang peraturan

---

<sup>6</sup> Soedarto”hukum dan hukum pidana”(Bandung,1986), 20.

<sup>7</sup> Soehino “Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangn” (Yogyakarta: 2008). Liberty.

agraria, data yang digunakan adalah data skunder seperti buku ajar, jurnal ilmiah, dan pendapat pakar hukum.

## PEMBAHASAN

### A. Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Menurut Padmo Wahjono politik dan hukum merupakan cara pelaksanaan bangsa dan sangat penting untuk menentukan isi, arah, dan bentuk Undang-Undang yang dijadikan kriteria untuk menghukum sesuatu. Oleh karena itu, menurut Padmo Wahjono, politik hukum terkait mengenai aturan hukum yang dapat diterapkan di waktu yang akan datang (*ius constituendum*). Sementara itu, Tokoh politik hukum Teuku Mohammad Radhie mengartikan politik hukum dalam artikel “Reformasi dan Hukum Politik dalam Rangka Pembangunan Nasional” sebagai pernyataan otoritas negara tentang penerapan hukum di wilayah dan pembangunan hukum dalam perkembangannya.<sup>8</sup>

Satjipto Rahardjo berpendapat didalam mengartikan politik hukum ialah sarana pemilihan kegiatan serta pencapaian cita-cita sosial serta aturan yang berlaku dalam masyarakat. Tokoh Politik Hukum yaitu Satjipto Rahardjo berpendapat, berbagai persoalan yang akan timbul di kajian hukum dan politik diantaranya manfaat yang didapat :

1. agar tercapai sistem hukum yang berlaku;
2. Metode manakah yang dianggap sebagai jalan terutama dalam mencapai tujuannya;
3. pada saat kapan Undang-Undang harus diubah, serta dengan cara apa;
4. dapatkah model standar serta standar perumusan guna menentukan pilihan tujuan pelaksanaan, mekanisme serta pelaksanaan yang tepat dalam mencapai tujuannya ini.<sup>9</sup>

Berdasarkan beberapa pengertian hukum dan politik tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa politik hukum ialah landasan penyelenggaraan negara khususnya di bagian hukum. Perkembangan hukum akan segera dilaksanakan, sedang dilaksanakan, dan berefek tumbuh, bertahan dan berawal dari pemahaman nilai yang diterapkan,

---

<sup>8</sup> Wirjono Prodjodikoro, “*Asas-Asas Ilmu Negara Hukum dan Politik*”, (Jakarta, 1991), 3.

<sup>9</sup> Rahardjo S “*Ilmu Hukum*” (Bandung, 1991) Citra Aditya Bakti.

masyarakat mendapatkan tujuan nasional yang diatur dalam ayat keempat Pembukaan UUD 1945.<sup>10</sup>

Dalam pandangan politik, hukum dijadikan hasil dari suatu proses politik, atau perumusan kebijakan publik dan hasil pertimbangan. Tetapi, selain hukum merupakan produk pertimbangan politik, politik hukum juga menjadi pedoman serta dasar kebijakan dalam memilih undang-undang mana yang harus diterapkan suatu negara. Dalam negara demokrasi, mengingat penanaman modal yang ditentukan oleh undang-undang bersumber dari kemauan masyarakat, hal tersebut merupakan keinginan masyarakat, keinginan tersebut diwariskan oleh wakil rakyat, yang kemudian ditangani dan dimunculkan dalam bentuk undang-undang. dan regulasi.<sup>11</sup>

Didalam undang-undang no 12 tahun 2012 Pasal 5 dalam membentuk suatu undang harus bedasarkan asas di antara lain:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.<sup>12</sup>

Asas di atas sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undang yang supaya pembentkan undang-undang tidak di lakukan berdasarkan matchstate(kekuasaan) tetapi berdasarkan tujuan dari pada negara yang tertara didalam pembukaan undang NRI 1945.

Terkait Rencana penyusunan undang-undang dilakukan dalam bentuk rencana peraturan perundang-undangan nasional (Prolegnas), sedangkan rencana penyusunan undang-undang daerah dilakukan dalam rencana peraturan perundang-undangan daerah (Prolegda). Prolegnas dan Prolegda bertujuan untuk membentuk bagian peraturan di Indonesia. Oleh sebab itu Prolegnas dan Prolegda bukan berarti tidak bisa mendesain Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah di luar Prolegda serta

---

<sup>10</sup> Kevin Notario Raja Dolok, Fifiana Wisnaeni “peran politik hukum dalam pembentukan peraturan Perundang-undang Pokok agraria di indonesia”(2022), 1026.

<sup>11</sup> Kevin Notario Raja Dolok, Fifiana Wisnaeni “peran politik hukum dalam pembentukan peraturan Perundang-undang Pokok agraria di indonesia”no 2 (2022),1027.

<sup>12</sup> Undang-undang no12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan,Pasal 5

Prolegnas. Namun, Republik Demokratik Rakyat atau Presiden bisa mengusulkan Rancangan Undang-Undang di luar Majelis Nasional agar memecahkan keadaan khusus / konflik / bencana alam atau situasi tertentu lainnya yang berkaitan dengan urgensi Rancangan Undang-Undang tersebut secara nasional.

## **B. Karakter Produk Hukum Dari Beberapa Periode**

### **1. Periode demokrasi liberal (1945-1959)**

Setelah kemerdekaan, pemerintah Indonesia di serang dengan tuntutan untuk melakukan pembaruan terhadap hukum agraria peninggalan zaman kolonial Belanda dengan mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang baru.<sup>13</sup> Dalam menghadapi tuntutan-tuntutan itu pemerintah negara yang baru merdeka ini melakukan dua jalur langkah yang sangat responsif, yaitu mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan secara parsial dan menyiapkan rancangan UU Agraria Nasional yang baru. Pembentukan undang-undang parsial yang baru di maksudkan untuk menghapus elemen-elemen sistem agraria yang lama.<sup>14</sup>

Pada tahun 1956 presiden membentuk panitia agraria setelah dibentuk di Yogyakarta. Panitia agraria yang diketuai oleh Soewahjo Soemadilogo dengan tugas menyusun rancangan undang-undang Pokok Agraria Nasional, panitia ini berhasil melaksanakan tugasnya pada tahun 1957. Dari rumusan kerja ini diperoleh penegasan baru Asas domain di usulkan di hapus dan diganti dengan Asas hak menguasai dari negara, rancangan produk panitia di atas di respond oleh Menteri Agraria dengan pembahasan dan perbaikan seperlunya untuk diajukan kepada DPR sebagai RUU dari pemerintah.

Rangkaian langkah-langkah dalam membuat peraturan perundang-undang secara parsial dan membentuk berbagai panitia agraria, bahkan undang-undang sampai mengajukan RUU-nya, menunjukkan bahwa pada periode ini bersungguh-sungguh untuk membuat hukum agraria yang responsif atau sesuai dengan keadilan masyarakat. Memang belum pada hukum agraria nasional yang komprehensif, tetapi dari produk-produknya yang parsial itu, dapat dilihat dengan jelas, hukum agraria Pada periode ini berkarakter sangat responsif. Watak responsif terlihat dari respons pemerintah pada aspirasi seluruh masyarakat Indonesia yang menuntut secara keras dibentuknya UU Agraria Nasional.

---

<sup>13</sup> Karl J. Pelzer, h.41.

<sup>14</sup> Moh Mahfud Md "Politik Hukum" (Jakarta:2014), 332.

## 2. Periode demokrasi terpimpin (1959-1966)

Pada era demokrasi terpimpin ini mengajukan lagi RUU Agraria Nasional kepada DPR. Materinya secara substansial tidak berbeda dengan RUU yang telah diajukan itu sebelumnya, namun di tarik kembali, RUU baru yang diajukan itu sebenarnya disempurnakan dari RUU sebelumnya. sehingga istilah-istilah yang sesuai dengan UUDS 1950 dihilangkan dan di ganti dengan istilah-istilah yang sesuai dengan UUD 1945.<sup>15</sup>

UUPA menjadikan cakupan agraria bukan sekadar tanah pertanian), tetapi juga bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam di wilayah negara Republik Indonesia. UUPA juga memberikan tempat yang Proporsional bagi hukum adat, seperti yang tersebut dalam Pasal 5 bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa adalah hukum adat. Tetapi hukum adat yang berlaku menurut UUPA adalah hukum adat yang sudah disaneer dan tidak bertendensi menantang asas unifikasi. Ini menandakan UUPA berkarakter responsif sebab. hukum yang memiliki muatan hukum adat dapat dilihat sebagai hukum yang responsif. Marrymann menyebut tradisi hukum adat menganut strategi pembangunan hukum yang responsif<sup>16</sup>

Prof Mahfud memandang ada empat yang menjelaskan tentang alasan UUPA yang responsif ini. Yang Pertama, materi UUPA itu sebetulnya merupakan warisan periode sebelumnya yang bahan-bahannya telah disusun oleh beberapa panitia yang dibentuk tahun 1948. Jadi periode ini hanya tinggal memperbaiki hal-hal yang bersifat semantik atas rancangan yang ditinggalkan oleh periode sebelumnya. Kronologi penyusunan dan pembahasan UUPA di DPR menunjukkan dengan jelas hubungan "waris" tersebut. Kedua, materi-materi UUPA merupakan perlawanan terhadap peninggalan kolonialisme Belanda, sehingga pemberlakuannya lebih didasarkan pada semangat nasionalisme dan bukan pada rezim politik di negara Indonesia merdeka. Pemerintah Indonesia pada setiap periode atau rezim tentu mempunyai sikap yang sama terhadap kolonialisme dan mempunyai keinginan yang sama untuk menggantikan hukum-hukum peninggalan kolonialisme itu dengan produk hukum yang baru. Ketiga, materi hukum agraria (UUPA) tidak menyangkut hubungan kekuasaan, sehingga rezim otoriter tidak akan merasa terganggu oleh materi-materi UUPA.<sup>17</sup> Seperti dapat disimpulkan dari analisis Dahrendorf, salah satu ciri atau watak kelas penguasa (dominan) adalah selalu berusaha memonopoli dan mewariskan kekuasaan politiknya.<sup>18</sup> Ini

---

<sup>15</sup> Imam Sutiknyo "Filsafat hukum" 191-193.

<sup>16</sup> Jhon Henry Marrymann, *The Civil Law Tradition*, (California: Stanford University (1969), 488.

<sup>17</sup> Moh Mahfud Md, *Politik Hukum*, (Jakarta: 2014), 337-338.

<sup>18</sup> Ralf Dahrendorf, *konflik dan konflik dalam masyarakat industri*, (jakarta: CV Rajawali, 1986), 238.

dapat berarti, penguasa tidak akan menolak produk hukum yang tidak mengancam monopoli kekuasaannya. Itulah sebabnya dalam kasus UUPA ini yang lahir di dalam konfigurasi politik otoriter adalah produk hukum yang responsif.

Keempat, hukum agraria nasional yang diatur di dalam UUPA itu memiliki dua aspek atau bidang hukum, yaitu bidang hukum publik (hukum administrasi negara) dan bidang hukum privat (hukum perdata). Di samping karena bidang publik yang menjadi responsif karena ketiga alasan di atas, maka bidang keperdataan pun sesuai dengan sifatnya, lebih banyak memberikan keleluasaan bagi masyarakat untuk melakukan sesuatu yang dikehendaki atas hak-haknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Istilah-istilah yang melekat pada konfigurasi politik demokrasi terpimpin, seperti "Manipol" memang dicantumkan juga dalam UUPA, tetapi ia tidak pernah dielaborasi atau dijabarkan dalam Batang Tubuh atau rangkaian diktum UUPA tersebut. Artinya penyebutannya lebih bersifat formalitas belaka, 118 Proses pembuatan UUPA sejak awal sangat partisipatif. Ini dapat dilihat dari berjalan paralelnya kehendak masyarakat dan pemerintah untuk membuat UU Agraria Nasional sejak awal kemerdekaan, sehingga terjadi hubungan yang sangat aspiratif. Pemerintah sangat responsif terhadap tuntutan-tuntutan yang berkembang dalam masyarakat. Begitu juga pembahasan-pembahasan di DPR memperlihatkan mekanisme yang sangat terbuka, bahkan sampai melibatkan berbagai perguruan tinggi atau para ahli lainnya.

Dari sudut materinya yang bukan positivis-instrumentalis tersebut UUPA memperlihatkan karakter responsifnya dengan merombak seluruh sistem yang dianut oleh Agrarische Wet 1870, menghapus *domeinverkelaring*, menghilangkan feodalisme dan segala hak konversinya, menghilangkan dualisme hukum sehingga tercipta unifikasi hukum, serta penegasan tentang melekatnya "fungsi sosial" atas hak atas tanah.<sup>19</sup>

### **3. Periode orde baru (1966-1998)**

Setelah diundangkannya UUPA tahun 1960, tidak ada lagi produk hukum agraria nasional baru yang komprehensif sebab UUPA sudah menampung gagasan unifikasi yang mempunyai jangkauan untuk masa yang panjang. Pemerintah Orde Baru tidak lagi dihadapkan pada tuntutan untuk membuat hukum agraria nasional, tetapi dihadapkan pada masalah bagaimana melaksanakan hukum agraria nasional yang telah ada yakni UUPA ada tiga masalah yang dihadapi oleh pemerintah Orde Baru dalam pelaksanaan UUPA, yaitu, pembuatan peraturan pelaksanaan, penyesuaian kembali beberapa materi peraturan perundangan tertentu di bidang agraria, dan pelaksanaan proses pembebasan tanah.

---

<sup>19</sup> Moh Mahfud Md".Politik Hukum"(Jakarta:2014), 338.

Ada keluhan bahwa proses industrialisasi pada era Orde Baru ini semakin lama semakin dalam, sementara kebijakan pertanahan sebagai bagian dari politik agraria belum dijabarkan ke dalam peraturan perundang-undangan seperti dikehendaki UUPA. Sebenarnya Pasal 14 ayat (1) UUPA telah menggariskan agar pemerintah segera membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa, serta tata guna kekayaan alam, tetapi UU itu sampai sekarang belum juga dibuat padahal kehadirannya dalam menghadapi era industrialisasi sangatlah penting.<sup>20</sup> Berbagai peraturan pelaksanaan yang diperlukan sangat lambat pembuatannya, "ibaratnya keluar setetes demi setetes saja".<sup>21</sup> Sedangkan industrialisasi yang berimplikasi pada penggunaan tanah, ibarat arus air yang mengalir deras.

Satu hal yang sering menjadi masalah publik selama ini adalah masalah pembebasan tanah untuk keperluan pembangunan. Seperti diketahui, UUPA memberi kewenangan kepada pemerintah untuk melakukan pencabutan hak atas tanah demi kepentingan umum yang pedomannya diatur dalam UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah. Pada masa Orde Baru tuntutan pembangunan nasional semakin memperbesar kapasitas tuntutan atas tanah dan volume pengambilan tanah dari masyarakat. Hal ini menjadi masalah karena kriteria kepentingan umum sebagai alasan pencabutan hak, belum diatur dalam peraturan perundang-undangan yang proporsional.

Pada tahun 1973 presiden mengeluarkan Inpres No9 Tahun 1973 yang berisi pedoman jenis-jenis kegiatan yang dapat dikategorikan kepentingan umum kelemahan Inpres No.9 Tahun 1973 dapat dilihat pada isinya yang dapat dikelompokkan atas dua hal. Pertama, penyebutan jenis-jenis kegiatan tertentu sebagai kegiatan untuk "kepentingan umum" tanpa rincian/detail sehingga membuka kemungkinan bagi terjadinya interpretasi. Kedua, pemberian wewenang kepada presiden untuk mempertimbangkan jenis-jenis kegiatan lain sebagai kegiatan yang dapat dikategorikan sebagai kegiatan "kepentingan umum", merupakan suatu kewenangan yang lebih mendorong ketergantungan kepada eksekutif dalam masalah "kepentingan umum" tersebut.<sup>22</sup>

Terkait pengadaan tanah itu sendiri pada tahun 1975 Mendagri mengeluarkan peraturan yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No. 15 Tahun 1975. PMDN ini mengatur tata cara pembebasan tanah untuk keperluan pembangunan dan dalam rangka kepentingan

<sup>20</sup> Imam Sutiknyo, "Politik Agraria Indonesia Menghadapi era industrial di Masa Depan;(1992), 19.

<sup>21</sup> Imam Sutiknyo, Politik Agraria Nasional, (Yogyakarta:Gadjah Mada University Press, 1990), 95.

<sup>22</sup> Maria S.W. Sumardjono, "Aspek Kepentingan Umum dalam Kaitannya dengan Pengadaan Tanah" dalam majalah Mimbar Hukum No. 151V/1992, 231.

umum. PMDN juga dipandang sebagai jalan pintas yang diambil pemerintah untuk memudahkan pengambilalihan tanah dari penduduk. PMDN dianggap tidak punya dasar hukum yang sah, sebab materinya menyangkut pengambilan hak atas tanah yang sebenarnya sudah diatur dalam prosedur pencabutan atau *onteigening* (UU No. 20 Tahun 1961) dan PMDN ini telah mengatur dengan prosedur baru yang lebih singkat. Prosedur yang diatur dalam PMDN ini pun tidak selesai seluruhnya, karena prinsip musyawarah sebelum pengambilalihan tidak diberi alternatif dari kemungkinan macetnya. Dari sudut tata hukum. PMDN sebenarnya dapat dinyatakan batal demi hukum karena tidak mempunyai induk yang jelas serta adanya doktrin bahwa pemerintah di batasi wewenangnya untuk membuat uu dalam arti materil.<sup>23</sup> Dari uraian di atas terlihat bahwa sebenarnya pada era Orde Baru ini dak ada lagi produk baru hukum agraria nasional karena produk periode sebelumnya yang memiliki karakter responsif masih terus diberlakukan. Oleh sebab itu, jika pemberian kualifikasi harus diberikan terhadap produk hukum agraria pada periode ini dapat dilakukan terhadap produk hukum secara parsial. Ada kecenderungan untuk keperluan pragmatis pada era Orde Baru ini dibuat beberapa peraturan perundangan agraria secara parsial dengan watak yang konservatif. Kecenderungan ini terlihat, misalnya, dengan adanya PMDN No. 15 Tahun 1975 dan Inpres No.9 Tahun 1973. Kedua peraturan perundang-undangan ini jika dilihat dari materinya lebih proporsional untuk dituangkan dalam bentuk UU. Akan tetapi, tuntutan pragmatis telah membawa pemerintah untuk melahirkannya hanya dalam bentuk Peraturan Menteri dan Instruksi Presiden. Kedua bentuk peraturan perundang-undangan tersebut jelas sangat tidak partisipatif karena secara formal hanya dilakukan secara sepihak oleh pemerintah, dan dengan sendirinya tidak aspiratif karena tidak membuka saluran secara wajar bagi masuknya aspirasi masyarakat. Itulah sebabnya, tidak sedikit yuris yang mengatakan, kedua peraturan perundang-undangan tersebut telah memuat materi yang melampaui batas bagi materi muatan menurut hierarki peraturan perundang-undangan. Bahkan PMDN No. 15 Tahun 1975 dinilai telah menandingi UU No. 20 Tahun 1961 tentang *Onteigening* karena mengatur masalah yang sama dengan UU tersebut, tetapi dengan prosedur yang berbeda atau lebih pragmatis. Inpres No.9 Tahun 1973 dipandang terlalu umum sehingga pelaksanaannya lebih didasarkan pada keinginan atau penafsiran yang acapkali tidak dikehendaki pemilik tanah. Ini dapat disimpulkan bahwa terhadap UUPA yang sebenarnya responsif itu telah dilakukan interpretasi pemerintah melalui bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang cenderung konservatif.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Marbun dan Moh. Mahfud MD "Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara" (Yogyakarta:Liberty, 1987), 167.

<sup>24</sup> Moh Mahfud M "Politik Hukum" (Jakarta:2014), 344.

## KESIMPULAN

Berdasarkan analisis pada undang-undang pokok agraria (UUPA), dapat ditarik kesimpulan bahwa dari masa ke masa politik sangat mempengaruhi karakter produk hukumnya dalam pembuatan perundang-undangan, karena berdasarkan pengertian dari politik hukum yakni kebijakan dasar yang menentukan responsif dan tidaknya suatu peraturan yang menentukan arah peraturan tersebut maka di buatlah UU No 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan untuk meniadakan penyelenggaraan kekuasaan dalam pembentukan undang-undang.

Prof Mahfud memandang ada dua yang menjelaskan tentang alasan UUPA yang responsif ini. Yang Pertama, UUPA ini sudah ada dalam periode sebelumnya, periode sekarang tinggal memperbaiki saja. Kedua, materi-materi UUPA merupakan perlawanan terhadap peninggalan kolonialisme Belanda, sehingga pemberlakuannya lebih didasarkan pada semangat nasionalisme dan bukan pada rezim politik di negara Indonesia merdeka.

## DAFTAR PUSTAKA

- Imam Sutiknyo, "Politik Agraria Indonesia Menghadapi era industrial di Masa Depan"; (1992), 19.
- Imam Sutiknyo, Politik Agraria Nasional, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1990), 95.
- Imam Sutiknyo "Filsafat hukum" 191-193.
- Jhon Henry Marrymann, The Civil Law Tradition, (California: Stanford University (1969), 488.
- Karl J. Pelzer, h.41.
- Kevin Notario Raja Dolok, Fifiana Wisnaeni "peran politik hukum dalam pembentukan peraturan Perundang-undang Pokok agraria di Indonesia" (2022), 1026.
- Kevin Notario Raja Dolok, Fifiana Wisnaeni "peran politik hukum dalam pembentukan peraturan Perundang-undang Pokok agraria di Indonesia" no 2 (2022), 1027.
- Marbun dan Moh. Mahfud MD "Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara" (Yogyakarta: Liberty, 1987), 167.
- Maria S.W. Sumardjono, "Aspek Kepentingan Umum dalam Kaitannya dengan Pengadaan Tanah" dalam majalah Mimbar Hukum No. 151V/1992, 231.
- Moh Mahfud M "Politik Hukum" (Jakarta: 2014), 344.
- Moh Mahfud Md, Politik Hukum, (Jakarta: 2014), 337-338.
- Moh Mahfud Md "Politik Hukum" (Jakarta: 2014), 338.

Moh Mahfud Md”Politik Hukum”(Jakarta:2014),332.

Rahardjo S ”*Ilmu Hukum*”(Bandung,1991)Citra Aditya Bakti.

Ralf Dahrendorf,konflik dan konflik dalam masyarakat indusutri,(jakarta:CV Rajawali,1986),  
238.

Soedarto”hukum dan hukum pidana”(Bandung,1986), 20.

Soehino “Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan” (Yogyakarta: 2008). Liberty.

Undang-undang no12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan,Pasal  
5

Wahyono”*Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-undangan*”(Jakarta: Forum Keadilan,  
1992), 65.

Wirjono Prodjodikoro, “*Asas-Asas Ilmu Negara Hukum dan Politik*”, (Jakarta,1991), 3.

Wirjono Prodjodikoro”*Asas-Asas Ilmu Negara Hukum dan Politik*”(Jakarta: Eresco,1991), 3.