

## **DEGRADASI MAKNA REFORMA AGRARIA DALAM UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA**

**Achmad Miftah Farid**  
**Universitas Muhammadiyah Yogyakarta**  
**Email : miftahfarid73.mf@gmail.com**

### **ABSTRACT**

*The concept of Agrarian Reform is one of the legal ideals proclaimed in the Basic Agrarian Law (UUPA). As time goes by, the UUPA finds it is hard to order technical agrarian matters because the substance of the UUPA are ordered basic matters only. In 2020, the Employment Creation Law was born as a form of accommodation from various laws into one law. However, the Employment Creation Law, especially the Chapter of Land Acquisition, has not been able to accommodate the land problems that occurred. Otherwise, it causes new problems with the system that previously occurred in the Agrarian Law Draft which was canceled. The Agrarian Law Draft itself was canceled because it contained substances that were not in accordance of people's will, but this was actually embodied in the Employment Creation Law. The problems of Employment Creation Law itself tends to change the direction of Agrarian Reform's view, which should have the principle of social justice, but now it leads to a capitalist principle. It has resulted in the degradation of the meaning of Agrarian Reform as aspired to in the UUPA.*

**Keywords: degradation; Agrarian Reform; Employment Creation Law.**

### **ABSTRAK**

Konsep Reforma Agraria merupakan salah satu cita hukum yang dicanangkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Seiring perkembangan zaman, UUPA kesulitan untuk mengatur hal-hal teknis yang berkaitan dengan pertanahan karena substansi UUPA hanya mengatur hal-hal yang pokok. Pada tahun 2020, Undang-Undang Cipta Kerja lahir sebagai bentuk akomodasi dari berbagai macam undang-undang ke dalam satu undang-undang. Namun, Undang-Undang Cipta Kerja khususnya Bab Pengadaan Tanah belum mampu mengakomodir masalah agraria yang terjadi. Sebaliknya, justru mengundang masalah baru dengan sistem yang sebelumnya terjadi pada RUU Pertanahan yang batal diundangkan. RUU Pertanahan sendiri dibatalkan karena mengandung substansi yang tidak berpihak kepada rakyat, namun hal tersebut justru diwujudkan dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Masalah pada Undang-Undang Cipta Kerja sendiri cenderung mengubah arah pandangan Reforma Agraria yang seharusnya berprinsip keadilan sosial, tetapi kini justru mengarah pada prinsip kapitalis. Hal ini menimbulkan degradasi makna Reforma Agraria sebagaimana dicita-citakan dalam UUPA.

**Kata kunci: degradasi; Reforma Agraria; Undang-Undang Cipta Kerja.**

## PENDAHULUAN

Bertepatan pada tanggal 5 Oktober 2020, di tengah masa perang bangsa Indonesia melawan pandemi Covid-19, masyarakat dikejutkan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja setelah melalui proses legislasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia. Banyak kalangan dari akademisi hukum maupun luar akademisi yang mempertanyakan dan mengkritik atas disahkannya Undang-Undang Cipta Kerja tersebut. Bahkan aksi demonstrasi dilakukan di berbagai daerah sebagai bentuk dari sikap penolakan atas disahkannya undang-undang tersebut oleh DPR.<sup>1</sup> Gelombang penolakan tersebut disebabkan karena Undang-Undang Cipta Kerja dinilai belum melalui proses legislasi yang matang dan tidak berpihak kepada rakyat.

Proses dibentuknya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ini dapat dikatakan menarik, karena bangsa Indonesia diperkenalkan dengan istilah *Omnibus Law* dalam proses pembentukan undang-undang, yang notabene masih terdengar asing bagi masyarakat awam, atau bahkan para akademisi dan praktisi hukum. Sejatinya *Omnibus Law* adalah bentuk regulasi yang biasa diterapkan pada negara-negara *Common Law*, bukan pada negara *Civil Law* seperti Indonesia. Akan tetapi, dalam perkembangannya *omnibus law* dengan irah-irah Undang-Undang Cipta Kerja ini menimbulkan masalah karena diduga beberapa bagian pasal tidak sinkron dengan undang-undang lainnya dan menimbulkan permasalahan baru terhadap undang-undang lainnya. Beberapa contoh ketidaksinkronan yang dapat ditemukan antara lain terhadap kemudahan izin berusaha bagi investor, bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum adat yang dinaungi oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Kritikan juga datang dari Sekretaris Jenderal Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA), Dewi Kartika terhadap Undang-Undang Cipta Kerja, dalam Bab Pengadaan Tanah. Ia mengatakan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja justru menghambat tujuan Reforma Agraria karena hanya menguntungkan para investor. Petani dan masyarakat hukum adat dikhawatirkan tidak mendapatkan hak-hak atas tanah secara adil.<sup>2</sup>

Sepanjang tahun 2020 setidaknya telah terjadi 241 konflik agraria akibat praktik-praktik perampasan tanah disertai penggusuran. Konflik tersebut tersebar di 359 kampung/desa, dialami oleh 135.337 kepala keluarga di atas tanah seluas 624.272,711 hektar di seluruh wilayah Republik Indonesia. Letusan konflik tersebut terjadi pada hampir seluruh sektor. Sektor Perkebunan menjadi penyebab letusan konflik agraria tertinggi sebanyak 122 konflik, kedua Sektor Kehutanan (41), disusul Pembangunan infrastruktur (30), Bisnis properti (20), Pertambangan

<sup>1</sup> Muhammad Fakhruddin Zuhri, "Omnibus Law : Inovasi Dalam Bertradisi Hukum (Sisi Lain Undang-Undang Cipta Kerja)," *Magistra Law Review* 02 (2021): 1–10.

<sup>2</sup><https://lokadata.id/artikel/tanpa-reforma-pertanahanpercepatan-investasidikhawatirkan-perparah-konflik>, (diakses pada tanggal 15 Juni 2021).

(12), Fasilitas militer (11), Pesisir dan Pulau-pulau kecil (3) dan Agribisnis (2). Pada akhir tahun 2020 sampai dengan triwulan pertama 2021, ada 30 provinsi terlibat konflik agraria, dengan Pulau Sumatera yang mendominasi konflik agraria tersebut. Provinsi dengan jumlah konflik agraria terbanyak terjadi di Riau sebanyak 29 konflik, Jambi (21), Sumatra Utara (18), Sumatra Selatan (17) dan Nusa Tenggara Timur sebanyak 16 konflik. Kondisi ini menimbulkan krisis berkelanjutan yang dialami oleh petani, masyarakat hukum adat, nelayan, dan warga miskin yang tinggal di provinsi sarat konflik tersebut. Mereka tidak hanya terancam krisis kesehatan, ekonomi dan pangan akibat pandemi Covid-19, namun juga harus berjuang mempertahankan kampung dan mata pencahariannya, bahkan hingga bertaruh nyawa untuk mempertahankan haknya atas tanah.<sup>3</sup>

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, penulis akan mengkaji sejumlah pokok permasalahan, yaitu apakah yang melandasi degradasi makna Reforma Agraria dalam Undang-Undang 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, serta bagaimana dampak dari penerapan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap tujuan Reforma Agraria.

## METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*) dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Penelitian ini berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, dan perbandingan hukum. Sumber bahan hukum yang utama dalam penelitian ini berasal dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan terkait hukum agraria, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, serta pokok kajian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dan jenis peraturan perundang-undangan lainnya. Metode analisis yang digunakan dalam menguraikan masalah dalam peraturan perundang-undangan tersebut adalah dengan metode kualitatif. Metode kualitatif adalah metode analisis yang bertujuan untuk mengungkapkan apa yang menjadi latar belakang kebenaran.<sup>4</sup> Adapun sumber bahan hukum tersebut diperoleh melalui studi dokumenter (*documentary research*), yaitu studi yang mengkaji tentang dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pokok permasalahan agraria untuk dilakukan pengkajian secara mendalam. Metode penyajian bahan hukum akan dilakukan secara preskriptif, yang bertujuan untuk mendapatkan saran-saran atau rekomendasi tertentu mengenai tindakan apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu<sup>5</sup>.

<sup>3</sup>[http://kpa.or.id/media/baca2/siaran\\_pers/223/Catahu\\_2020\\_KPA:\\_Pandemi\\_Covid-19\\_dan\\_Perampasan\\_Tanah\\_Berskala\\_Besar//](http://kpa.or.id/media/baca2/siaran_pers/223/Catahu_2020_KPA:_Pandemi_Covid-19_dan_Perampasan_Tanah_Berskala_Besar//), (diakses pada tanggal 15 Juni 2021).

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007, hlm. 25.

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 2014, hlm. 10.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Degradasi makna Reforma Agraria dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja**

Tanggal 24 September 1960 menjadi tonggak awal kebangkitan hukum agraria nasional setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau dikenal dengan istilah UUPA oleh kalangan akademisi dan praktisi hukum. Kelahiran UUPA ini menjadi catatan sejarah bagi bangsa Indonesia yang menandai berakhirnya dualisme hukum pertanahan di Indonesia yang semula bersumber pada hukum kolonial dan hukum adat, diubah menjadi hukum agraria nasional dan struktur pertanahan yang demokratis dan populis.<sup>6</sup> Eksistensi hukum adat sendiri tidak sepenuhnya dihapuskan, melainkan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat hukum adat adalah diakui keberadaannya sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan dan kesatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Hal ini mengindikasikan bahwa UUPA telah melaksanakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Pasal 18B ayat (2) Amandemen II, yang menyatakan, "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang".

Hal pertama yang perlu dikritisi adalah isu mengenai Reforma Agraria. Konsep Reforma Agraria muncul ketika dalam perjalanannya, UUPA hanya mengatur urusan pertanahan dalam hal-hal pokok, sehingga dirasa perlu adanya aturan pelaksana yang berfungsi sebagai pelengkap sekaligus penyempurna substansi UUPA, karena kebutuhan masyarakat Indonesia yang semakin tinggi akan kepastian hukum yang harus sejalan dengan prinsip-prinsip dasar dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UUPA.<sup>7</sup> Eksistensi UUPA merupakan implementasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang telah memberikan kewenangan kepada negara untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam yakni bumi, air, dan kekayaan alam.<sup>8</sup>

Demi melindungi kepentingan bangsa Indonesia, UUPA menganut prinsip-prinsip:<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Gunawan, Gunawan. "RUU Pertanahan: Antara Mandat Dan Peningkatan Terhadap UUPA 1960." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 39, (2014): 442-456.

<sup>7</sup> Ana Silviana, "Polemik Penundaan Pengesahan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pertanahan," *Diponegoro Law Review* 4, no. 2 (2019): 1-18.

<sup>8</sup> Urip Santoso, *Hukum Pertanahan: Kajian Komprehensif*, Jakarta: Prenada Media, 2017, hlm. 153-154.

<sup>9</sup> Dwi Kusumo Wardhani, "Disharmoni Antara RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)," *Jurnal Komunikasi Hukum* 6, no. 2 (2020): 440-55.

- 1) Prinsip Nasionalitas, bahwa Tuhan Yang Maha Esa telah memberikan karunia wilayah Indonesia yang sangat luas untuk diperjuangkan bersama, sehingga seluruh rakyat Indonesia mempunyai hak yang sama atas tanah dan dapat memanfaatkan sumber daya dan potensi yang terkandung di dalamnya;
- 2) Prinsip Hak Menguasai Negara atas tanah, bahwa negara bukan sebagai pemilik tanah, tetapi memiliki kewenangan untuk mengatur peruntukan, penggunaan, dan pemilikan tanah serta bertanggung jawab terhadap ketersediaan hak-hak atas tanah;
- 3) Prinsip *Land Reform* (Reforma Agraria), yang bertujuan untuk melaksanakan pembagian tanah secara adil terhadap hak-hak petani pada khususnya;
- 4) Prinsip Pengakuan secara yuridis dan faktual terhadap hukum adat, dijelaskan dalam pasal 3 dan pasal 5 UUPA, bahwa hak ulayat masyarakat hukum adat tetap terjamin dan dilindungi oleh negara, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional;
- 5) Prinsip Fungsi Sosial atas tanah, pada pasal 6 UUPA mengatur keselarasan dan keseimbangan hak-hak atas tanah antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum/sosial, karena hak atas tanah bukan sesuatu hak yang mutlak.

Seiring berjalannya waktu, UUPA tidak cukup untuk mengakomodir hal-hal yang bersifat teknis, sehingga diperlukan aturan baru. Kemudian muncullah gagasan agar dibentuk RUU Pertanahan melalui Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Menjelang ditetapkannya RUU Pertanahan menjadi Undang-Undang, yang sedianya bertepatan pada saat ulang tahun kelahiran UUPA, tanggal 24 September 2019, rupanya menuai kritik dan penolakan dari berbagai pihak termasuk masyarakat. RUU Pertanahan yang diharapkan dapat memberi kepastian hukum terhadap peruntukan, penggunaan, pemanfaatan, pengelolaan dan pemilikan tanah, ternyata dinilai sangat tidak berpihak kepada rakyat, petani dan Masyarakat Hukum Adat. RUU Pertanahan justru berpihak kepada korporasi untuk berinverstasi secara luas. Terdapat sejumlah pasal karet dalam RUU Pertanahan yang dapat memberikan legitimasi bagi aparat untuk memidanakan masyarakat yang ingin membela hak atas tanah mereka.<sup>10</sup>

Terdapat beberapa isu krusial yang diatur dalam RUU Pertanahan, di antaranya terkait dengan kedudukan Hak Pengelolaan yang salah kaprah, kedudukan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat menjadi tidak jelas, serta hak atas tanah untuk Warga Negara Asing (WNA), dan isu-isu krusial lainnya. RUU Pertanahan pada tahun 2012–2013 merupakan usulan dan inisiatif DPR RI yang dirancang dengan melibatkan para pakar. Dalam pembahasan RUU Pertanahan pada tahun 2018–2019 oleh Pemerintah diwakili Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Pembahasan draft RUU Pertanahan didasarkan pada Daftar Isian Masalah (DIM) Pemerintah, sehingga usulan melalui DIM mengindikasikan cara berfikir reaktif dan perspektif jangka pendek, sehingga berpotensi menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum. Sayangnya

---

<sup>10</sup> *Loc. Cit.*

pembahasan rumusan draft tersebut tidak didukung naskah akademik, sehingga rumusan yang diusulkan dalam DIM tidak jelas landasan konseptual, bahkan melanggar prinsip UUPA dan mengandung konflik antarnorma.<sup>11</sup> Dikarenakan masalah yang datang bertubi-tubi menghantam RUU Pertanahan dan akhirnya rencana pengesahan RUU Pertanahan untuk menjadi undang-undang dibatalkan.

Persoalan ini kemudian berlanjut pada Undang-Undang Cipta Kerja, bahkan pada saat masih dalam wujud Rancangan Undang-Undang yang kemudian disosialisasikan, mendapat penolakan dari masyarakat terutama kelompok petani dan akademisi. Opini masyarakat tidak dapat dibendung setelah sosialisasi RUU Cipta Kerja. Sebagian besar masyarakat mengatakan bahwa RUU Cipta Kerja lebih pantas dikatakan sebagai RUU Investasi yang hanya menguntungkan pemilik modal dan masyarakat menengah ke atas. Penyederhanaan pasal-pasal yang sebelumnya berjumlah ratusan pada RUU Pertanahan, kemudian pada RUU Cipta Kerja Bab VIII Pengadaan Tanah yang hanya terdiri dari beberapa pasal saja, tidak serta merta menyederhanakan kandungan dan tujuannya, karena apabila ditelusuri lebih jauh, poin-poinnya mirip saja dengan RUU Pertanahan.

Beberapa ketentuan yang krusial dalam pasal Bab VIII Pengadaan Tanah Undang-Undang Cipta Kerja, di antaranya adalah:<sup>12</sup>

1) **Pasal 125 – 135**

Pasal tersebut mengatur tentang badan bank tanah yang merupakan sebuah badan atau lembaga negara baru yang mengakomodir kebutuhan tanah di Indonesia, berikut untuk keperluan investasi yang dibentuk oleh Pemerintah. Inventarisasi tanah yang dikelola oleh badan bank tanah diberikan Hak Pengelolaan, sedangkan badan bank tanah tersebut berwenang untuk melakukan rencana penetapan zonasi dan melaksanakan pengadaan tanah. Istilah “penetapan zonasi” inilah yang dinilai bersifat diskriminatif, bahwa bank tanah telah mengakomodir seluruh kepentingan masyarakat akan kebutuhan tanah. Akan tetapi, dikhawatirkan eksistensi bank tanah tidak sesuai tugas pokok dan fungsinya sebagai lembaga negara, kemudian dengan mudah menjual tanah milik negara kepada investor atas nama kepentingan nasional, alih-alih menguntungkan rakyat, namun justru hanya menguntungkan para investor. Prinsip Reforma Agraria yang terkandung dalam UUPA dikhawatirkan tidak akan terwujud apabila badan bank tanah akan tetap direalisasikan. Tentunya dibutuhkan persiapan yang *extra-ordinary* apabila negara akan membentuk institusi bank tanah atau sejenisnya. Dimulai dari landasan filosofisnya, harus jelas tujuan dibentuknya bank tanah, serta harus ada keseimbangan pengadaan tanah untuk kepentingan nasional melalui investasi, dan pengadaan tanah untuk tujuan Reforma Agraria yaitu memberi akses langsung bagi rakyat/petani akan tanah negara untuk memanfaatkan tanahnya sebaik mungkin, sehingga prinsip Reforma Agraria dalam UUPA tidak dilanggar.

<sup>11</sup> Ana Silviana, *Op. Cit.* hlm. 4.

<sup>12</sup> Dwi Kusumo Wardhani, *Op. Cit.* hlm. 447-453.

## 2) Pasal 136

Pada pasal ini terdapat pada unsur “Penguatan Hak Pengelolaan”. Pada intinya mengatur bahwa HPL adalah bagian dari Hak Menguasai Negara (HMN), yakni kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Prinsipnya UUPA tidak mengatur secara implisit mengenai hak pengelolaan. Akan tetapi, dalam UUPA dan hukum agraria nasional dikenal suatu hak penguasaan tanah-tanah yang memiliki tingkatan. Hak-hak yang dimaksud terdiri atas Hak Bangsa Indonesia yang merupakan unsur hukum privat dan publik, Hak Menguasai Negara dengan unsur publik, Hak Ulayat dengan unsur privat dan publik, dan hak-hak atas tanah yang berunsur privat. Hak Pengelolaan menjadi bagian dari Hak Menguasai Negara yang merupakan unsur publik, artinya “negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi berwenang peruntukan penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah-tanah di Indonesia sehingga dapat memberikan kepastian dan keadilan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia”. Hal ini tidak sesuai dengan prinsip *domein verklaring* pada masa kolonial Hindia Belanda. Maksud dari prinsip tersebut adalah Pemerintah berkedudukan sebagai pemilik tanah, sedangkan rakyat tidak diberikan hak yang seharusnya apabila tidak dapat membuktikan bahwa tanah tersebut adalah miliknya. Dengan demikian, maka Undang-Undang Cipta Kerja bukan merupakan langkah maju dalam Reforma Agraria, namun justru merupakan kemunduran ke masa kolonial yang bersifat kapitalis.

## 3) Pasal 129

Pasal ini mengatur tentang tanah yang dikelola badan bank tanah diberikan Hak Pengelolaan yang dapat diberi Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai (HP) dengan jangka waktu 90 (sembilan puluh) tahun. Meskipun tidak disebutkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Cipta Kerja, namun apabila ditelusuri lebih jauh, jangka waktu 90 (sembilan puluh) tahun merupakan akumulasi dari HGU, HGB, dan Hak Pakai yang memiliki ketentuan “dapat diberikan perpanjangan” dan “pembaharuan hak” pada ayat (3). Kontruksi hukum hak atas tanah untuk WNA menurut RUU Pertanahan yang muncul kembali pada Undang-Undang Cipta Kerja adalah “bahwa permohonan hak atas tanah bagi WNA atas rumah susun dapat diberikan di atas Hak Guna Bangunan (HGB) yang memiliki jangka waktu 30 tahun, dapat diperpanjang 20 tahun dan dapat diperbaharui 40 tahun”. Pemberian jangka waktu ini teramat berlebihan, bahkan melampaui rekor undang-undang buatan kolonial Hindia Belanda yang mengatur tentang pemberian hak *erfpacht* dengan jangka waktu 75 tahun. Alih-alih HGU tersebut untuk usaha perkebunan dan pertanian demi peningkatan taraf hidup rakyat Indonesia, namun justru dikuasai oleh asing yang hasil dari usahanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan di negara asalnya. Prinsip Nasionalisme yang dicita-citakan UUPA menjadi tercoreng dengan adanya

ketentuan tersebut.<sup>13</sup> Hak Bangsa Indonesia pada Pasal 1 UUPA menegaskan bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya menjadi hak seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali, sedangkan orang asing hanya diizinkan menguasai tanah-tanah di Indonesia dengan Hak Pakai yang luas dan masanya terbatas, sesuai dengan Pasal 42 UUPA.

### **Dampak penerapan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Pokok Agraria**

Penerapan Undang-Undang Cipta Kerja setelah berjalan kurang lebih satu semester menimbulkan banyak sekali masalah di sektor pertanahan. Degradasi makna Reforma Agraria dalam Undang-Undang Cipta Kerja semakin nampak jelas ditandai munculnya berbagai macam konflik agraria mulai dari sektor perkebunan, hingga sengketa pulau-pulau kecil. Dalam proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, maka kesadaran bahwa hukum itu adalah suatu sistem dapat diwujudkan dengan melakukan harmonisasi dan sinkronisasi terlebih dahulu. Makna harmonisasi lebih menekankan pada keberadaan indikator-indikator dan karakteristik yang sama dalam suatu peraturan, sedang sinkronisasi lebih mementingkan unsur penyelarasan bahwa suatu peraturan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>14</sup>

Politik pertanahan Indonesia masih belum stabil dan seringkali berubah-ubah menurut kepentingan penguasa atau pemerintah. Politik pertanahan seharusnya lebih responsif dalam menjawab problematika regulasi pertanahan. Hukum yang responsif juga berarti nilai-nilai fundamental bangsa Indonesia yang terkandung dalam Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 harus menjadi jiwa dari kebijakan pertanahan.<sup>15</sup>

Melalui sosialisasi pada beberapa perguruan tinggi dengan target para akademisi yang dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN, salah satunya melalui kegiatan ATR/BPN *Goes To Campus* pada tahun 2020, dengan tema Kebijakan Agraria dan Tata Ruang Pasca RUU Cipta Kerja, Menteri ATR/BPN Sofyan Djalil mengatakan, “Bahwasannya Indonesia sedang menghadapi permasalahan ekonomi dan investasi antara lain terjadinya tumpang tindih peraturan, tingkat investasi yang rendah, produktivitas rendah padahal jumlah usaha mikro kecil menengah (UMKM) cukup banyak. Dari segi regulasi, kurang lebih terdapat 79 undang-undang dan 1.229 pasal yang mengganggu iklim pencipta lapangan kerja. Berkaca pada permasalahan tersebut, pemerintah melakukan menyederhanakan regulasi dengan metode omnibus law, karena untuk mengubah sebanyak 79 undang-undang dengan metode lama akan membutuhkan waktu yang lama, dan

<sup>13</sup> Maria SW Sumardjono, “Issue-issue Krusial Dalam RUU Pertanahan dan Perkembangan Terkini Hukum Pertanahan”, Makalah disampaikan pada acara *Upgrading Dosen Hukum Pertanahan se-Indonesia*, Bagian Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta, Selasa 29 Juli 2019.

<sup>14</sup> Firman Freaddy Busroh, “Konseptualisasi Omnibus Law Dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan,” *Jurnal Arena Hukum* 10, no. 2 (2017): 227–50.

<sup>15</sup> Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Jakarta: MP Pustaka Margaretha, 2012, hlm. 159.



memberikan alasan bahwa satu undang-undang tidak cukup diubah dalam waktu satu tahun.”<sup>16</sup>

Kemudian, Menteri ATR/BPN menegaskan bahwa, “Disebabkan terjadinya perlambatan ekonomi global karena ketidakpastian regulasi, maka diharapkan pada tahun 2024 Undang-Undang Cipta Kerja dapat mengatasi segala permasalahan dalam dunia bisnis dan investasi. Undang-undang ini hadir untuk menciptakan iklim investasi yang berkualitas dan mewujudkan kesejahteraan pekerja, serta pemberdayaan UMKM sehingga visi Indonesia di tahun 2045 tercapai, yakni tingkat perekonomian Indonesia dapat termasuk dalam 5 besar peringkat ekonomi dunia.”<sup>17</sup>

Dampak negatif yang terjadi apabila Undang-Undang Cipta Kerja Bab Pengadaan Tanah di terapkan di antaranya adalah:

1. Dampak bagi rakyat petani, membahayakan sendi ekonomi kerakyatan khususnya para petani penggarap tidak mendapatkan kesejahteraan, dengan dalih mempermudah regulasi birokrasi yang terlalu rumit, namun regulasi ini hanya menguntungkan para investor;
2. Dampak bagi masyarakat hukum adat, Reforma Agraria dianggap tidak penting khususnya terhadap redistribusi lahan bagi petani dan penguasaan tanah ulayat oleh pengusaha perkebunan, bahkan juga bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945;
3. Memungkinkan pemberian HGU di atas tanah HPL, yang berarti bertentangan dengan pasal 2 dan pasal 28 UUPA, karena UUPA hanya mengatur bahwa HGU diberikan di atas tanah negara. Hal ini berdampak pada tanah-tanah ulayat yang tersisihkan karena lebih mengutamakan pemberian izin HGU kepada pengusaha, khususnya bagi pengusaha perkebunan;
4. Adanya badan bank tanah, suatu lembaga baru yang berpotensi mengakibatkan semakin maraknya sengketa tanah, sehingga harus diperjelas visi dan misi dari pembentukan badan bank tanah, hingga sasaran dari penyediaan tanah tersebut. Tentunya, hal ini harus memprioritaskan redistribusi tanah dalam rangka menjalankan program Reforma Agraria;
5. Fungsi sosial atas tanah terkesan dikesampingkan, tidak sesuai dengan amanat pasal 6 UUPA, karena yang diutamakan dari Undang-Undang Cipta Kerja hanyalah fungsi ekonomi semata;
6. Terjadinya tumpang tindih regulasi, Undang-Undang Cipta Kerja Bab Pengadaan Tanah bukan lagi sekedar pelengkap dan penyempurna UUPA, namun justru berpotensi mengakhiri eksistensi UUPA.

Dampak pasca diundangkannya Undang-Undang Cipta Kerja tentunya akan menimbulkan konsekuensi hukum yang akan diterima oleh masyarakat dan terhadap sistem hukum agraria nasional, antara lain:

<sup>16</sup> Dwi Kusumo Wardhani, *Op. Cit.* hlm. 452.

<sup>17</sup> *Loc. Cit.*

- 1) Munculnya ketidakpastian hukum di tengah masyarakat, bagi para petani, masyarakat hukum adat dan masyarakat tingkat ekonomi rendah akan kesulitan mengakses hukum yang berlaku berkaitan dengan pertanahan;
- 2) Pelaksanaan peraturan perundang-undangan menjadi tidak efektif dan efisien dikarenakan banyaknya peraturan yang saling bertentangan satu sama lain;
- 3) Terjadinya perbedaan interpretasi terhadap suatu peraturan perundang-undangan, dari para pembuat undang-undang hingga akademisi saling kontradiksi karena perbedaan peraturan;
- 4) Cita-cita hukum menjadi tidak terwujud karena suatu inovasi hukum tidak disinkronkan dengan peraturan dasar, bahkan bertentangan dengan konstitusi.

## PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian tersebut, maka penulis dapat menarik kesimpulan, bahwa degradasi makna Reforma Agraria dalam Undang-Undang Cipta Kerja, pada Bab Pengadaan Tanah terdapat pada Pasal 125 – 135 mengenai badan bank tanah, Pasal 136 mengenai Penguatan Hak Pengelolaan, dan Pasal 129 mengenai masa berlakunya Hak Pengelolaan. Secara umum, pasal-pasal dalam Bab Pengadaan Tanah Undang-Undang Cipta Kerja bertentangan dengan lima prinsip yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yakni Prinsip Nasionalitas, Prinsip Hak Menguasai Negara, Prinsip *Land Reform* (Reforma Agraria), Prinsip Pengakuan atas hak ulayat dan masyarakat hukum adat, serta Prinsip Fungsi Sosial atas tanah. Di sisi lain, dampak dari terjadinya degradasi Reforma Agraria dalam Undang-Undang Cipta Kerja adalah timbulnya ketidakpastian hukum di masyarakat, terutama bagi masyarakat hukum adat dan kalangan masyarakat ekonomi menengah ke bawah, sehingga pelaksanaan Undang-Undang Cipta Kerja menjadi tidak berjalan efektif dan efisien.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut, penulis memberikan rekomendasi di antaranya, merekomendasikan pembuat undang-undang dalam hal ini DPR seharusnya melakukan *legislative review* sebelum diterapkannya Undang-Undang Cipta Kerja, bukan hanya mengejar kepentingan ekonomi semata. Setelah berlakunya *Omnibus Law* Cipta Kerja tersebut, upaya hukum *Judicial Review* pada Mahkamah Konstitusi menjadi satu-satunya pilihan bagi masyarakat, terutama bagi petani dan masyarakat hukum adat, karena Undang-Undang tersebut bukan hanya bertentangan dengan Undang-Undang Pokok Agraria, namun juga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hendaknya DPR dan Pemerintah lebih transparan dalam membentuk undang-undang mulai dari Prolegnas, pengesahan hingga pengundangan, terhadap aspirasi masyarakat Indonesia, karena pada dasarnya undang-undang dibentuk untuk menjaga ketertiban di masyarakat. Masyarakat bukan objek pelaksanaan undang-undang, melainkan subjek yang memiliki kepentingannya sendiri, karena sifat komunal yang sudah melekat pada jati diri bangsa Indonesia, jauh sebelum masa kolonial Hindia Belanda. Di sisi lain, untuk mengurangi dampak negatif dari penerapan Undang-Undang Cipta Kerja hendaknya Pemerintah melakukan perubahan terhadap undang-undang tersebut disesuaikan dengan peraturan perundang-

undangan di atasnya, dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan perundang-undangan harus sinkron antara peraturan yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah secara hierarki agar tidak menimbulkan perbedaan interpretasi di kalangan pembentuk undang-undang, Pemerintah, akademisi, praktisi, dan masyarakat, sehingga hukum dapat memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan bagi seluruh lapisan masyarakat. Dengan demikian, tujuan Reforma Agraria dapat tercapai sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Limbong, Bernhard. 2012. *Konflik Pertanahan*, Jakarta: MP Pustaka Margaretha.
- Santoso, Urip. 2017. *Hukum Pertanahan: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Prenada Media.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2007. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press.

### Jurnal

- Ana Silviana, "Polemik Penundaan Pengesahan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pertanahan," *Diponegoro Law Review* 4, no. 2 (2019): 1–18.
- Dwi Kusumo Wardhani, "Disharmoni Antara RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)," *Jurnal Komunikasi Hukum* 6, no. 2 (2020): 440–55.
- Firman Freaddy Busroh, "Konseptualisasi Omnibus Law Dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan," *Jurnal Arena Hukum* 10, no. 2 (2017): 227–50.
- Gunawan, Gunawan. "RUU Pertanahan: Antara Mandat Dan Peningkatan Terhadap UUPA 1960." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 39, (2014): 442-456.
- Maria SW Sumardjono, "Issue-issue Krusial Dalam RUU Pertanahan dan Perkembangan Terkini Hukum Pertanahan", Makalah disampaikan pada acara *Upgrading Dosen Hukum Pertanahan se-Indonesia*, Bagian Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta, Selasa 29 Juli 2019.

Muhammad Fakhruddin Zuhri, "Omnibus Law : Inovasi Dalam Bertradisi Hukum (Sisi Lain Undang-Undang Cipta Kerja)," *Magistra Law Review* 02 (2021): 1–10.

**Internet**

<https://lokadata.id/artikel/tanpa-reforma-pertanahanpercepatan-investasidikhawatirkan-perparah-konflik>, (diakses pada tanggal 15 Juni 2021).

[http://kpa.or.id/media/baca2/siaran\\_pers/223/Catahu\\_2020\\_KPA:\\_Pandemi\\_Covid-19\\_dan\\_Perampasan\\_Tanah\\_Berskala\\_Besar//](http://kpa.or.id/media/baca2/siaran_pers/223/Catahu_2020_KPA:_Pandemi_Covid-19_dan_Perampasan_Tanah_Berskala_Besar//), (diakses pada tanggal 15 Juni 2021).