

DISHARMONI ANTARA RUU CIPTA KERJA BAB PERTANAHAN DENGAN PRINSIP-PRINSIP UU NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA (UUPA)

Dwi Kusumo Wardhani

Fakultas Hukum Universitas Pamulang
e-mail : dkusumowardhani07@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji isu krusial dalam RUU Cipta Kerja bab Pertanahan dikaitkan dengan prinsip-prinsip yang terkandung secara substansial dalam UUPA serta menganalisa dampak negatif yang dimungkinkan timbul jika RUU Cipta Kerja diterapkan dalam praktik kehidupan bermasyarakat. Penelitian ini menggunakan metode normatif dengan melakukan studi dokumen yang meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa RUU Cipta Kerja bab Pertanahan belum mewakili segenap rakyat Indonesia dalam mewujudkan kepastian hukum, dan belum dapat dibaca sebagai "calon" produk hukum yang utuh dan menyeluruh karena penyusunannya keluar dari prinsip-prinsip UUPA. Jika diterapkan, RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan berpotensi melanggar hak-hak rakyat kecil yang memiliki posisi tawar yang lemah.

Kata kunci : Prinsip-Prinsip UUPA, RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan, Kepastian Hukum

Abstract

The purpose of this research is to examine the crucial issues in the Draft of Job Creation on the Chapter of Land related to the principles contained substantially in the Basic Agrarian Law (BAL) and analyse the negative impacts that might arise if the Draft of Job Creation is applied in the practice of community life. This research uses a normative method by conducting document studies, which include primary, secondary and tertiary legal materials. The results of this research indicate that the Draft of Job Creation on Land Chapter has not represented all the people of Indonesia in realizing legal certainty, and has not been able to be interpreted as a "candidate" for a complete and comprehensive legal product due to its preparation is out of the principles of the Basic Agrarian Law (BAL). If implemented, the Draft of Job Creation on Land Chapter has the potential to violate the rights of small people who have weak bargaining positions.

Keywords: The Principles of the Basic Agrarian Law (BAL), Draft of Job Creation on Land Chapter, Legal Certainty.

Pendahuluan

Tanggal 24 September 1960 menjadi titik bangkitnya hukum pertanahan nasional setelah disetujui dan disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Pertanahan atau bisa disebut UUPA. Lahirnya UUPA sebagai penanda berakhirnya dualisme hukum pertanahan di Indonesia yang semula bersumber pada hukum kolonial dan hukum adat, yang dirubah menjadi hukum pertanahan nasional dan struktur pertanahan yang demokratis dan populis. (Gunawan, Jurnal Pertanahan, Bhumi, 39, April 2014: 443)

Perubahan yang bersifat fundamental menjadi ciri khas dari UUPA yang otomatis mencabut *Agrarische Wet* yang menjadi regulasi Pemerintah Hindia Belanda dalam bidang pertanahan. Makna perubahan tersebut dituangkan dalam konsiderans berpendapat yang menegaskan bahwa struktur perangkat hukum, konsepsi yang mendasari, maupun isi UUPA harus sesuai dengan permintaan zaman. (Harsono, 2005: 1)

Pembentuk kebijakan memberikan posisi tawar yang tinggi terhadap UUPA, karena sebagai aturan pokok yang menjadi rujukan bagi aturan-aturan lain yang menaungi dan mengatur bumi, air, dan ruang angkasa berdasarkan pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Meskipun obyek pengaturan UUPA meliputi bumi, air, dan ruang angkasa, tetapi sebagian besar pasal-pasalnya mengatur tentang tanah, sehingga UUPA sering disebut sebagai Undang-Undang

Pertanahan dan Hukum Pertanahan lebih dikenal dengan Hukum Pertanahan. Ketentuan mengenai sumber daya alam tercantum dalam Pasal 8 UUPA yang menyebutkan “atas dasar hak menguasai dari Negara diatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa”.

Penjelasan Umum II UUPA berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dimana negara bukan sebagai pemilik tanah, tetapi bertindak sebagai organisasi kekuasaan tertinggi seluruh rakyat (bangsa) Indonesia sebagai badan penguasa yang mengatur peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah-tanah di Indonesia. (Arba, 2015: 90)

Dalam perjalanannya, karena UUPA mengatur urusan pertanahan dalam hal yang pokok saja, sehingga dirasa perlu adanya peraturan pelaksana yang berfungsi sebagai pelengkap sekaligus penyempurna substansi dari UUPA tersebut, karena kebutuhan masyarakat Indonesia yang semakin tinggi akan kepastian hukum yang harus sejalan dengan prinsip-prinsip dasar dalam UUD RI Tahun 1945 dan UUPA. (Silviana, Diponegoro Law Review, 4(2), 2019: 2)

Pada tahun 2012-2013, RUU Pertanahan disusun atas hak inisiatif dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) dengan melibatkan pakar di bidang Hukum Pertanahan, selanjutnya pada tahun 2018-2019 dalam pembahasannya, Pemerintah

diwakili oleh Kementrian ATR/BPN. RUU Pertanahan tidak dimaksudkan untuk menggantikan UUPA, akan tetapi bersifat *lex specialis*, dan UUPA menjadi *lex generalis*, sehingga RUU Pertanahan diharapkan mampu mewujudkan sistem pertanahan nasional yang lengkap dan jelas, serta berpedoman pada prinsip yang mendasari UUPA dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam TAP MPR No. IX/2001 Tentang Pembaruan Pertanahan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, di mana ketetapan ini adalah hasil akhir dari harapan dan tuntutan rakyat khususnya kaum tani untuk mengembalikan hak-haknya secara adil dalam hal pengelolaan kebijakan "harta" pertanahan nasional sesuai yang dicita-citakan UUPA, dimana selama rezim orde baru dikuasai oleh oknum pengusaha.

Sedianya RUU Pertanahan disahkan pada tanggal 24 September 2019, akan tetapi resmi dibatalkan pengesahannya dan akan dibahas pada kembali pada masa pimpinan anggota legislatif periode selanjutnya.

Menteri Pertanahan dan Tata Ruang sekaligus Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Sofyan Djalil mengatakan pemerintah ingin pembahasan dan pengesahan RUU ditunda karena merupakan instruksi langsung dari Presiden Joko Widodo (Jokowi). Instruksi tersebut juga sudah disampaikan pula kepada lembaga legislatif melalui surat resmi. (<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190926180353-532-434393/pemerintah-dan-dpr-pastikan-ruu-pertanahan-batal->

disahkan, akses 10 Juni 2020)

Sofyan Djalil juga meminta kepada Komisi II agar bisa mengupayakan pembahasan dan pengesahan RUU Pertanahan masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2020. Sebab, menurutnya, aturan hukum ini ideal untuk bisa dilanjutkan pada tahun depan. (*Ibid*)

Latar belakang dibatalkannya pengesahan RUU Pertanahan pada akhir tahun 2019 karena desakan dari masyarakat untuk dilakukan peninjauan kembali terhadap seluruh pasal, dimana RUU Pertanahan dianggap tidak mewakili jiwa UUPA dan bertentangan dengan reformasi di bidang pertanahan serta menganggap pendaftaran tanah yang hanya administratif semata.

Keberpihakan sangat terasa pada sektor swasta, antara lain pengaturan perpanjangan hak tanah untuk ke dua kalinya baik HGU (Hak Guna Bangunan) dan HPL (Hak Pengelolaan) dengan menetapkan batas maksimal hak tanah, penutupan informasi publik alias diabaikannya asas publisitas, dan bank tanah perannya tidak jauh dari seorang makelar tanah.

Dalam rangka penyederhanaan regulasi, pada tanggal 12 Februari 2020, secara resmi draft dan Naskah Akademik RUU Cipta Kerja diserahkan Pemerintah kepada DPR untuk diproses dan dilakukan sosialisasi ke seluruh daerah di Indonesia. Masyarakat diharapkan memahami dengan baik substansinya karena RUU Cipta Kerja murni untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Kritikan datang dari banyak pihak terhadap RUU Cipta Kerja, dalam bab pertanahan, Dewi Kartika, Sekretaris Jenderal Konsorsium Pembaharuan Pertanahan (KPA) mengatakan bahwa RUU Cipta Kerja justru menghambat Reforma Pertanahan karena hanya menguntungkan pemilik modal. Petani dan masyarakat hukum adat dikhawatirkan tidak mendapatkan hak-hak atas tanahnya dengan adil. (<https://lokadata.id/artikel/tanpa-reforma-pertanahan-percepatan-investasi-dikhawatirkan-perparah-konflik>, akses 10 Juni 2020)

Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Prof Maria SW Sumardjono memberikan penilaian bahwa RUU Cipta Kerja ini tidak sesuai antara “judul dengan konsiderannya” yang memberi “karpet merah” terhadap investasi. Investasi yang dilakukan pasti membutuhkan lahan sekaligus sumber daya alamnya, oleh karena itu investor memerlukan aturan yang jelas dan tertata. (<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e574427bf424/guru-besar-dan-legislator-ini-kritik-ruu-cipta-kerja-bab-pertanahan/> akses 10 Juni 2020)

Dari latar belakang di atas, maka penulis perlu melakukan pengkajian yuridis lebih mendalam terhadap isu krusial dalam RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan dan menuangkannya kedalam artikel ilmiah dengan judul “Disharmoni Antara RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang

Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)”.

Perumusan Masalah

Adapun permasalahan yang penulis sebagai berikut :

1. Apakah RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan sesuai dengan prinsip-prinsip yang termuat dalam UUPA?
2. Bagaimana dampak negatif yang dimungkinkan terjadi jika RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan diterapkan dalam praktik kehidupan bermasyarakat?

Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif (*normative law research*). Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat. Penelitian ini berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum. Sumber data yang utama dalam penelitian ini berasal dari data sekunder, diperoleh melalui studi dokumen/kepustakaan (*library research*). Teknik pengumpulan datanya adalah menggunakan studi dokumenter, yaitu studi yang mengkaji tentang berbagai dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pokok permasalahan untuk dilakukan elaborasi secara mendalam.

Pembahasan

Prinsip-prinsip UUPA

UUPA merupakan

implementasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang telah memberikan kewenangan kepada negara untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam yakni bumi, air, dan kekayaan alam. (Santoso, 2012: 153-154)

Pasal-pasal dalam UUPA pada dasarnya merupakan penjelmaan dari sila-sila Pancasila. Pasal 1 ayat (2) UUPA yang berbunyi "Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa 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" merupakan perumusan dari pasal 1 Pancasila yaitu "Ketuhanan Yang Maha Esa".

Sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab termaktub dalam pasal 10 UUPA yang pada pokoknya mengatur kewajiban masyarakat untuk mengerjakan dan mengusahakan tanah pertanian yang menjadi haknya secara aktif dan menghindari unsur-unsur pemerasan, serta pasal 11 UUPA yang prinsipnya mengatur hubungan hukum dengan tanah dan hak-hak atas tanah untuk mencegah penguasaan tanah yang melampaui batas.

Sila Persatuan Indonesia terkandung dalam penjelasan umum UUPA yang menjelaskan tentang dasar kenasionalan serta dalam pasal 9 ayat (1) mengenai hubungan warga negara Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

Sila keempat Pancasila dapat dilihat dalam pasal 9 ayat (2) yang mengatur bahwa warga

negara baik laki-laki maupun perempuan memiliki kesempatan yang sama dalam memperoleh hak atas tanah serta memanfaatkan hasilnya dengan sebaik mungkin untuk kebutuhan diri sendiri ataupun keluarganya.

Perwujudan sila kelima Pancasila dapat ditemukan dalam Pasal 11 ayat 2, 13, 15, dan pasal-pasal yang mengatur Landreform yaitu Pasal 10, 7, 17, dan 53 UUPA. Semangat keadilan terangkum jelas bahwasannya UUPA dilahirkan untuk memperhatikan perbedaan masyarakat yaitu dengan menjamin perlindungan hukum terhadap golongan ekonomi menengah ke bawah. (Harsono, 2005: 221)

Sifat nasional UUPA dapat dilihat dari segi formil maupun materiil. Dari segi formil dapat dipahami dalam konsiderans "menimbang" dan Penjelasan Umum (I) yang menuliskan cacat dan kelemahan hukum pertanahan kolonial yang memuat politik penjajahan dan menindas hak-hak rakyat. Alasan tersebut yang mendasari penggantian hukum tanah lama menjadi hukum tanah nasional yang disusun oleh pembentuk undang-undang Indonesia yang dibuat di Indonesia dan menggunakan bahasa Indonesia, serta berlaku di seluruh wilayah Indonesia, meliputi semua tanah yang ada di wilayah negara Indonesia. Dari unsur-unsur tersebut, syarat nasional yang bersifat formil telah dipenuhi oleh UUPA.

Kemudian dari segi materiil, nasionalitas harus mewarnai hukum agraria yang

baru sehingga selaras dengan konsepsi dan tujuan dari kepentingan nasional untuk menuju masyarakat yang adil dan makmur. (Sembiring, 2017: 14)

Dari penjabaran di atas, tidaklah berlebihan jika UUPA menjadi sandaran dan harapan rakyat Indonesia yang sebagian besar penghidupannya di bab agraris, untuk mendapatkan kepastian dan keadilan hukum. Harapan ini secara substansial dalam UUPA tercantum prinsip-prinsipnya yaitu:

1. Prinsip Nasionalitas, Tuhan Yang Maha Esa telah mengkaruniakan wilayah Indonesia yang sangat luas untuk diperjuangkan bersama sehingga semua orang memiliki hak yang sama atas tanah dan dapat menikmati potensi yang terkandung di dalamnya,
2. Prinsip hak menguasai negara atas tanah, dimana 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*, yang bertujuan untuk melaksanakan pembagian yang adil terhadap hak-hak petani pada khususnya,
4. Prinsip Pengakuan secara yuridis dan faktual tentang hukum adat, dijelaskan dalam pasal 3 dan pasal 5 UUPA, bahwasannya hak ulayat masyarakat adat tetap terjamin dan dilindungi oleh negara,
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.

Pelaksanaan UUPA dalam kurun waktu kurang lebih 60 (enam puluh tahun) tidak melulu berjalan mulus. Sengketa dan konflik pertanahan banyak terjadi dan penyelesaiannya banyak yang tertunda atau menemui jalan buntu. Sejatinya pasal-pasal dalam UUPA dapat mengakomodir seluruh permasalahan pertanahan, tetapi seiring berjalannya waktu, banyak kepentingan dan permasalahan yang memerlukan aturan baru yang lebih modern. Karena UUPA sendiri lebih dikenal sebagai peraturan dasar dan pokok, sehingga banyak aturan-aturan baru yang lahir dan menggeser serta melupakan sendi-sendi UUPA.

Sebelum membahas isu krusial dari RUU Cipta Kerja, khususnya dalam bab pertanahan, penulis sedikit membahas RUU Pertanahan yang batal disahkan pada September 2019 karena desakan sebagian besar masyarakat untuk tidak melakukan pengesahan karena dinilai bertentangan dengan kepentingan rakyat.

Terkait dengan tujuan pengaturan pertanahan, sebenarnya RUU Pertanahan hadir untuk ditugaskan mewujudkan kemakmuran rakyat dan keadilan pertanahan. (Nurlinda, Jurnal Bina Mulia Hukum, 1 (1), September 2016: 4)

RUU Pertanahan juga

disusun dalam rangka melengkapi UUPA yang sudah “ketinggalan zaman” meliputi pengaturan alih fungsi penggunaan tanah, solusi konflik dan sengketa pertanahan, tata kelola tanah yang baik yang dilakukan pemerintah, ketidakadilan terhadap akses untuk pemilikan dan penguasaan tanah, fungsi ekologis tanah selain dari fungsi sosial tanah dan pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. (Sumardjono, Makalah, 2019)

Akan tetapi pada kenyataannya, RUU Pertanahan justru mengandung pokok permasalahan antara lain :

1. Adanya kerancuan antara kedudukan tanah hak pengelolaan (HPL), tanah negara, dan tanah hak milik (HM), hal ini terlihat dalam pemberian hak guna usaha (HGU) di atas tanah HM dan HPL tanpa melalui proses pelepasan hak, secara tidak langsung bertentangan dengan Pasal 2 UUPA dan Penjelasan Umum II.2 UUPA yang pada prinsipnya mengatur bahwa HPL merupakan gempilan dari hak menguasai negara yang dalam pelaksanaannya sebagian dipegang oleh pemegang HPL.

Dalam UUPA, HGU diberikan dengan melalui surat keputusan pemberian hak oleh BPN, akan tetapi dalam RUU Pertanahan HGU dapat diperoleh lewat perjanjian penggunaan tanah dengan pemegang HPL. Dalam RUU Pertanahan, HPL bukan sebagai pelaksana kewenangan publik dan pelayanan kepada masyarakat

tetapi lebih mengarah pada masalah keperdataan yang membidik pada kebutuhan ekonomi instansi pengembannya. (Safitri, Jurnal Hukum dan Bisnis (Selisik), 2(2), Januari 2016: 117)

2. Permasalahan kedua adalah cara pandang Daftar Isian Masalah (DIM) terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat. Kerancuan ditunjukkan dalam hal masyarakat hukum adat dapat memohon HPL di atas tanah ulayatnya, hal ini menimbulkan kebingungan, karena kedudukan tanah negara, tanah HPL, dan hak ulayat masing-masing merupakan entitas tersendiri. (Sumardjono, Makalah, 2019)

3. Permasalahan berikutnya adalah pengaturan hak atas tanah untuk warga negara asing (WNA). Kontruksi hukum hak atas tanah untuk WNA menurut DIM 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. Hal ini tidak sejalan dengan konstruksi hukum hak atas tanah bagi WNA menurut UUPA. Dalam UUPA, hak atas tanah yang bisa diberikan kepada WNA adalah Hak Pakai (HP) dengan jangka waktu terbatas. Jika tanah yang dimohonkan WNA berstatus HM atau HGB, maka harus dirubah dahulu menjadi HP, termasuk permohonan kepemilikan rumah susun. Hal ini

menimbulkan tanda tanya, mengapa permohonan rumah susun untuk WNA terkesan diprioritaskan?

Semestinya RUU Pertanahan sebagai “jembatan” bagi berbagai pengaturan di bidang pertanahan yang sangat banyak, sehingga penyusunan RUU Pertanahan harus didasarkan pada pertimbangan filosofis, yuridis dan sosiologis, bukan sebagai aturan yang instan dan berlaku serta bermanfaat hanya untuk jangka pendek saja, tanpa melihat dan memperhitungkan faktor negatifnya. (*Ibid*)

Dari banyaknya isu krusial yang menjadi persoalan cukup serius, maka RUU Pertanahan berdasarkan kesepakatan DPR dan Pemerintah ditunda pengesahannya mengingat masih banyaknya poin-poin yang harus didiskusikan lebih lanjut.

Isu Krusial Yang Terkandung dalam RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan

Awal tahun 2020 menjadi “waktu yang tepat” bagi Pemerintah untuk menyerahkan RUU Cipta Kerja kepada DPR RI yang diklaim mewakili semangat UUD NRI 1945 khususnya pasal 18a dan 18b karena telah mempertimbangkan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah. Opini di masyarakat tidak bisa dibendung setelah diadakan sosialisasi RUU Cipta kerja ini, dimana sebagian 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 tadinya berjumlah ratusan pada RUU Pertanahan dan pada RUU Cipta Kerja bab Pertanahan yang hanya terdiri dari beberapa pasal saja, ternyata tidak serta merta menyederhanakan kandungan dan tujuannya, karena bila ditelisik lebih lanjut, poin-poinnya mirip dengan RUU Pertanahan. Beberapa isu krusial yang penulis simpulkan yang terdapat dalam RUU Cipta Kerja bab Pertanahan adalah sebagai berikut:

1. Terdapat pada kalimat “Penguatan Hak Pengelolaan”. Pasal 129 RUU Cipta Kerja pada pokoknya mengatur bahwa HPL adalah “gempilan” atau bagian dari Hak Menguasai Negara (HMN) dimana kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. UUPA pada dasarnya tidak mengatur secara implisit mengenai hak pengelolaan. Tetapi dalam UUPA dan menurut Hukum Tanah Nasional dikenal adanya hak penguasaan tanah tanah yang memiliki tingkatan, terdiri dari Hak Bangsa Indonesia yang berunsur perdata dan publik, Hak Menguasai Negara yang berunsur publik, hak ulayat yang berunsur perdata dan publik, dan hak-hak atas tanah yang berunsur perdata.

Hak Pengelolaan menjadi bagian dari Hak Menguasai negara yang berunsur publik, dalam artian kewenangan yang dimilikinya berifat publik semata, yaitu bahwa 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 seperti prinsip *domein verklaring* pada masa penjajahan hindia belanda, dimana pemerintah sebagai pemilik tanah dan rakyat tidak diberikan hak yang semestinya bila tidak dapat membuktikan bahwa tanah tersebut adalah miliknya.

Kalimat “penguatan hak pengelolaan” pada RUU Cipta Kerja justru cenderung menghidupkan kembali prinsip *domein verklaring* yang bersifat kapitalis. Pemegang hak pengelolaan yaitu instansi Pemerintah Pusat; Pemerintah Daerah; Badan bank tanah; Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah; Badan hukum milik negara/daerah; atau Badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat diberikan kewenangan untuk membuat rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang; memanfaatkan tanah HPL baik sebagian maupun seluruhnya untuk digunakan sendiri atau bekerjasama dengan pihak ketiga; dan menetapkan tarif sekaligus menerima uang pemasukan atau ganti rugi serta uang wajib tahunan dari pihak ketiga berdasarkan perjanjian.

Pasal di atas menunjukkan pemegang hak pengelolaan seakan-akan menjadi “tuan tanah” dan unsur kewenangan publiknya yang memiliki “fungsi pengelolaan” hilang, berganti menjadi kewenangan perdata karena permohonan pemegang

HPL kepada pemerintah pusat sangat dimudahkan, tujuannya bukan lagi untuk kesejahteraan masyarakat khususnya golongan ekonomi lemah, tetapi sebagian besar untuk kepentingan pemilik modal.

Prinsip tanah mengandung fungsi sosial dalam UUPA menjadi terkaburkan ketika tanah HPL berganti fungsi bukan untuk kepentingan sosial demi kesejahteraan rakyat. Walaupun telah dikeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan, konflik dan sengketa pertanahan terkait hak pengelolaan sangat banyak terjadi, sehingga alangkah bijaknya pembuat kebijakan lebih memperhatikan hal ini. Sudahkah negara berpihak pada rakyat kecil?

Karena ujung tombak dari HMN adalah HPL, dikhawatirkan jika HPL hanya mengeksploitasi tanah-tanah untuk kepentingan golongan tertentu saja, maka cita-cita HMN bisa dikatakan gagal. Bagaimanapun juga HMN berada di bawah hak bangsa Indonesia yang menurut pasal 1 ayat (1) sampai dengan (3) UUPA memiliki unsur kepunyaan dan unsur kewenangan. Unsur kepunyaan bahwa tanah-tanah di wilayah indonesia adalah milik bangsa Indonesia yang dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dan unsur kewenangan bahwa pengaturan tanah-tanah tersebut ada di tangan negara untuk mengelolanya secara adil. Sehingga dengan diaturnya hak pengelolaan dalam RUU Cipta

Kerja hendaknya harus dipertimbangkan kembali supaya tidak menjadi pasal karet yang dapat merugikan bangsa Indonesia dan melanggar prinsip dasar dalam UUPA yaitu prinsip hak menguasai negara atas tanah.

2. Isu krusial yang kedua adalah pada pasal 127 RUU Cipta Kerja yang pada pokoknya mengatur bahwa tanah yang dikelola badan bank tanah diberikan hak pengelolaan yang dapat diberi HGU, HGB, dan Hak Pakai (HP) dengan jangka waktu 90 (sembilanpuluh) tahun.

Terdapat 2 permasalahan yang rentan terjadi yaitu tumpang tindih peraturan dan ketidakadilan hukum jika diberlakukan. Yang pertama adalah bahwa di atas HPL dapat diberikan HGU, hal ini tidak sejalan dengan pasal 28 UUPA yang pada prinsipnya mengatur bahwa HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Permasalahan kedua adalah mengenai jangka waktu HPL yang dapat diberikan hingga 90 (sembilanpuluh) tahun. Pemberian jangka waktu ini sangat berlebihan dan bahkan menandingi undang-undang buatan kolonial yang mengatur tentang pemberian hak *erfpacht* dengan jangka waktu 75 tahun. Hal ini bisa menjadi ancaman serius, atas nama peningkatan kesejahteraan dengan memudahkan investasi, HGU berdiri di atas HPL selama hampir 1 dekade, dapat merampas hak-hak rakyat kecil, alih-alih HGU tersebut digunakan untuk usaha perkebunan dan pertanian untuk peningkatan taraf hidup rakyat Indonesia, tetapi bisa

dimungkinkan HGU dikuasai oleh asing yang mana hasil dari usahanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan pangan negara asalnya.

Prinsip Nasionalisme yang dicita-citakan UUPA dikhawatirkan dilanggar dengan adanya ketentuan di atas. Hak Bangsa Indonesia pada Pasal 1 UUPA menegaskan bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia menjadi hak seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali, jadi bukan semata-mata menjadi hak dari para pemilik tanah yang bersangkutan saja, sedangkan orang asing hanya boleh menguasai tanah-tanah di Indonesia dengan hak pakai yang luas dan waktunya terbatas.

Hubungan antara tanah dengan bangsa Indonesia adalah hubungan yang bersifat abadi yang berarti bahwa selama masih ada dan selama bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia, dan rakyat Indonesia masih bersatu sebagai bangsa Indonesia, maka dalam situasi bagaimanapun juga tidak ada yang dapat menghapuskan hubungan tersebut.

Demikian pula dengan prinsip pengakuan secara yuridis dan faktual tentang hukum adat, yang dijelaskan dalam pasal 3 dan pasal 5 UUPA, bahwasannya hak ulayat masyarakat hukum adat tetap terjamin dan dilindungi oleh negara dapat terpinggirkan bila HGU diberi jangka waktu selama 90 (sembilan puluh) tahun. Hukum Tanah Nasional bersumber pada hukum adat yang menjadi warisan nenek moyang yang telah disaneer dan dihilangkan sifat kedaerahannya

yang sudah ketinggalan zaman. Dalam perjalanannya telah banyak terjadi pergeseran kepemilikan hak ulayat dan dikuasai oleh pengusaha karena kepemilikan tanah dengan HGU.

Pemberian HGU bagi perusahaan dapat digambarkan bahwa pemerintah kurang tepat dalam mengimplementasikan hak menguasai oleh negara yang bertujuan tercapainya kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat, akan tetapi lebih pada pengabaian perlindungan dan pengakuan hak ulayat masyarakat adat. (Achmadi Abby, Al-Adl, 8(3), September 2016: 56)

3. Isu krusial selanjutnya adalah mengenai bank tanah. Pada Pasal 122-126 RUU Cipta Kerja mengulas mengenai bank tanah yang merupakan sebuah badan atau lembaga yang mengakomodir kebutuhan tanah di Indonesia sekaligus untuk keperluan investasi, lembaga ini dibentuk oleh pemerintah pusat.

Tanah-tanah yang dikelola oleh badan bank tanah diberi hak pengelolaan dan badan bank tanah tersebut berwenang untuk melakukan rencana penetapan zonasi dan melaksanakan pengadaan tanah. Istilah penetapan zonasi inilah yang dianggap bahwa bank tanah sudah mengakomodir segala kepentingan rakyat Indonesia akan kebutuhan tanah. Tetapi dikhawatirkan bank tanah tidak amanah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, dengan mudahnya melakukan penawaran ke investor atas nama kepentingan nasional, untuk menjalin kerjasama yang alih-alih menguntungkan rakyat, tetapi

hanya menguntungkan para pebisnis semata. Karena mau tidak mau, dalam menjalankan proyek-proyek yang membutuhkan tanah tersebut, butuh pula dana yang besar yang tentu saja diakomodir oleh sang investor tersebut.

Pasal 124 RUU Cipta Kerja menyebutkan bahwa badan bank tanah menjamin ketersediaan Tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan salah satunya untuk kepentingan reforma agraria. Lagi-lagi menurut penulis, adanya badan bank tanah ditakutkan tidak sejalan dengan tujuan reforma agraria yang antara lain adalah mengurangi ketimpangan dalam pemilikan tanah untuk mewujudkan keadilan sosial, mengurangi konflik, sengketa, dan perkara agraria, dan mewujudkan akses masyarakat ekonomi lemah pada sumber ekonomi yang maksimal sehingga kemakmuran dan kesejahteraan hidup dapat tercapai.

Pada RUU ini, HPL yang diatur oleh badan bank tanah jika diterapkan, kemungkinan tidak akan berbeda jauh dengan prinsip tanah partikelir yang memuat hak-hak pertuanan, diberlakukan pada masa penjajahan belanda. Tanah partikelir ini sendiri sudah dihapus, diatur dalam UU Nomor 1 tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir.

Prinsip *landreform* yang terkandung secara substansial dalam UUPA dikhawatirkan akan tereliminasi jika badan bank tanah akan tetap direalisasikan. Butuh kesiapan yang sangat maksimal jika negara akan mengadakan intitusi bank tanah atau sejenisnya, yaitu dengan melakukan penguatan filosofinya, dan harus jelas tujuan terpenting

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 landreform dalam UUPA tidak terlanggar.

4. Isu krusial yang terakhir adalah mengenai Hak Milik Satuan Rumah Susun (HMSRS). Pada pasal 136 RUU Cipta Kerja menyebutkan bahwa "Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang selanjutnya disebut Hak Milik Sarusun merupakan hak kepemilikan atas satuan rumah susun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama".

Redaksional dari pasal RUU tersebut menurut penulis kurang lengkap atau hanya mengambil sebagian kalimat dalam pasal 46 ayat (1) dan (2) UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, karena sebenarnya pemilik HMSRS tersebut berhak pula atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama sesuai dengan Nilai perbandingan proporsional (NPP) yaitu "angka yang memperlihatkan perbandingan antara satuan rumah susun (sarusun) terhadap hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama yang dihitung berdasarkan nilai sarusun tersebut terhadap jumlah nilai rumah susun secara keseluruhan pada waktu pembangunan pertama kali dengan menghitung biaya

pembangunannya sehingga menjadi dasar untuk menentukan harga jualnya".

Permasalahan lain yang mungkin timbul, bahwa dengan diaturnya kepemilikan satuan rumah susun (HMSRS) bagi Warga Negara Asing (WNA) yang dapat didirikan di atas tanah HGB, hal ini dapat dikatakan melanggar konsepsi universal mengenai rumah susun dan keutuhan serta kedaulatan bangsa menjadi terancam. Karena WNA diberi kemudahan dengan disediakannya payung hukum untuk memiliki dan menguasai rumah-rumah susun di Indoensia.

Hal di atas tidak sejalan dengan apa yang telah diatur dalam UUPA, yang menjelaskan bahwa orang asing yang berkedudukan di Indonesia hanya dapat memiliki hak pakai atas tanah negara maupun di atas hak milik orang lain. Begitu pula pada PP No. 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia. Pada pasal 2 menjelaskan bahwa orang asing dapat memiliki rumah untuk tempat tinggal atau hunian dengan hak pakai, dan juga pasal 4 b menjelaskan bahwa sarusun yang dibangun di atas tanah hak pakai adalah sarusun yang dapat dimiliki oleh orang asing.

Dampak Negatif Yang Dimungkinkan Terjadi Apabila RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan Diterapkan Dalam Praktik.

Hukum dibuat untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat. Tugas negara dalam hal ini adalah memberikan rasa aman melalui tugas legislatif yang berwenang untuk menyusun

suatu kebijakan dan aturan-aturan yang diharapkan dapat memberikan perlindungan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali. RUU Cipta Kerja seyogyanya disusun untuk keperluan jangka panjang masyarakat Indonesia, tidak hanya sebagai aturan sesaat dan hanya mendukung kepentingan jangka pendek. Sifat visioner serta mampu membaca kemungkinan-kemungkinan yang dapat terjadi di kemudian hari sangat dibutuhkan bagi pembentuk undang-undang, karena undang-undang ini mengikat untuk seluruh lapisan masyarakat tanpa kecuali, sehingga terciptalah negara kesejahteraan.

Pasca berlangsungnya kritik terhadap RUU Pertanahan yang berakibat batal disahkannya RUU Pertanahan pada September 2019, sebetulnya dapat dijadikan pembelajaran dalam menyusun agenda kedepan. Masyarakat Indonesia sudah sangat kritis dan dapat berfikir maju, tidak mau hanya sekedar sendiko dawuh dan puas dengan regulasi yang disusun oleh pembentuk kebijakan.

Melalui sosialisasi di beberapa perguruan tinggi yang menasar kaum akademisi yang dilakukan Kementerian ATR/BPN, salah satunya melalui kegiatan ATR/BPN Goes To Campus, 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. Dari permasalahan tersebut, pemerintah melakukan menyederhanakan regulasi dengan metode omnibus law, karena untuk mengubah sebanyak 79 undang-undang dengan metode lama akan memerlukan waktu yang lama, dan memberikan alasan bahwa satu UU tidak cukup diubah dalam waktu satu tahun".

Selanjutnya Sofyan Djalil menegaskan, dikarenakan terjadinya perlambatan ekonomi global karena ketidakpastian regulasi, maka diharapkan tahun 2024 RUU Cipta Kerja dapat mengatasi segala permasalahan dalam dunia bisnis dan investasi, untuk menciptakan investasi yang berkualitas dan mewujudkan kesejahteraan pekerja, serta pemberdayaan UMKM sehingga visi Indonesia di tahun 2045 tercapai yakni perekonomian Indonesia bisa masuk 5 besar ekonomi dunia. Dampak negatif yang dimungkinkan terjadi bila RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan di terapkan adalah sebagai berikut:

1. Dampak bagi rakyat tani, atas dasar mengurangi regulasi birokrasi yang begitu panjang, tetapi hanya menguntungkan para pemodal saja karena membahayakan sendi ekonomi kerakyatan, khususnya para petani yang akhirnya hanya bergantung sebagai petani penggarap saja,
2. Tidak berpihak pada

- masyarakat yang lemah posisi tawarnya, antara lain rakyat tani dan masyarakat hukum adat, reforma agraria dianggap tidak penting khususnya terhadap redistribusi lahan bagi petani dan penguasaan tanah ulayat oleh pengusaha perkebunan,
3. Membuka kemungkinan pemberian HGU di atas tanah HPL yang berarti bertentangan dengan pasal 2 dan pasal 28 UUPA, krn UUPA hanya mengatur bahwa HGU diberikan di atas tanah negara, dan ini berdampak pada tanah tanah ulayat yg terpinggirkan karena lebih mengutamakan pemberian ijin HGU kepada pengusaha, khususnya pengusaha perkebunan,
 4. Adanya badan bank tanah jika tidak dipersiapkan dnengan matang dapat meningkatkan maraknya sengketa tanah. Sehingga harus diperjelas tujuan akhi badan bank tanah untuk apa?, menyediakan tanah untuk siapa? penyediaan tanah tersebut dalam rangka apa?, dan tentu saja harus memprioritaskan redistribusi tanah dalam rangka menjalankan program reforma agraria,
 5. Berdampak pada abainya fungsi sosial atas tanah sesuia yang diamanatkan pasal 6 UUPA, karena menurut penulis yang dikedepankan RUU Cipta Kerja hanya fungsi ekonominya saja,
 6. Dapat terjadi tumpang tindih pengaturan, RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan bukan sekedar pelengkap dan penyempurna UUPA tetapi berpotensi mengganti UUPA.

Kesimpulan

Semangat UUPA dalam menggantikan *Agrarisch Wet* haruslah diteruskan dalam RUU Cipta Kerja ini. Tidak dapat dipungkiri di balik semangat dan prinsip-prinsip UUPA yang luar biasa tersebut, pada kenyataannya sampai hari ini proporsi kepemilikan dan penguasaan tanah di indonesia masih jauh dari keadilan. RUU Cipta Kerja belum dapat memenuhi beberapa prinsip yang terkandung secara substansial dalam UUPA, sehingga dikhawatirkan semakin memperparah kondisi ketidakadilan kepemilikan dan penguasaan tanah yang selama ini terjadi.

RUU Cipta Kerja nantinya akan menjadi undang-undang yang bersifat mengikat jika telah disahkan. Suatu produk hukum membutuhkan logika hukum yang terletak pada substansinya. Substansi dalam RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan seharusnya terpusat pada "tanah" dan "kepastian serta keadilan hukum bagi pemegang haknya". Semestinya peran tanah dalam memberikan kemanfaatan bagi masyarakat Indonesia haruslah tidak terkecualikan, bermanfaat bagi pemodal besar maupun pemodal kecil, korporasi maupun masyarakat adat, petani maupun pengeksplorasi. Sehingga rakyat indonesia kembali menjadi Tuan di tanah sendiri dan kepastian hukum dapat tercapai. Jika tetap dilakukan pengesahan, maka RUU Cipta Kerja banyak menimbulkan dampak negatif yang berpotensi melanggar hak-hak rakyat Indonesia yang selama ini dijamin oleh konstitusi.

Saran

Hendaknya negara betul-betul mendengarkan apa yang menjadi harapan dan cita-cita rakyat Indonesia khususnya dalam memperbaiki taraf hidup dan mewujudkan kesejahteraan pada sektor pertanian. Serap dan resapi aspirasi rakyat dengan hati nurani yang jernih, tampung segala permasalahan pertanian yang telah atau sedang terjadi, serta lakukan analisa mendalam untuk segera action mencari solusi yang terbaik, yang menguntungkan semua pihak, dengan tetap menjaga kedaulatan bangsa Indonesia tercinta ini.

Kedepankan asas publisitas dengan memberikan informasi pertanian secara transparan, sehingga rakyat Indonesia memiliki kesempatan yang sama dalam menggunakan, menguasai, dan memiliki hak atas tanah untuk dimanfaatkan dengan sebaik mungkin. Seyogyanya pembentuk kebijakan cukup melakukan penyempurnaan undang-undang sektoral, karena hal ini lebih baik daripada menyusun undnag-undang dengan metode onmibus law yang tingkat keberhasilannya belum terbayangkan bahkan bisa dikatakan berperan dalam merusak sistem perundang-undangan di Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

- Boedi Harsono, *Hukum Pertanian Indonesia Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Pertanian, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan Kesepuluh (edisi revisi), Djambatan, Jakarta, 2005
- H.M. Arba, *Hukum Agraria Nasional*, Sinar Grafika,

Jakarta, 2015

Rosnidar Sembiring, *Hukum Pertanian Adat*, Rajawali Press, Jakarta, 2017

Urip Santoso, *Hukum Pertanian; Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012

Jurnal/Karya Ilmiah :

Ana Silviana, *Polemik Penundaan Pengesahan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pertanian*, *Doponegoro Law Review*, Vol 4, No 2 (2019), Universitas Diponegoro.

Fathul Achmadi Abby, *Sengketa Pertanian Hak Masyarakat Adat Dengan Hak Guna Usaha (HGU) Perkebunan Sawit Di Kalimantan Selatan*, *Al'Adl*, Volume VIII Nomor 3, September - Desember 2016, Universitas Islam Kalimantan Muhammad Arsyad Al Banjari Banjarmasin.

Gunawan, *RUU Pertanian: Antara Mandat Dan Peningkaran Terhadap UUPA 1960*, *Bhumi, Jurnal Pertanian dan Pertanian*, No. 39 Tahun 13, April 2014, Sekolah Tinggi Pertanian Nasional

Ida Nurlinda, *Telaah Atas Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Pertanian*, *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 1, Nomor 1, September 2016, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.

Maria SW Sumardjono, *"Issue-issue Krusial Dalam RUU Pertanian dan Perkembangan Terkini Hukum Pertanian"*, Makalah disampaikan pada acara *Up-Grading Dosen Hukum Pertanian/Pertanian se Indonesia*, Bagian Hukum

Admnsitrasi Negara,
Fakultas Hukum Trisakti,
Jakarta, Selasa 29 Juli 2019

Myrna A. Safitri, *Meninjau Kembali Hak Pengelolaan Dalam Rancangan Undang-Undang Pertanahan*, Jurnal Hukum dan Bisnis (Selisik) , Volume 2, Nomor 2, Januari 2016, Program Magister Ilmu Hukum Sekolah Pasca sarjana Universitas Pancasila

Peraturan Perundang-Undangan dan Rancangan Undang-Undang UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.

Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.

Rancangan Undang-Undang Pertanahan.

Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja.

Internet

“Guru Besar dan Legislator Ini Kritik RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan”, publish pada Kamis 27 Februari 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e574427bf424/guru-besar-dan-legislator-ini-kritik-ruu-cipta-kerja-bab-pertanahan/> diakses pada tanggal 10 Juni 2020

“Pemerintah dan DPR Pastikan RUU Pertanahan Batal Disahkan”, CNN Indonesia , publish pada hari Kamis,

26/09/2019 18:18 WIB, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190926180353-532-434393/pemerintah-dan-dpr-pastikan-ruu-pertanahan-batal-disahkan>, diakses pada tanggal 10 Juni 2020

“RUU Cipta Kerja hambat Reforma Pertanahan dan Perparah Konflik”, publish pada 02/02/2020, <https://lokadata.id/artikel/tanpa-reforma-pertanahan-percepatan-investasi-dikhawatirkan-perparah-konflik>, diakses pada tanggal 10 Juni 2020.

RUU Cipta Kerja Langkah Strategis Mewujudkan Visi Indonesia 2045, 20 Mei 2020, dapat dilihat pada <https://www.atrbpn.go.id/Berita/Siaran-Pers/ruu-cipta-kerja-langkah-strategis-mewujudkan-visi-indonesia-2045-125726>, diakses pada tanggal 14 Juni 2020