

## **KAJIAN YURIDIS DAMPAK UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA TERHADAP PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA DI INDONESIA**

**Ari Tri Wibowo**

Program Studi Ilmu Hukum  
Universitas Nahdlatul Ulama Purwokerto  
Email: aritriw@gmail.com

**Yuliani Catur Rini**

Program Studi Ilmu Hukum  
Universitas Nahdlatul Ulama Purwokerto  
Email: yulianicaturrini@gmail.com

### **Abstrak**

Reforma Agraria di Indonesia merupakan program yang dicita-citakan sejak bangsa ini berdiri, kesuksesan pelaksanaan reforma agraria merupakan hal sangat ingin dicapai oleh pemerintah Indonesia, mulai dari era orde lama, orde baru hingga orde reformasi. Pada era pemerintahan sekarang muncul Undang-Undang Cipta Kerja dengan tujuan agar di Indonesia semakin banyak investor datang menginvestasikan dananya. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, bahan-bahan hukum dikumpulkan dengan studi kepustakaan dan studi dokumen. Penelitian ini membahas mengenai bagaimana pelaksanaan reformasi agraria di Indonesia dan juga bagaimana dampak adanya Undang-Undang Cipta Kerja terhadap pelaksanaan reforma agraria di Indonesia. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pelaksanaan reforma agraria di Indonesia belum berjalan dengan baik hingga sekarang ini, kemudian Undang-Undang Cipta Kerja sangat mempengaruhi pelaksanaan reforma agraria bahkan cenderung bisa menghambat pelaksanaan reforma agraria di Indonesia.

**Kata-Kunci:** Reforma Agraria, Pelaksanaan, Cipta Kerja

### **Abstract**

*Agrarian Reform in Indonesia is a program that has been aspired since this nation was founded, the successful implementation of agrarian reform is something that the Indonesian government really wants to achieve, starting from the old order era, the new order to the reform order. In the current government era, the Employment Creation Act has emerged with the aim that in Indonesia more and more investors come to invest their funds. The type of research used is normative juridical research, legal materials are collected by literature study and document study. This study discusses*

*how the implementation of agrarian reform in Indonesia and also how the impact of the Job Creation Act on the implementation of agrarian reform in Indonesia. The results of the study conclude that the implementation of agrarian reform in Indonesia has not been going well until now, then the Job Creation Act greatly affects the implementation of agrarian reform and even tends to hinder the implementation of agrarian reform in Indonesia.*

**Keywords:** *Agrarian Reform, Implementation, Job Creation*

## **PENDAHULUAN**

Reforma Agraria merupakan hal yang dicita-citakan sejak tahun 1960 dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 atau yang biasa disebut sebagai Undang-undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), pemerintah saat itu memfokuskan kegiatannya pada penataan dan redistribusi tanah pertanian yang dikenal dengan nama landreform, yang merupakan kegiatan inti dalam reforma agraria. Objek dari reforma agraria bukan hanya sekedar mengenai pengaturan tanah, tetapi lebih luas lagi objek agrarian reform menitikberatkan pada pengaturan dan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia

Undang-Undang Pokok Agraria dibuat berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) yang menyatakan "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat", Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 disini merupakan cerminan dari Pancasila yang merupakan dasar negara atau ada yang menyebut sebagai falsafah negara kita Indonesia. Setelah lama tidak terdengar mengenai reforma agraria kemudian di awal-awal reformasi muncul Tap MPR Nomor IX MPR tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

Pengertian Tanah Menurut Undang-Undang Pokok Agraria adalah Permukaan bumi dan tubuh bumi di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya.<sup>1</sup> Pengertian tanah meliputi permukaan bumi yang berada di bawah air termasuk air laut. Seperti yang kita ketahui luas Wilayah Republik Indonesia adalah 1.905.000 km<sup>2</sup>. Wilayah tersebut mengandung berbagai kekayaan sumber daya alam yang bernilai tinggi.

Pengelolaan sumber daya alam di Indonesia seharusnya memberi manfaat bagi masyarakat secara adil dan merata, hal tersebut sesuai dengan mandat Pasal 33 UUD 1945 yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, secara berkeadilan, dan berkelanjutan. Namun yang terjadi saat ini

---

<sup>1</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2007).

adalah pengelolaan sumber daya alam justru lebih menitik beratkan pada eksploitasi besar-besaran terhadap sumber daya alam dan pengelolaan sumberdaya alam tersebut diberikan kepada pemilik modal atau investor asing, yang menyebabkan akses masyarakat terhadap pengelolaan sumberdaya alam menjadi tertutup.

Tumpang tindihnya peraturan dan regulasi di Indonesia menyebabkan investasi menjadi terhambat oleh karena itu pemerintah harus mencari cara agar sesegera mungkin menyederhanakan berbagai regulasi dan peraturan agar tidak terjadi tumpang tindih peraturan lagi, dengan adanya permasalahan tersebut kemudian pemerintah berinisiatif untuk membuat peraturan dengan metode *omnibus law*. Pemerintah menyebut pembuatan Undang-Undang Cipta Kerja ini adalah sebuah terobosan hukum, karena Undang-undang ini akan dibuat dengan teknik *omnibus law*, yaitu merevisi banyak Undang-Undang sekaligus hanya dengan satu Undang-Undang Cipta Kerja yang mengatur multisektor. Undang-undang ini diklaim bermanfaat untuk memperbaiki iklim investasi dan mewujudkan kepastian hukum. Presiden Jokowi menyatakan bahwa akan membutuhkan waktu 50 tahun jika merevisi Undang-Undang satu per satu. Melalui *omnibus law*, penyederhanaan regulasi bisa dipercepat dengan cara ini.<sup>2</sup> Undang-Undang Cipta Kerja atau Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja), akhirnya disahkan pada tanggal 5 Oktober 2020 oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan diundangkan pada tanggal 2 November 2020 dengan tujuan untuk menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan investasi asing dan dalam negeri dengan mengurangi persyaratan peraturan untuk izin usaha dan pembebasan tanah.

Proses pengesahan UU Cipta Kerja menuai protes dari sebagian kalangan masyarakat yang menganggap substansi materi dari Undang-Undang tersebut akan berpotensi negatif terhadap lingkungan hidup dan agraria. UU tersebut akan mengubah, menghapus, merevisi serta mencabut 79 sebanyak Undang-Undang. Metode *omnibus law* yang digunakan dalam UU Cipta Kerja sudah diterapkan di beberapa negara contohnya Amerika Serikat, Belgia, Inggris dan Kanada yang dapat menyelesaikan permasalahan terhadap banyaknya peraturan perundang-undangan (*over regulasi*) serta terjadi tumpang tindih (*overlapping*) antar peraturan. Seperti yang kita ketahui bahwa peraturan tidak bisa berdiri sendiri, peraturan yang berlaku mempunyai hubungan satu dengan yang lainnya. Meskipun tidak secara langsung merevisi UUPA, namun pengaruh dari adanya Undang-

---

<sup>2</sup> Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, *Booklet OMNIBUS LAW Cipta Lapangan Kerja*, 2020, <https://dikti.kemdikbud.go.id/wp-content/uploads/2020/10/Booklet-UU-Cipta-Kerja.pdf>.



Undang Cipta Kerja terhadap persoalan agraria dapat kita lihat dalam beberapa Pasal yang ada dalam peraturan tersebut. Pengaruh tersebut termasuk kepada program yang dicanangkan dalam UUPA yaitu program reforma agraria.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam latar belakang di atas maka terdapat dua permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Permasalahan tersebut adalah:

1. Bagaimanakah pelaksanaan reforma agraria di Indonesia ?
2. Bagaimanakah dampak adanya Undang-Undang Cipta Kerja terhadap pelaksanaan reforma agraria di Indonesia ?

## **METODE PENELITIAN**

Untuk dapat menjawab permasalahan diatas maka penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif Konsep ini memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dan meninjau hukum sebagai suatu sistem normatif yang mandiri, bersifat tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat yang nyata serta menganggap norma-norma lain bukan sebagai hukum.<sup>3</sup> yaitu mengacu kepada ketentuan - ketentuan peraturan perundang-undangan positif di Indonesia. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu data sekunder. Berdasarkan sumber data tersebut maka dilakukan kegiatan dalam melaksanakan penelitian ini, yaitu melakukan studi kepustakaan (*Library Research*), kemudian mengkaji, menelaah, mengolah literatur, peraturan perundang-undangan, artikel-artikel atau tulisan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti. Setelah data-data diperoleh maka kegiatan selanjutnya yaitu menganalisisnya secara deskriptif, dikatakan deskriptif yaitu mampu memberi gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala hal yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas.

## **PEMBAHASAN**

### **Pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia**

Reforma agraria era orde lama dimulai sejak Pemerintah Indonesia yang baru merdeka dituntut untuk pembaharuan mengenai agraria di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan hukum agraria zaman kolonial cenderung eksploitatif, dualistik, dan feodalistik, sebagai contoh adalah adanya asas *domein verkelaring* yang jelas sangat bertentangan dengan kesadaran hukum dan rasa keadilan dalam masyarakat. Langkah-langkah yang ditempuh pemerintah orde lama pada waktu itu untuk mengakhiri

---

<sup>3</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988).

produk hukum agraria kolonial tersebut, pertama adalah dengan melakukan pengundangan berbagai peraturan agraria yang sifatnya parsial artinya menyangkut bagian-bagian tertentu dari lingkup hukum agraria, kemudian kedua dengan membentuk panitia-panitia perancang Undang-undang agraria yang bulat dan bersifat nasional.<sup>4</sup> Pada era Orde lama ini muncul peraturan Pokok Agraria yaitu Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 yang kemudian lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)

Dasar dari pelaksanaan reforma agraria di Indonesia adalah UUPA. Dalam UUPA jelas dikatakan bahwa Hukum agraria nasional harus mengacu pada dasar negara kita yaitu Pancasila dan Pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 1945. Untuk membentuk dan menyusun hukum Agraria di Indonesia yang sesuai dengan dasar negara dan falsafah hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila maka pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria menjadikan Pancasila sebagai pedoman dan pegangan dalam menyusun hukum agraria di Indonesia, pedoman-pedoman tersebut adalah:<sup>5</sup>

- a) Bahwa hubungan manusia Indonesia dengan tanah di wilayah Indonesia adalah bersifat kodrat
- b) Bahwa hubungan dengan tanah itu mempunyai sifat privat dan kolektif
- c) Bahwa hanya orang Indonesialah yang mempunyai hubungan terkuat dengan tanah di Indonesia, dengan tetap memberikan kesempatan kepada orang asing untuk mempunyai hubungan dengan tanah di Indonesia asal hubungan itu tidak merugikan bangsa Indonesia
- d) Bahwa setiap orang Indonesia mempunyai hak dan kesempatan sama untuk mempunyai hubungan dengan tanah
- e) Bahwa tiap orang Indonesia mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk menikmati hasil bumi Indonesia

Orde lama sudah berakhir, Soeharto tidak melanjutkan cita-cita Sukarno justru menghancurkan semua perangkat hukum dan kelembagaan yang diciptakan Sukarno, dengan alasan komunis dibalik semua gagasan RA Sukarno selama pemerintahannya, Suharto telah menciptakan ketimpangan penguasaan tanah yang cukup lebar. Akibat kebijakan tersebut berkontribusi pada konflik penguasaan lahan dan tanah tidak lagi menjadikonsentrasi untuk pembangunan kedaulatan pangan, melainkan tanah untuk melayani kepentingan pembangunan dan industri.

---

<sup>4</sup> M.D. Mahfud, *Politik Hukum Di Indonesia*, 5th ed. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012).

<sup>5</sup> Imam Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1986).

Kebijakan agraria pada era orde baru dimulai dengan dengan tiga kebijakan utama yaitu pertama pelaksanaan agenda landreform hanya berhenti pada masalah teknis administratif, kedua pengingkaran atas keberadaan kebijakan pokok yang mengatur masalah agraria di Indonesia yang termaktub dalam UUPA dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil, dan ketiga menghapuskan legitimasi partisipasi dari organisasi massa rakyat tani dalam proses pelaksanaan agenda landreform di Indonesia.<sup>6</sup>

Pelaksanaan reforma agraria yang diatur dalam UUPA, dimasa pemerintahan orde baru tergerus oleh fokus pada pembangunan ekonomi sebagai bentuk kematangan struktur perekonomian nasional, ini terindikasi dari semakin menurunnya pangsa relatif sektor pertanian, dan semakin meningkatnya pangsa relatif industri dan jasa. Reforma agraria semakin sulit dilaksanakan di era orde baru dengan dikeluarkannya Permendagri Nomo 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai tata cara pembebasan tanah, yang pada intinya memberikan kemudahan kepada investor dalam memperoleh lahan. Berawal dari kebijakan ini, maka mulailah era dimana tanah menjadi komoditi, sehingga memberi kemudahan bagi investor untuk memperolehnya. Secara umum kebijakan ini menyebabkan tiga hal, yaitu Makin rentannya lahan pertanian dan lahan ulayat milik masyarakat adat berpindah tangan pada investor dalam berbagai bidang usaha, Maraknya sengketa lahan secara vertikal dan horizontal, Berkembangnya penguasaan lahan untuk kegiatan spekulasi. Sengketa lahan tersebut cenderung merugikan petani pemilik lahan atau masyarakat kecil, karena dari penyelesaian yang dilakukan hanya 4,3 persen yang dimenangkan rakyat kecil.<sup>7</sup> Pemerintahan orde baru dapat terlihat tidak konsisten dalam menajalankan program-program reforma agraria. Hal tersebut dikarenakan pada era orde baru pemerintahan lebih menitik beratkan kebijakan pada pembangunan infrastruktur dan perbaikan ekonomi Indonesia.

Setelah berjalannya reformasi di Indonesia, produk hukum yang penting dalam konteks reforma agraria diawali dengan adanya Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 dan dilanjutkan dengan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Bidang Pertanahan Tujuan dikeluarkannya Tap MPR No IX/ MPR / 2001 seperti yang termuat dalam Pasal 2 Tap MPR tersebut, adalah mendefinisikan kembali pembaruan agraria sebagai suatu proses yang berkesinambungan dalam hal yang berkaitan dengan penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan

---

<sup>6</sup> Mahfud, *Politik Hukum Di Indonesia*.

<sup>7</sup> Erizal Jamal, "Beberapa Permasalahan Dalam Pelaksanaan Reformasi Agraria Di Indonesia," *Forum penelitian Agro Ekonomi* 18, no. 1–2 (2016).

pemanfaatan sumber-sumber agraria, dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai amanat UUD 1945 Pasal 33 ayat (3).

Pada era Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) berusaha melanjutkan program reforma agraria setelah reformasi Indonesia. Akan tetapi pada praktiknya tidak mudah, pelaksanaan reforma agraria pada periode SBY tersendat dan cenderung jalan di tempat. program Reforma Agraria pemerintah melalui kebijakan PPAN hanya dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), pembentukan lembagapayung ini gagal. Kementerian Kehutanan dan Pertanian tidak menyetujui usulan BPN untuk membentuk Lembaga Pengelola Reforma Agraria, suatu badan otorita khusus yang mengurus segala sesuatu berkenaan dengan upaya merencanakan hingga memberdayakan para penerima tanah objek *landreform* dan menjamin tanah-tanah yang didistribusikan itu produktif dan dikelola secara berkelanjutan

Babak baru kebijakan Reforma Agraria dimulai dengan terpilihnya Joko Widodo (Jokowi) dengan adanya program Nawacita. Nawacita memuat agenda Reforma Agraria dan strategi pembangunan Indonesia dari pinggiran yang dimulai dari daerah dan desa. Dalam sembilan agenda prioritas atau yang dikenal sebagai Nawacita, disebutkan pembenahan agraria berupa, “Menjamin kepastian hukum hak kepemilikan tanah, penyelesaian sengketa tanah dan menentang kriminalisasi penuntutan kembali hak tanah masyarakat”, selain itu ada prioritas lain yaitu. Guna meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia, dilakukan dengan cara “mendorong *landreform* dan program kepemilikan tanah 9 juta hektar. Program tersebut bertujuan agar setiap warga negara mempunyai kesempatan untuk memiliki tanah, sebagai tempat menetap atau sebagai tempat memperoleh sumber penghidupan secara layak.<sup>8</sup> Namun demikian reforma agraria di era Jokowi yang memadukan antara distribusi asset hak milik dan izin pemanfaatan hutan menemui beberapa kendala, tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan, terutama distribusi aset yang bersumber dari tanah pelepasan kawasan hutan. Beberapa problem terjadi akibat dari lemahnya koordinasi pada level sektoral dari tingkat pusat sampai daerah, karena masing-masing belum sinkron, sehingga memperlambat upaya penyelesaiannya.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>Ahmad Nashih Luthfi, “Reforma Kelembagaan Dalam Kebijakan Reforma Agraria Era Joko Widodo-Jusuf Kalla,” *Jurnal Bhumi* 4, no. 2 (2018).

<sup>9</sup> M Nazir & Salim and Utami Westi, *Reforma Agraria, Menyelesaikan Mandat Konstitusi: Kebijakan Reforma Agraria Dan Perdebatan Tanah Objek Reforma Agraria* (Yogyakarta: STPN Press, 2019).

## **Dampak Adanya Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Pelaksanaan Reforma Agraria Di Indonesia**

Dari segi yuridis normatif, di samping UUPA telah lahir berbagai peraturan perundang-undangan yang menyebabkan ketidak pastian hukum. kepastian dalam hukum adalah berkaitan dengan adanya berbagai kontradiksi dalam suatu sistem hukum sehingga menimbulkan ketidakpastian dalam hukum. Ketidakpastian karena hukum adalah disebabkan tidak adanya ketentuan hukum yang mengatur berbagai masalah yang timbul di masyarakat. Berbagai ketentuan perundang-undangan justru mendistorsi ketentuan dalam UUPA. Teori piramida perundang-undangan yang menghendaki adanya keserasian antara ketentuan perundang-undangan yang satu dengan yang lain, baik secara vertikal dan horizontal telah disimpangi sehingga pengaturan suatu objek hukum menjadi tumpang tindih. Pada akhirnya yang terjadi adalah semangat sektoralisme yang kemudian memicu timbulnya konflik agraria di Indonesia.<sup>10</sup>

Negara berkembang lebih memerlukan investasi terutama investasi asing karena pada umumnya tingkat tabungan domestik rendah berpendapat bahwa investasi khususnya investasi asing bisa dan memang berperan sebagai medium transfer kebutuhan akan sumber daya seperti teknologi, kemampuan manajerial, jalur ekspor dan modal dari negara-negara industri ke negara-negara berkembang, oleh karena itu, investasi akan meningkatkan produktivitas dan terkait pula dengan pertumbuhan ekonomi.<sup>11</sup>

Pembangunan perekonomian negara menuntut negara untuk membuka peluang sebesar-besarnya bagi investor asing masuk ke Indonesia untuk menanamkan modalnya. Investor asing menanamkan modalnya dalam berbagai macam bentuk mulai dari pendirian pabrik, industri manufaktur, pertambangan dan perkebunan. Munculnya banyak industri akan menyerap banyak tenaga kerja dari masyarakat sehingga angka pengangguran semakin sedikit. Namun demikian pesatnya pembangunan dan industri membutuhkan lahan dalam skala besar dan hal tersebut akan mempersempit lahan pertanian dengan munculnya kota-kota industri. Adanya kota-kota industri tersebut akan mendorong masyarakat desa untuk berbondong-bondong melakukan migrasi ke kota. Alasan ekonomi menjadi dorongan kuat bagi mereka untuk mencari pekerjaan ke kota. Migrasi menyebabkan lahanlahan pertanian di desa menjadi terbengkalai karena pekerjaan sebagai petani dianggap sudah tidak menjanjikan apa-apa bagi masa depan masyarakat.

---

<sup>10</sup> Achmad Sodikin, *Politik Hukum Agraria* (Jakarta: Konstitusi Press, 2013).

<sup>11</sup> Jamzani Sodik and Didi Nuryadin, "Investasi Dan Pertumbuhan Ekonomi Regional (Studi Kasus Pada 26 Propinsi Di Indonesia , Pra Dan Pasca Otonomi)," *Ekonomi Pembangunan* 10, no. 2 (2005).

Salah satu pencapaian yang akan dicapai dengan adanya UU Cipta Kerja adalah percepatan pengadaan tanah. UU Cipta Kerja diharapkan mempermudah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan investasi melalui pembentukan Bank Tanah. Tujuan dari diadakannya bank tanah adalah untuk efisiensi pengelolaan tanah dan mempermudah pengadaan tanah untuk pembangunan. Dalam Pasal 125 UU Cipta Kerja dikatakan bahwa badan bank tanah merupakan badan khusus yang mengelola tanah. Kekayaan badan bank tanah merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Badan bank tanah berfungsi melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. Kemudian dalam Pasal 129 UU Cipta Kerja dikatakan tanah yang dikelola badan bank tanah diberikan hak pengelolaan. Hak atas tanah di atas hak pengelolaan tersebut dapat diberi hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai.

Distribusi yang dilakukan oleh badan bank tanah ini apakah sejalan dengan program *agrarian reform* melalui *landreform* yang diatur dalam UUPA. Hal tersebut perlu kita kaji lebih mendalam. Salah satu program reformasi agraria yang ada dalam UUPA adalah *landreform*, seperti yang kita ketahui bagian dari program *landreform* adalah larangan pemilikan tanah secara *absentee* atau guntai, tanah-tanah pertanian harus dikerjakan secara aktif, apabila tanah tersebut tidak aktif dikerjakan, atau melebihi batas luas pemilikan tanah maka dapat di proses untuk menjadi milik Negara sehingga dapat didistribusikan kepada petani-petani produktif yang belum memiliki lahan, Hal yang ingin dituju dengan adanya Program *landreform* di Indonesia dan diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.<sup>12</sup>

Memberikan sebidang tanah kepada setiap orang di Indonesia adalah suatu hal yang tidak mungkin dilakukan, karena luas tanah dalam negara adalah terbatas. Langkah yang dapat diusahakan oleh pemerintah adalah agar supaya sebanyak mungkin warga negara Indonesia mempunyai tanah. Hal ini dapat dicapai jika diadakan pembatasan luas tanah yang boleh dimiliki atau dikuasai oleh perorangan maupun badan hukum. Dalam hubungan ini Pasal 7 UUPA mengatakan Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan, dan mengenai batas luas maksimum ini lebih lanjut diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang Pokok Agraria yang

---

<sup>12</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia, Rajawali*, 1986.

mengatakan Ayat 1 dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat 3 diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, kita ketahui sebagai salah satu peraturan yang dibuat baru-baru ini agar reforma agraria terlaksana dengan baik di Indonesia. Pada Pasal 5 Peraturan Presiden dikatakan bahwa pelaksanaan reforma agraria dilaksanakan melalui tahapan penataan aset dan penataan akses. Kemudian pada Pasal 6 Perpres tersebut disebutkan bahwa penataan aset terdiri dari redistribusi tanah dan legalisasi aset.

Redistribusi aset disini adalah sama halnya dengan *land reform* pada UUPA, subjek reforma agraria dalam Perpres Nomor 86 adalah orang-perseorangan, kelompok masyarakat dengan hak kepemilikan bersama atau badan hukum. Contoh dari orang perseorangan yang menjadi subjek reforma agraria tersebut antara lain petani gurem yang memiliki luas tanah 0,25 (nol koma dua lima) hektare atau lebih kecil dan/atau petani yang menyewa tanah yang luasannya tidak lebih dari 2 (dua) hektare, petani penggarap, buruh tani, nelayan kecil, nelayan tradisional, penggarap lahan budidaya, tambak garam kecil, guru honorer, pegawai negeri sipil, anggota tentara nasional Indonesia, kepolisian dan lainnya

Bank Tanah dalam UU Cipta Kerja menjamin beberapa kepentingan, yaitu kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, reformasi agraria. Target pendistribusian dari bank tanah adalah, dengan melakukan Reformasi Agraria, penerimanya adalah rakyat, minimal 30% tanah yang di kumpulkan oleh bank tanah akan menjadi Tanah Obyek Reformasi Agraria (TORA). Kemudian yang kedua yaitu pemberian hak pengelolaan dengan Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai, Penerimaanya adalah Kementerian atau Lembaga dan investor untuk jangka waktu 90 tahun.

Paradigma pembentukan Bank Tanah adalah untuk mempermudah investor memperoleh tanah, bukan untuk reforma agraria. UU Cipta Kerja tidak menjelaskan asal-usul tanah dari yang akan disediakan oleh Bank Tanah. UU Cipta Kerja hanya menyebut Bank Tanah dapat melakukan pengadaan tanah. Sehingga ada kemungkinan bahwa pengadaan tanah yang dilakukan adalah berasal dari masyarakat dan masyarakat hukum adat. Tidak hanya kehilangan tanah, masyarakat pun berpotensi kehilangan lapangan pekerjaan dengan adanya Bank Tanah tersebut, karena tanahnya digunakan untuk kepentingan investor. Konflik agraria dapat semakin banyak terjadi dengan adanya pengaturan mengenai bank tanah ini. Sepanjang tahun ini, KPA mencatat telah terjadi 241 letusan konflik agraria

di 359 kampung/desa, melibatkan 135.337 KK di atas tanah seluas 624.272,711 hektar. Dibanding tahun 2019 sebanyak 279 konflik, penurunan hanya berkisar 14 % di tahun ini. Penurunan jumlah konflik ini tidak signifikan, mengingat negara kita tengah berada dalam pertumbuhan ekonomi yang menurun drastis. Sebagai perbandingan, pada kuartal periode April-September tahun 2019 perekonomian kita mencatat pertumbuhan sebesar 5,01 persen, dan letusan konflik agraria pada periode tersebut tercatat sebanyak 133 letusan konflik. Sementara pada periode yang sama di tahun 2020, di tengah pertumbuhan ekonomi Indonesia yang mencapai minus 4,4%, justru letusan konflik agraria mencapai 138 kejadian.<sup>13</sup>

Pasal 129 UU Cipta Kerja menyebutkan Hak Pengelolaan (HPL) sebagai pemberian jenis hak di atas tanah negara. Materi muatan UU Cipta Kerja dan aturan turunannya malah berpotensi mempertinggi ketimpangan kepemilikan dan penguasaan lahan dan memicu konflik agraria yang kronis dan akut. Sebab, konsep *domein verklaring* pada masa Hindia Belanda seolah dihidupkan kembali melalui UU Cipta Kerja dimana Semua tanah yang orang lain tidak dapat membuktikan, bahwa itu eigendomnya adalah tanah domein atau milik negara, Padahal, konsep *domein verklaring* telah dihapus melalui UU No.5 Tahun 1960 dan putusan MK No.001-021-022/PUU-1/2003 menegaskan hak menguasai dari negara (HMN) diartikan sebagai kebijakan pemerintah untuk mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi, tetapi bukan berarti negara yang memiliki tanahnya. Dengan adanya UU Cipta Kerja, objek reforma agraria, seperti eks hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), tanah telantar, dan tanah negara yang menjadi obyek reforma agraria akan berada di bawah kewenangan kelembagaan Bank Tanah. Sebelumnya sejumlah status kepemilikan tanah tersebut hanya menjadi objek landreform sebagai bentuk penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah.<sup>14</sup> Dalam UU Cipta Kerja secara eksplisit terlihat bahwa tanah dan sumber agraria lainnya kembali diprioritaskan untuk kelompok badan-badan usaha skala besar.

Adanya Badan Bank Tanah yang diatur dalam UU Cipta Kerja juga akan menyebabkan tumpang tindih kewenangan antara badan bank tanah dengan Gugus Tugas Reforma Agraria (selanjutnya disebut GTRA), seperti yang kita ketahui bahwa bank tanah bertugas melakukan pengumpulan, pengelolaan dan pendistribusian tanah hal tersebut sama halnya dengan

---

<sup>13</sup> Konsorsium Pembaruan Agraria, *Catatan Akhir Tahun 2020 Konsorsium Pembaruan Agraria, Pandemi Covid-19 Dan Perampasan Tanah Berskala Besar*, 1st ed. (Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria, 2021).

<sup>14</sup> Rofiq Hidayat, "Substansi UU Cipta Kerja Dinilai Anti Reforma Agraria," 28 Februari 2021, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t603a7fcf35394/substansi-uu-cipta-kerja-dinilai-anti-reforma-agraria/>.



tugas dari GTRA, dalam Pasal 20 Perpres No. 86 Tahun 2018 disebutkan tugas dari GTRA antara lain Mengoordinasikan penyediaan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) dalam rangka Penataan Aset di tingkat pusat; mengoordinasikan pelaksanaan penataan Akses ditingkat pusat; mengoordinasikan integrasi pelaksanaan Penataan Aset dan Penataan Akses di tingkat pusat; menyampaikan laporan hasil Reforma Agraria nasional kepada Tim Reforma Agraria Nasional. Bila kita lihat jelas ada tumpang tindih dalam hal pengumpulan tanah atau penyediaan tanah, dan hal tersebut sangat berpotensi akan melemahkan fungsi dari GTRA. Tumpang tindih kewenangan tersebut sangat berpotensi menghambat pelaksanaan reforma agraria di Indonesia.

### **KESIMPULAN**

Reforma agraria sudah dicanangkan sejak Indonesia merdeka, reforma agraria dilakukan karena adanya dualisme hukum kolonial sehingga mempersulit pribumi mendapatkan hak atas tanah. Reforma agraria dibuat berdasarkan landasan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, reforma agraria dimulai dengan terbentuknya Undang-Undang Pokok Agraria di masa orde lama yang kemudian berhenti di era Orde baru. Hal tersebut terjadi Orde baru lebih mengutamakan pertumbuhan infrastruktur dan industri sehingga mengesampingkan pelaksanaan reforma agraria, setelah orde baru berakhir pencerahan mengenai pelaksanaan reforma agraria dimulai dengan munculnya Tap MPR No IX/ MPR/ 2001 namun hingga hari ini pelaksanaan reforma agraria masih belum sesuai yang diharapkan, seperti halnya yang dicita-citakan dalam UUPA.

Dengan diundangkannya UU Cipta Kerja maka pelaksanaan reforma agraria akan terganggu terutama mengenai adanya bank tanah yang tidak sejalan dengan pelaksanaan reforma agraria yang dicanangkan sebelumnya, keberadaan bank tanah dapat lebih menguntungkan industri, karena obyek reforma agraria bisa di berikan ke di sektor industri melalui hak pengelolaan, adanaya hak pengelolaan tersebut akan memunculkan kembali konsep *domein verklaring* yang ada pada zaman kolonial. Adanya bank tanah juga akan menimbulkan tumpang tindih kewenangan dengan Gugus Tugas Reforma Agraria.

### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **Buku**

Agraria, Konsorsium Pembaruan. *Catatan Akhir Tahun 2020 Konsorsium Pembaruan Agraria, Pandemi Covid-19 Dan Perampasan Tanah Berskala Besar*. 1st ed. Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria, 2021.

- Effendi Perangin. *Hukum Agraria Di Indonesia*. Rajawali, 1986.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2007.
- Indonesia, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik. *Booklet OMNIBUS LAW Cipta Lapangan Kerja*, 2020. <https://dikti.kemdikbud.go.id/wp-content/uploads/2020/10/Booklet-UU-Cipta-Kerja.pdf>.
- Mahfud, M.D. *Politik Hukum Di Indonesia*. 5th ed. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012.
- Salim, M Nazir &, and Utami Westi. *Reforma Agraria, Menyelesaikan Mandat Konstitusi: Kebijakan Reforma Agraria Dan Perdebatan Tanah Objek Reforma Agraria*. Yogyakarta: STPN Press, 2019.
- Sodikin, Achmad. *Politik Hukum Agraria*. Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- Soetiknjo, Imam. *Politik Agraria Nasional*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1986.

### **Jurnal**

- Jamal, Erizal. "Beberapa Permasalahan Dalam Pelaksanaan Reformasi Agraria Di Indonesia." *Forum penelitian Agro Ekonomi* 18, no. 1–2 (2016).
- Luthfi, Ahmad Nashih. "Reforma Kelembagaan Dalam Kebijakan Reforma Agraria Era Joko Widodo-Jusuf Kalla." *Jurnal Bhumi* 4, no. 2 (2018).
- Sodik, Jamzani, and Didi Nuryadin. "Investasi Dan Pertumbuhan Ekonomi Regional (Studi Kasus Pada 26 Propinsi Di Indonesia , Pra Dan Pasca Otonomi)." *Ekonomi Pembangunan* 10, no. 2 (2005).

### **Internet**

- Hidayat, Rofiq. "Substansi UU Cipta Kerja Dinilai Anti Reforma Agraria." 28 Februari 2021. Last modified 2021. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt603a7fcf35394/substansi-uu-cipta-kerja-dinilai-anti-reforma-agraria/>.

