

KAJIAN YURIDIS TERHADAP REGULASI ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN PASCA PEMBERLAKUAN UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

Hussein Alaydrus¹

¹Universitas Negeri Gorontalo

husenalaydrus11@gmail.com

ABSTRACT; *This study aims to examine the impact of the implementation of the Job Creation Law (Law No. 11 of 2020) on the regulation of agricultural land conversion in Indonesia. The research method employed is normative legal research with a descriptive-analytical approach to evaluate the influence of this regulation on the principles of justice and environmental sustainability. The discussion focuses on the law, which utilizes the Omnibus Law concept, aimed at simplifying regulations and improving the investment climate. However, its implementation has raised various issues, including threats to the sustainability of agricultural land for food production. This study identifies negative impacts such as a reduction in agricultural land, a decline in national food production, ecosystem degradation, and an increase in agrarian conflicts and social inequality. The findings reveal that the Job Creation Law loosens the requirements for land conversion, including adding the category of National Strategic Projects (PSN) as a legitimate reason for conversion. This potentially exacerbates the vulnerability of small farmers and threatens national food security. The study concludes that the Job Creation Law's impact on agrarian policies may lead to land governance diverging further from the principles and objectives of the Basic Agrarian Law (UUPA) and Article 33, Paragraph 3 of the 1945 Constitution. The UUPA, which aims to harmonize economic growth through equitable land policies, will be increasingly challenging to realize and may worsen agrarian conflicts due to contradictions between the two frameworks.*

Keywords: *Land Conversion, Job Creation Law, Agrarian Conflict.*

ABSTRAK; Penelitian ini bertujuan untuk melihat dampak pemberlakuan Undang-Undang Cipta Kerja (UU No. 11 Tahun 2020) terhadap regulasi alih fungsi lahan pertanian di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan deskriptif analitis untuk mengevaluasi pengaruh regulasi ini terhadap prinsip keadilan dan keberlanjutan lingkungan. Pembahasan penelitian ini adalah Undang-Undang yang menggunakan konsep Omnibus Law, bertujuan menyederhanakan regulasi dan meningkatkan iklim investasi. Namun, implementasinya memunculkan berbagai masalah, termasuk ancaman terhadap keberlanjutan lahan pertanian pangan. Studi ini mengidentifikasi dampak negatif seperti berkurangnya lahan pertanian, menurunnya produksi pangan nasional, kerusakan ekosistem, serta meningkatnya konflik agraria dan ketimpangan sosial. Hasil penelitian menunjukkan bahwa UU Cipta Kerja memperlonggar syarat alih fungsi lahan, termasuk menambahkan kategori Proyek Strategis Nasional (PSN) sebagai alasan sah alih fungsi, yang

berpotensi memperburuk kerentanan petani kecil dan mengancam ketahanan pangan nasional. Kesimpulan penelitian ini adanya UU Cipta Kerja terhadap agraria dapat menimbulkan kebijakan pertanahan akan semakin jauh dari prinsip dan tujuan UUPA dan pasal 33 ayat 3 UUD 1945. UUPA yang memiliki tujuan menyasrakan pertumbuhan ekonomi melalui kebijakan pertanahan sehingga terjadi pemerataan akan semakin sulit diwujudkan dan akan memperparah konflik agraria sebab antara keduanya saling bertentangan

Kata Kunci: Alih Fungsi Lahan, Undang-Undang Cipta Kerja, Konflik Agraria.

PENDAHULUAN

Keberadaan Undang Undang Cipta Kerja mempunyai pengaruh besar terhadap sistem penataan regulasi di Indonesia. Dengan menggunakan konsep *Omnibus Law* yang merupakan bentuk penyederhanaan peraturan dinilai mampu memberikan solusi dari permasalahan yang muncul karena sering terdapat tumpang tindih regulasi serta adanya fenomena *Over Regulation*.¹ Namun alih alih untuk mencapai tujuannya, ternyata dalam Undang Undang Cipta Kerja terdapat peraturan yang cenderung mengancam keberlanjutan lingkungan hidup. Beberapa diantaranya seperti, simplikasi perizinan, disorientasi *strict liability*, yang berpotensi melehmakan keadilan masyarakat, dan yang terakhir tentang reduksi partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, yaitu terbatas hanya pada masyarakat terdampak langsung.²

Hal ini menjadikan adanya pembatasan hak atas lingkungan yng mengatur pada persoalan penataan dan penegakan hukum lingkungan, dan bahkan sampai pada pengelolaan lahan pertanian yang dimiliki oleh masyarakat itu sendiri. Jika melihat Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan -pokok Agraria Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) memberi wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan merencanakan penggunaan, peruntukan dan pemeliharaan urusan pertanahan. Wewenang inilah yang dimaksud dengan hak menguasai negara.

Berdasarkan wewenang tersebut, pemerintah wajib membuat suaturencana umum mengenai peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang udara serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagaimana tercantum dalam pasal 14 ayat (1) UUPA. Dalam

¹ Antoni Putra, "Penerapan Omnibus Law dalam Upaya Reformasi Regulasi." Jurnal Legislasi, Vol. 17, No. 1, (2020), hlm. 2.

² Sigit Riyanto (et.al), Kertas Kebijakan Catatan Kritis terhadap UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020), hlm. 6

pengertian tersebut, dimungkinkan adanya alih fungsi penggunaan tanah termasuk perubahan penggunaan tanah pertanian untuk kepentingan non pertanian.³

Mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan bangsa menjadi misi penting Pemerintah yang didasari pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat”. Sebagai bentuk upaya pemerintah yang dapat dirasakan oleh masyarakat antara lain adalah pembangunan perumahan rakyat, pembangunan dalam bidang industry, bahkan pembangunan fisik yaitu fasilitas umum seperti bandara dan jalan tol. Usaha pembanugnan tersebut tentu tidak selalu menghasilkan dampak yang baik, namun juga menimbulkan perhatian di beberapa bidang, seperti salah satu contohnya yaitu di bidang lahan pertanian pangan berkelanjutan. Salah satu cara pemerintah dalam memandaatkan lahan pertanian adalah pelakasanaan alih fungsi lahan pertanian. Bidang alih fungsi lahan, merupakan bagian dari Penatagunaan Tanah yaitu pola pengelolaan tata guna tanah yang salah satunya adalah pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai salah satu ketentuan system untuk kepentingan masyarakat secara adil, sebagai wujud pelaksanaan system penataan ruang wilayah.

Pemerintah dalam pengawasan penatagunaan tanah memberi ketentuan mengenai dasar hukum penatagunaan tanah pada Pasal 14 dan 15 Undang Undnang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai perangkat hukum, disebutkan pada Pasal 14 “Pemerintah diwajibkan melaksanakan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamn ya untuk keperluan negara dan kepentingan masyarakat Bangsa Indonesia” serta Pasal 15 sebagai konsekuensi Pasal 14 yang menyebutkan “memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah”. Hal ini mengindikasikan bahwa setiap pemegang hak atas tanah mempunyai kewajiban untuk mencegah kerusakan, memelihara tanah dan menambah kesuburan.⁴

³Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan -pokok Agraria Dasar Pokok-pokok Agraria Pasal 2 dan Pasal 4.

⁴ Lihat pasal, 14 dan 15. UUPA

Usaha pembangunan oleh pemerintah yang semakin tinggi, maka semakin dibutuhkan juga perlindungan dan pengendalian terhadap eksistensi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tidak cukup dengan UUPA, sebab alih fungsi lahan tidak mungkin berhenti seketika. Oleh karena itu pemerintah membuat ketentuan melalui Undang- Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan (PLP2B) sebagai bentuk kebijakan tentang perlindungan Lahan Pertanian sebagai kekuatan baru bagi pemerintah dalam menekan angka alih fungsi lahan yang semakin meningkat setiap tahunnya.⁵

Peraturan pelaksanaan Undang – Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan mengatur hal – hal yang secara khusus berkaitan dengan alih fungsi lahan pertanian. Ketentuan ini diperjelas di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pasal 35 ayat 1 dengan ketentuan antara lain “Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang untuk dialihfungsikan”, serta Pasal 2 yang juga menentukan bahwa “Alih fungsi Lahan Pertanian Pangan berkelanjutan hanya dapat dilakukan oleh pemerintah atau Pemerintah Daerah dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum atau keadaan bencana, sehingga keadaan lain yang menyebabkan adanya kegiatan alih fungsi lahan pertanian tidak diperkenankan oleh Undang-Undang ini.

Pembangunan yang dilakukan pemerintah belum selesai dan belum menunjukkan sisi efektifitasnya, pemerintah menerapkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagai ketentuan baru atas Undang-Undang No. 41 Tahun 2009, termasuk Pasal 44 yang mengatur mengenai Alih Fungsi Lahan Pertanian Berkelanjutan. Bagian besar yang menjadi focus adalah perubahan Pasal 44 Ayat 2 Undang-Undang No 41 Tahun 2009 dimana awalnya alih fungsi lahan pertanian hanya diperuntukkan untuk kepentingan umum. Namun dalam Undang-Undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tersebut terdapat frasa kepentingan umum ditambah dengan Proyek Strategis Nasional (PSN).

⁵ Undang Undang, No 41 Tahun 2009. Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan.

Perubahan ini menjadi perhatian di kalangan masyarakat yang menganggap bahwa Proyek Strategis Nasional (PSN) dapat memperburuk keadaan lahan pertanian yang masih tersisa. Terlebih lagi praktik transplantasi hukum dengan model *omnibus law* terjadi pada pengaturan hak atas tanah dalam kluster pertanahan UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) yang mengadopsi jangka waktu hak atas tanah lebih Panjang mengikuti konsep monarki atau eks monarki menganut *long life covenant* atau *long life lease* sebagaimana faham *dominium* ataupun *imperium*. Pemberlakuan Undang-Undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja membuat kebijakan hukum atas tanah berubah drastic, misalnya hak guna bangunan dan hak pakai memberikan hak tidak hanya untuk tanah di permukaan bumi dan sekarang diperluas sampai ke ruang atas tanah dan ruang di bawah tanah. Masalah hukum lain, jangka waktu hak diatur sekaligus 50 tahun untuk Hak Guna Bangunan dan 60 tahun untuk Hak Guna Usaha dan masih memiliki hak untuk pembaruan sampai 30 tahun untuk HGB atau 35 tahun untuk HGU. Sebagai implikasinya saat ini Indonesia memiliki dua undang-undang yang sama-sama mengatur hak atas tanah yaitu Undang-Undang Dasar Pokok Agraria dan Undang-Undang Cipta Kerja.

Seperti contoh kasus pada Kabupaten Sleman Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu wilayah dengan jumlah penduduk yang cukup padat dengan tingkat proyek pembangunan nasional yang cukup tinggi sedangkan ketersediaan tanah yang terbatas khususnya tanah pertanian, memungkinkan adanya alih fungsi tanah pertanian yang tinggi pula. Hal ini diperburuk dengan adanya pembangunan Proyek Strategis Nasional seperti diantaranya Proyek Bendungan, Proyek Jalan, Proyek Irigasi, Proyek Bandar Udara dan lainnya. Di sisi lain pertumbuhan ekonomi, politik, budaya dan social menjadikan kebutuhan akan tanah semakin tidak terkendali. Kemudahan persyaratan dan birokrasi menjadikan para investor maupun perorangan sebagai subyek hukum menjadi semakin mudah dengan tidak memperhatikan dampak terhadap lingkungan khususnya ketahanan pangan dan secara langsung mengabaikan kewajiban yang dibebankan sesuai UU No 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan (PLP2B).

Untuk dapat dicapai kondisi ketahanan pangan yang stabil serta berkeadilan social diperlukan adanya jaminan ketersediaan tanah pertanian dan regulasi yang representative dari Pemerintah. Oleh karena itu maka penulis perlu melakukan penelitian mendalam berkaitan alih fungsi lahan pertanian yang berkeadilan setelah berlakunya Undang-Undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk meneliti bagaimana analisis hukum terhadap peraturan alih fungsi tanah pertanian setelah berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja dalam menerapkan prinsip keadilan?

METODE PENELITIAN

Berdasarkan permasalahan di atas metode yang di pakai dalam penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif yang merupakan salah satu jenis penelitian hukum yakni, dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang bersifat hukum.⁶ Sedangkan pendekatan dari penelitian ini yaitu deskriptif analisis yaitu penelitian yang terdiri atas satu variabel atau lebih dari satu variabel. Deskriptif analisis adalah suatu metode yang berfungsi untuk mendeskripsikan atau memberikan gambaran suatu objek yang di teliti melalui data atau sampel yang telah dikumpulkan sebagaimana adanya, dan melakukan analisis membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum.⁷

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Konsep berlakunya Undang-Undang Cipta kerja Tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian

UUPA merupakan implementasi dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang dasar 1945 yang telah membrikan kewenangan kepada pemerintah untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam yakni bumi, air dan kekayaan alam.⁸ Pasal pasal UUPA pada dasarnya merupakan penjelmaan dari sila-sila yang terkandung pada pancasila. Perwujudan sila kelima Pancasila dapat ditemukan dalam Pasal 2,13,15 dan pasal-pasal yang mengatur *Landre form* yaitu Pasal 10,7, 17 dan 53 UUPA. Semangat keadilan terangkum jelas bahwasanya UUPA hadir untuk menjamin perlindungan hukum terhadap golongan ekonomi menengah ke bawah.⁹

Dinamika pengendalian alih fungsi tanah pertanian sudah terjadi sejak masa kolonial, terbukti dengan adanya tanam paksa dan kerja paksa. Kemudian memasuki masa UUPA. Setelah lahirnya UU No 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Dasar Pokok Agraria, fenomena alih fungsi lahan terjadi pada periode 1990 dan muncul Kembali pada masa pasca reformasi hingga dilakukan import pangan dari negara lain. Terlebih lagi setelah munculnya

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003).

⁷ Soerjono seokanto, *pengantar penelitian hukum*, (Jakarta: UI-pres, 2014).

⁸ Urip Santoso *Hukum Agraria*, Kencana (Jakarta, 2012). h.153-154.

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Taruna Gravica (Jakarta 2005). h.221

UU Cipta kerja, kondisi ini makin mengalami kerentanan lahan pertanian semakin berkurang. Setelah adanya Undang – Undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, tidak ada ketentuan yang secara spesifik mengatur tentang kebijakan alih fungsi lahan pertanian. Namun, lahirnya UU Cipta kerja atau Undang-Undang Omnibus Law secara umum lebih bertujuan untuk memperbaiki iklim investasi di Indonesia dengan melakukan deregulasi dan penyederhanaan prosedur bisnis.

Alih fungsi lahan pertanian bertujuan pada perubahan penggunaan lahan yang awalnya digunakan untuk kegiatan pertanian sebagai perwujudan dari kegiatan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan menjadi digunakan untuk kegiatan non pertanian seperti perumahan, industry, atau infrastruktur lainnya. Dapat dipastikan perubahan tersebut memiliki dampak positif maupun negative khususnya bagi masyarakat. Adapun dampak negative yang ditimbulkan dalam peralihan fungsi tanah pertanian antara lain adalah sebagai berikut: ¹⁰

- 1) Berkurangnya lahan pertanian. Sudah dapat dipastikan lahan pertanian menjadi semakin berkurang dan berdampak negative ke berbagai bidang baik langsung maupun tidak langsung.
- 2) Menurunnya produksi pangan nasional. Akibat lahan pertanian semakin sedikit, maka hasil produksi pangan juga terganggu. Dalam skala besar stabilitas pangan nasional juga akan sulit tercapai, mengingat jumlah penduduk yang semakin meningkat tiap tahunnya sehingga kebutuhan pangan juga bertambah, namun tidak diimbangi dengan ketersediaan lahan pertanian yang produktif.
- 3) Mengancam keseimbangan ekosistem. Berbagai keaneragaman populasi di dalamnya, sawah atau lahan pertanian lainnya merupakan ekosistem alami bagi beberapa binatang. Sehingga jika lahan tersebut mengalami perubahan fungsi, maka binatang-binatang tersebut akan kehilangan tempat tinggal dan bisa mengganggu permukiman warga. Selain itu, adanya lahan pertanian juga membuat air hujan termanfaatkan dengan baik sehingga mengurangi resiko penyebab banjir saat musim penghujan.
- 4) Sarana prasarana pertanian menjadi tidak terpakai. Untuk membantu peningkatan produk pertanian, pemerintah telah menganggarkan biaya untuk membangun sarana dan prasaran pertania. Dalam system pengairan misalnya, akan banyak dijumpai proyek

¹⁰Ilmugeografi.com,” 7 dampak alih fungsi lahan pertanian”. <https://ilmugeografi.com/ilmu-sosial/dampak-alih-fungsi-lahan-pertanian>, diakses 07 Juni, 2023.

berbagai jenis irigasi dari pemerintah mulai dari membangun bendungan, membangun drainase serta infrastruktur yang ditujukan untuk pertanian. Sehingga lahan pertanian tersebut beralih fungsi, maka sarana prasarana tersebut menjadi tidak terpakai.

- 5) Ketimpangan distribusi lahan. Dalam beberapa kasus, alih fungsi lahan dapat menyebabkan ketimpangan distribusi lahan yang lebih besar antara pemilik lahan besar dan pemilik lahan kecil. Pemilik lahan besar mungkin lenih mampu mengakses peluang investasi dan mendapatkan manfaat ekonomi dari alih fungsi lahan, sementara petani kecil dapat terpinggirkan dan sulit untuk mempertahankan akses mereka terhadap lahan pertanian.
- 6) Dampak lingkungan. Alih fungsi lahan pertanian juga dapat berdampak negative pada lingkungan. Penggantian lahan pertanian dengan penggunaan non pertanian seperti perumahan atau industri dapat menyebabkan hilangnya ekosistem pertanian, kehilangan keanragaman hayati, kerusakan tanah dan penurunan kualitas air dan udara.

Dengan penjelasan di atas, kebijakan pemerintah sebagai pemangku kepentingan terkait untuk melakukan pemantauan, evaluasi, dan pengaturan yang tepat terhadap alih fungsi lahan pertanian serta perlindungan petani sangat mempengaruhi seberapa dampak negative yang nantinya akan dihadapi masyarakat luas. Beberapa teori yang dapat digunakan untuk mengetahui probelamtika alih fungsi lahan pertanian terkait dengan berlakunya Undang Undang Cipta Kerja yaitu sebagai berikut:

1) Teori Hukum Lingkungan

Teori ini menekankan perlindungan terhadap lingkungan hidup dalam pengambilan keputusan terkait alih fungsi lahan. Problem alih fungsi lahan dapat melibatkan dampak negatif terhadap lingkungan, seperti hilangnya ekosistem pertanian, degradasi lahan, dan penurunan kualitas air dan udara. Teori Hukum Lingkungan dapat digunakan untuk menganalisis keberlanjutan alih fungsi lahan, mengevaluasi dampak lingkungan yang mungkin terjadi, dan menentukan tindakan hukum yang tepat untuk mengurangi dampak negatif tersebut.

2) Teori Hukum Agraria

Teori ini berkaitan dengan hukum yang mengatur hubungan antara masyarakat dengan tanah dan sumber daya alam. Dalam konteks alih fungsi lahan, teori ini relevan dalam mempertimbangkan hak-hak pemilik lahan, termasuk petani, dan perlindungan terhadap

keberlanjutan sektor pertanian. Teori Hukum Agraria dapat digunakan untuk mempertanyakan keadilan distribusi lahan dan memberikan landasan hukum untuk melindungi hak-hak petani serta menjaga keberlanjutan pertanian.

3) Teori Hukum Administrasi Negara

Teori ini berkaitan dengan hukum yang mengatur organisasi dan proses administrasi pemerintahan. Dalam konteks alih fungsi lahan, teori ini relevan untuk mempertanyakan prosedur dan kebijakan yang digunakan oleh pemerintah dalam mengatur dan memutuskan alih fungsi lahan. Teori Hukum Administrasi Negara dapat digunakan untuk mengevaluasi kebijakan pemerintah, proses pengambilan keputusan, transparansi, dan partisipasi publik dalam konteks alih fungsi lahan yang diatur oleh UU Cipta Kerja.

2. Analisis Hukum Terhadap Peraturan Alih Fungsi Tanah Pertanian Setelah Berlakunya Undang – Undang Cipta Kerja

Asas keadilan pengaturan hukum dalam mengubah fungsi lahan pertanian sangat erat kaitannya dengan kebijakan hukum. Seperti Mahfud M.D. mengatakan bahwa kebijakan hukum adalah kebijakan hukum yang dilakukan atau dijalankan oleh pemerintah. Kebijakan hukum ini terdiri dari (1) pengembangan peraturan perundang-undangan yang intinya adalah pembuatan dan pemutakhiran bahan hukum sesuai kebutuhan; (2) penegakan peraturan yang ada, termasuk penguatan kewenangan lembaga dan pengembangan lembaga kepolisian. Berdasarkan pengertian ini, maka kebijakan hukum tidak lebih dari proses pembuatan dan pelaksanaan undang undang, yang dapat menunjukkan sifat hukum dan ke arah mana hukum itu di bangun dan diimplementasikan..¹¹

Konteks ini erat kaitannya dengan konsep keadilan lingkungan yang merupakan respon terhadap munculnya gejala kerusakan alam akibat revolusi industri. Dan konsep ini juga menitikberatkan pada munculnya ketidakadilan berupa kerusakan kualitas lingkungan bahkan eksploitasi alam yang berlebihan.

Jika melihat keterkaitan antara Undang Undang Cipta Kerja dengan Undang Undang PLP2B sebenarnya lebih pada kelompok pengadaan tanah dari investasi, infrastruktur, dan pembebasan lahan proyek strategis nasional. Menurut pasal 44 (2) UU PLP2B sebagaimana telah diubah dengan ketentuan pasal 124 (1) UU Cipta Kerja, kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar masyarakat, termasuk juga kepentingan konstruksi. pada jalan

¹¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, jakarta 2009, h. 4-6.

umum, waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum atau air bersih, drainase dan sanitasi, bangunan irigasi, pelabuhan, bandar udara, stasiun dan rel kereta api, terminal, sarana keamanan umum, cagar alam serta pembangkit listrik dan jaringannya. Merujuk pada penjelasan tersebut, produksi pangan bukan untuk kepentingan umum, padahal pangan diperlukan untuk kehidupan manusia. Pangan juga tidak masuk dalam proyek strategis nasional.

Beberapa perubahan peraturan dipandang mengancam kelangsungan hidup petani, memperburuk konflik agraria, meningkatkan ketimpangan kepemilikan tanah dan pengurusan terkait disinvestasi. Perubahan tersebut mengacu pada penerimaan pengalihan lahan pertanian ke selain lahan pertanian, penambahan kategori kepentingan umum dan proyek strategi nasional pembebasan lahan.¹² Kekhawatiran ini bisa dimaklumi, karena ketentuan pasal 44 (3) Undang Undang PLP2B sebagaimana telah diubah dengan pasal 124 (1) Undang Undang Cipta Kerja mengandung muatan yang sama. Meskipun frasa “proyek strategis nasional” ditambahkan pada Pasal 44(2) Undang Undang PLP2B, hal ini dapat diartikan bahwa tidak ada kewajiban untuk menyediakan lahan pengganti untuk alih fungsi lahan budidaya tanaman pangan berkelanjutan yang digunakan untuk proyek strategis nasional. Dalam praktiknya, kondisi lain dikhawatirkan akan terabaikan, seperti perlunya dilakukan studi kelayakan strategis dan penyusunan rencana perubahan lahan. Perubahan tersebut dapat mempercepat alih fungsi lahan pertanian dan mengancam eksistensi kelompok tani.

Lihat saja pada periode 2003-2013, jumlah petani kecil (petani dengan luas lahan kurang dari 0,5 ha per keluarga) meningkat. Pada Sensus Pertanian 2013 (SP2013), jumlah petani kecil secara nasional adalah 10,9 juta KK (SP2003), meningkat menjadi 13,7 juta KK (SP2013). Artinya, jumlah keluarga bertambah 3,8 juta dalam 10 tahun. Di Pulau Jawa, tiga dari empat petani merupakan petani kecil. Selain itu, data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan luas areal tanam padi tahun 2010 hanya 12,870 juta hektar, kurang dari 0,1% dari 12,883 juta hektar tahun sebelumnya (2009). Luas lahan pertanian, termasuk padi, diperkirakan mencapai 19,814 juta hektar pada tahun 2010, 13 persen lebih kecil dari 19,853 juta hektar pada tahun 2009. Kondisi demikian tentu saja mempengaruhi kehidupan petani yang terus merosot. Selain bertambahnya jumlah petani kecil, jumlah rumah tangga petani juga mengalami penurunan. Hal ini tercermin dari hasil Sensus Pertanian (PPL) tahun 2013 dimana jumlah rumah tangga

¹²<https://.nasional.kompas.com/read/2020/08/12/05200071/ancaman-terhadap-petani-dan-potensi-konflik-agrariadalam-uu-cipta-kerja>. diakses pada 20 November 2024

pertanian mengalami penurunan rata-rata 1,75% setiap tahunnya sejak tahun 2003. Pada tahun 2003 terdapat 31.170.100 rumah tangga pertanian dan pada tahun 2013 terdapat 26.126.200 rumah tangga, sehingga dalam 10 tahun terakhir jumlah rumah tangga pertanian berkurang sebanyak 4.043.900.¹³

Selain itu, pasal 123 ayat 1 dan 2 Undang Undang Cipta Kerja, mengamandemen pasal 8 dan 10 UU No. 12 Tahun 2012, yang mengatur tentang pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum (UU Pengadaan Tanah). Pasal ini menambahkan empat poin pada kategori pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Empat kategori baru tersebut adalah kawasan industri migas, kawasan ekonomi khusus, kawasan industri, kawasan pariwisata dan kawasan lainnya yang diprakarsai atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN dan BUMD, serta kawasan lain yang belum diatur dalam Undang Undang Cipta Kerja.

Ketentuan tersebut dapat mempermudah proses alih fungsi lahan pertanian dan merugikan kelompok tani, bahkan sampai memperparah konflik agraria, ketimpangan penguasaan tanah, praktik perampasan tanah dan penggusuran atas nama pembebasan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Pekerjaan ini juga dapat memperburuk konflik agama, ketidaksetaraan, perampasan dan perumahan tanah masyarakat. Hal ini disebabkan investasi yang membutuhkan perubahan lahan untuk diperbolehkan menjadi masalah tersendiri ketika kepentingan publik disandingkan dengan kepentingan investasi (proyek strategis nasional). Jika sektor pangan tidak menjadi proyek strategis nasional, maka pangan bisa menjadi sekunder. Jika hanya bumi yang siap ditanami, lalu siapa yang akan menanamnya. Meskipun ada lahan pengganti sebagai solusi dari alih fungsi lahan namun tidak jelas pihak yang akan menanam tentu hal tersebut pelaksanaannya akan sangat menyulitkan

Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana diatur dalam UU PLP2B, merupakan implementasi dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Pasal 20, Pasal 21, Pasal 27 ayat (2), Pasal 28A, Pasal 28C, dan Pasal 33. Kemudian diimplementasi lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Mengingat masalah alih fungsi lahan pertanian pangan, terutama lahan pertanian (sawah) ke lahan non pertanian sawah dimana setiap tahun terjadi konversi lahan. Sejalan dengan itu,

¹³ Sumarja, F. X., Firmansyah, A. A., & Wijonugroho, P. (2020), *Agrarian Reforms in Indonesia: A Pleasure*, ICETLAWBE, 4.

upaya membangun ketahanan dan kedaulatan pangan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat adalah hal yang sangat penting untuk direalisasikan. Dalam rangka mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan perlu diselenggarakan pembangunan pertanian berkelanjutan, yang sebagian besar bidangnya masih bergantung pada pola pertanian berbasis lahan

Penyusutan lahan pertanian yang digunakan sebagai objek pembangunan seringkali menyebabkan permasalahan yang kompleks. Kebutuhan lahan untuk pembangunan yang semakin banyak membuat pemerintah kerap kali mengambillah tanah pertanian untuk dijadikan sebagai lahan pembangunan. Regulasi yang diciptakan pemerintah untuk melindungi lahan pertanian dari ancaman konversi lahan pertanian justru tidak berdaya. Konversi lahan pertanian ke non-pertanian yang semakin tahun semakin mengalami peningkatan bahkan setelah adanya UU PLP2B. Hilangnya lahan pertanian produktif ini apabila tidak dikendalikan akan mengganggu kelangsungan dan produksi yang akhirnya bisa menyebabkan terancamnya ketahanan pangan, baik itu ketahanan pangan daerah maupun nasional. Selain fungsi pasokan produksi, lahan pertanian juga mempunyai berbagai fungsi lain yaitu sebagai penyedia dan pembuka lapangan kerja, fungsi lingkungan dan fungsi wilayah tangkapan air (*water catchment area*). Terjadinya alih fungsi lahan pertanian ini menyebabkan hilangnya fungsi-fungsi lain tersebut.¹⁴

Kepemilikan dan pemanfaatan lahan harus berlandaskan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan yuridis konstitusional kegiatan perekonomian nasional. Berdasarkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hak menguasai dari negara ditafsirkan sebagai tugas kewenangan di bidang hukum publik dari Negara Republik Indonesia yang sepanjang mengenai tanah meliputi:

- 1) Pengaturan dan penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
- 2) Penentuan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah; dan

¹⁴ Janti, G. I., Martono, E., & Subejo, S. (2016). Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan Guna memperkokoh ketahanan pangan wilayah (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta). *Jurnal Ketahanan Nasional*, 22(1), 1-22.

- 3) Penentuan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai tanah.¹⁵

Adanya fungsi sosial atas tanah, maka pemilik lahan dalam memanfaatkan lahannya tidak boleh semata-mata mementingkan kepentingan pribadinya, melainkan juga harus tunduk pada hukum dan memperhatikan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum. Penguasaan negara untuk melindungi lahan pertanian penting untuk mencegah pengalihan fungsinya menjadi non pertanian. Alih fungsi terjadi akibat adanya desakan kebutuhan lahan untuk kepentingan lain seperti industri, perumahan, pembangunan infrastruktur, dan sebagainya.¹⁶

Disislain Hukum memiliki arti yang sangat penting untuk melindungi lahan pertanian. Terkait dengan hukum, tidak ada keseragaman antar para sarjana ilmu hukum dalam memberikan pengertian mengenai hukum karena masing-masing melihat hukum dari sudut yang berbeda.¹⁷ Berpijak pada definisi mengenai hukum tersebut, maka yang dimaksud dengan prinsip keadilan pada lahan pertanian dalam tulisan ini adalah keseluruhan ketentuan hukum untuk melindungi lahan pertanian dari pengalihan fungsi menjadi non pertanian yang harus ditaati dan terhadap pelanggarnya dikenakan sanksi. Pelindungan hukum terhadap lahan pertanian dapat dilakukan baik secara preventif maupun represif.¹⁸ Upaya preventif yang penting adalah melindungi dan memberdayakan petani, kelompok petani, koperasi petani, serta asosiasi petani. Pelindungan dan pemberdayaan tersebut diamanatkan dalam Pasal Perlindungan dan pemberdayaan penting untuk mewujudkan kesejahteraan petani/buruh tani. Sebagaimana telah dipaparkan, kesejahteraan petani/buruh tani dapat mencegah terjadinya pengalihan fungsi lahan pertanian pangan. Selain preventif, pelindungan hukum terhadap lahan pertanian juga dilakukan secara represif. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional¹⁹

¹⁵ Hasni, (2013), "Mempersoalkan Hukum dan Keadilan Dalam Rangka Penerapan Kebijakan Bidang Pertanahan, Penataan Ruang, dan Pengelolaan Lingkungan Hidup", dalam *Hukum dan Keadilan (Aspek Nasional & Internasional)*, editor: Amad Sudiro dan Debi Bram, Jakarta: RajaGrafindo Persada, h 328

¹⁶ Kusumawati, Mustika Prabaningrum. (2021), *Penyusutan Lahan Pertanian dan UU Ciptaker* <https://Penyusutan Lahan Pertanian dan UU Ciptaker-KRJOJGA>.

¹⁷ Rejekiingsih, T. (2016). *Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis Dan Penerapannya Di Indonesia)*. *Yustisia Jurnal Hukum*, 5(2), 298-325.

¹⁸ Permadi, I. (2016). *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda dengan Cara Itikad Baik demi Kepastian Hukum*. *Yustisia Jurnal Hukum*, 5(2), 448-467.

¹⁹ Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 2009

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Adanya teori lingkungan hidup menuntun untuk melihat berbagai aspek regulasi maupun perencanaan agar menghindari eksploitasi terhadap lingkungan tanpa megesampingkan administratif serta membuka ruang terhadap masyarakat yang terdampak, Dengan adanya UU Cipta Kerja terhadap agraria dapat menimbulkan kebijakan pertanahan akan semakin jauh dari prinsip dan tujuan UUPA dan pasal 33 ayat 3 UUD 1945. UUPA yang memiliki tujuan menyasikan pertumbuhan ekonomi melalui kebijakan pertanahan sehingga terjadi pemerataan akan semakin sulit diwujudkan dan akan memperparah konflik agraria sebab antara keduanya saling bertentangan.

Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Pasal 44 angka 2 yang mengubah Pasal 8 dan Pasal 10 Undang Undang Pengadaan Tanah. Campur tangan investasi yang dijadikan sebagai salah satu syarat alih fungsi dapat menjadi problematika tersendiri, ketika kepentingan umum disandingkan dengan kepentingan investasi (Proyek Strategis Nasional). Oleh karena itu ketentuan dalam Undang Undang Cipta Kerja ini sangat menguntungkan perusahaan-perusahaan raksasa dan investor bermodal kuat untuk dapat merampas lahan masyarakat kecil secara legal.

2. Saran

- 1) Pemerintah harus konsisten dalam menentukan/ menetapkan lokasi proyek pembangunan dengan menghindari penggunaan lahan pertanian yang produktif.
- 2) Meminta DPR untuk melakukan revisi atau perubahan terhadap UU Cipta Kerja.

DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.

- Antoni Putra, Penerapan Omnibus Law dalam Upaya Reformasi Regulasi. *Jurnal Legislasi*, Vol. 17, No. 1, (2020), hlm. 2.
- Sigit Riyanto (et.al), Kertas Kebijakan Catatan Kritis terhadap UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020), hlm. 6
- Urip Santoso *Hukum Agraria, Kencana* (Jakarta, 2012). h.153-154.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Taruna Gravica* (Jakarta 2005). h.221
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009, h. 4-6.
- Sumarja, F. X., Firmansyah, A. A., & Wijonugroho, P. Agrarian Reforms in Indonesia: A Pleasure, *ICETLAWBE*, 4. DOI 10.4108/eai.26-9-2020.2302580(2020).
- Prastyo, A. B., Saputra, R. A., Dauri, D., & Andreas, R. (Model Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Mewujudan Good Governance. *SASI*, 27(1), 84-92 2021).
- Janti, G. I., Martono, E., & Subejo, S. Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan Guna memperkokoh ketahanan pangan wilayah (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta). *Jurnal Ketahanan Nasional*, 22(1), 1-22. (2016).
- Hasni, “Mempersoalkan Hukum dan Keadilan Dalam Rangka Penerapan Kebijakan Bidang Pertanahan, Penataan Ruang, dan Pengelolaan Lingkungan Hidup”, dalam *Hukum dan Keadilan (Aspek Nasional & Internasional)*, editor: Amad Sudiro dan Debi Bram, Jakarta: RajaGrafindo Persada, (2013), h 328
- Rejekiingsih, T. *Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis Dan Penerapannya Di Indonesia)*. *Yustisia Jurnal Hukum*, 5(2), (2016), 298-325.
- Permadi, I. *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda dengan Cara Itikad Baik demi Kepastian Hukum*. *Yustisia Jurnal Hukum*, 5(2), (2016), 448-467.
- Kusumawati, Mustika Prabaningrum. (2021), *Penyusutan Lahan Pertanian dan UU Ciptaker* <https://Penyusutan Lahan Pertanian dan UU Ciptaker–KRJOGJA>.
- Ilmugeografi.com*,” 7 dampak alih fungsi lahan pertanian”. <https://ilmugeografi.com/ilmu-sosial/dampak-alih-fungsi-lahan-pertanian>, diakses 07 Juni, 2023.
- <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/12/05200071/ancaman-terhadap-petani-dan-potensi-konflik-agrariadalam-uu-cipta-kerja>. diakses pada 7 Juni 2023