



Negara, Investasi, dan Hak Atas Tanah: Analisis Kritis terhadap Implikasi UU Cipta Kerja terhadap Masyarakat Adat dan Lokal

Fx Eka Delon Putra Prasetya
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Alamat: Jl. Ahmad Yani, Pabelan, Kartasura, Kabupaten Sukoharjo, Jawa Tengah 57169, Indonesia.

Korespondensi penulis: c100230494@student.ums.ac.id

Abstract. Agrarian issues in Indonesia represent a multidimensional problem encompassing legal, social, economic, and political aspects. Land is not merely seen as an economic commodity but as a source of identity, livelihood, and cultural existence for farmers, indigenous peoples, and local communities. In the context of economic globalization and increasing investment flows, the state, through Law No. 11 of 2020 on Job Creation, has deregulated the land sector as part of its strategy to enhance investment competitiveness. This includes significant revisions to the Basic Agrarian Law (BAL) of 1960, particularly in simplifying licensing procedures, extending land use rights up to 95 years, and digitizing the administration of land rights through the OSS (Online Single Submission) system. This article critically examines the dynamics of agrarian politics in relation to the legal framework of investment, using a normative-critical and socio-legal approach. Findings show that while the regulatory reform offers legal certainty and procedural efficiency for investors, it simultaneously weakens legal protection for communities lacking formal land ownership documents. This can result in exclusion, marginalization, criminalization, and the erosion of communal land rights. Therefore, agrarian policy must prioritize social justice and genuine agrarian reform as the foundation of national legal development, positioning the state as a protector of people's rights, not merely a market facilitator.

Keywords: Agrarian Politics, Investment Law, Agrarian Reform, Omnibus Law on Job Creation, Land Conflict

Abstrak. Permasalahan agraria di Indonesia merupakan isu kompleks yang mencakup aspek hukum, sosial, ekonomi, dan politik. Tanah memiliki nilai strategis sebagai ruang hidup dan sumber penghidupan masyarakat, terutama petani, masyarakat adat, dan komunitas lokal. Dalam konteks globalisasi dan arus investasi, negara melalui Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja melakukan deregulasi sektor pertanahan, termasuk perubahan signifikan terhadap UUPA 1960. Penyederhanaan perizinan, perpanjangan hak atas tanah hingga 95 tahun, serta digitalisasi sistem OSS menjadi sorotan utama. Artikel ini mengkaji secara kritis dinamika politik agraria Indonesia dan keterkaitannya dengan kerangka hukum investasi, dengan pendekatan hukum normatif-kritis dan sosio-legal. Temuan menunjukkan bahwa meski reformasi hukum memberikan kepastian bagi investor, namun berisiko memperlemah perlindungan hukum bagi masyarakat yang tidak memiliki bukti formal kepemilikan tanah. Kebijakan ini berpotensi menjadi instrumen eksklusif, mendorong marginalisasi, kriminalisasi, serta hilangnya hak-hak komunal. Konflik agraria meningkat, dengan dominasi kepentingan korporasi dan minimnya partisipasi publik dalam perumusan kebijakan. Oleh karena itu, diperlukan reorientasi kebijakan agraria berbasis keadilan sosial, dengan menempatkan reforma agraria sejati sebagai prioritas pembangunan hukum nasional.

Kata kunci: Politik Agraria, Hukum Investasi, Reforma Agraria, Undang-Undang Cipta Kerja, Konflik Agraria

LATAR BELAKANG

Masalah Isu pertanian di Indonesia merupakan salah satu persoalan paling kompleks dan sensitif, mengingat tanah tidak hanya berfungsi sebagai sumber ekonomi, tetapi juga sebagai entitas sosial, budaya, dan identitas masyarakat. Di tengah pesatnya arus investasi global dan regional, tanah menjadi komoditas strategis yang banyak diminati oleh investor, baik domestik maupun asing. Dalam konteks ini, keberadaan hukum agraria yang adil dan berpihak pada kepentingan nasional sangat krusial, terutama dalam menciptakan keseimbangan antara kepentingan ekonomi (investasi) dan kepentingan sosial (penghidupan rakyat).

Politik agraria sebagai arena kontestasi antara berbagai kekuatan politik, ekonomi, dan sosial telah menunjukkan dinamika yang signifikan dalam beberapa dekade terakhir, terlebih pasca diberlakukannya Undang-Undang Cipta Kerja (UU No. 11 Tahun 2020) yang turut merevisi sejumlah ketentuan penting dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960. Revisi tersebut membawa semangat deregulasi dan kemudahan berusaha, yang di satu sisi bertujuan mendorong pertumbuhan ekonomi melalui investasi, namun di sisi lain menimbulkan kekhawatiran akan marginalisasi hak-hak masyarakat, khususnya petani, masyarakat adat, dan komunitas lokal yang telah lama hidup bergantung pada tanah.

Dalam kerangka investasi, revisi regulasi pertanian ini diklaim memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha, menyederhanakan perizinan penguasaan lahan, serta meningkatkan daya saing investasi Indonesia di tingkat global. Pemerintah beralasan bahwa dengan mengatasi kerumitan birokrasi dan tumpang tindih kewenangan pengelolaan tanah, Indonesia dapat menciptakan iklim usaha yang lebih kondusif. Namun demikian, pandangan kritis muncul dari banyak pihak, termasuk akademisi, pegiat hak asasi manusia, dan organisasi masyarakat sipil, yang menilai bahwa revisi tersebut justru membuka celah besar bagi pengambilalihan lahan secara masif oleh korporasi, serta mengabaikan prinsip keadilan agraria yang telah menjadi roh UUPA 1960.

Secara historis, UUPA 1960 lahir dari semangat perjuangan untuk mewujudkan cita-cita reforma agraria, yakni melakukan redistribusi dan penataan struktur kepemilikan tanah yang timpang akibat warisan kolonialisme. Namun dalam praktiknya, pelaksanaan reforma agraria kerap terbentur oleh kepentingan politik dan kekuatan modal. Dalam situasi inilah revisi regulasi pertanian harus dipertanyakan: apakah masih relevan dengan prinsip dasar keadilan sosial dan kedaulatan rakyat atas tanah, ataukah telah bergeser menjadi instrumen legal bagi ekspansi kapital?

Artikel ini bertujuan untuk mengkaji secara kritis bagaimana revisi Undang-Undang Pertanian dalam kerangka investasi telah berdampak pada posisi hukum investor dan masyarakat. Penulis menggunakan pendekatan yuridis-normatif dan analisis kebijakan untuk melihat sejauh mana revisi tersebut menciptakan kepastian hukum bagi dunia usaha tanpa mengorbankan hak-hak masyarakat atas tanah. Melalui kajian ini, diharapkan dapat dihasilkan pemahaman yang lebih utuh tentang arah politik agraria Indonesia di era liberalisasi ekonomi dan globalisasi investasi, serta rekomendasi kebijakan yang dapat menjaga keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi dan keadilan sosial dalam pengelolaan agraria nasional.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini disusun dengan pendekatan hukum normatif-kritis yang dipadukan dengan perspektif sosio-legal. Jenis penelitian ini dipilih untuk memahami bagaimana hukum agraria khususnya dalam kaitannya dengan kebijakan investasi tidak hanya dimaknai secara tekstual sebagai norma hukum tertulis, tetapi juga dalam konteks sosial-politik yang mengiringinya. Pendekatan ini relevan mengingat dinamika politik agraria dan revisi kebijakan pertanian belakangan ini tidak dapat dilepaskan dari tarik-menarik kepentingan antara negara, investor, dan masyarakat sipil.

Dalam proses penelitian, digunakan empat pendekatan utama. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang bertujuan untuk menelaah norma-norma hukum positif yang mengatur tentang pertanahan dan investasi, seperti Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, serta peraturan pelaksanaannya seperti PP No. 18 Tahun 2021. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk memahami teori-teori hukum agraria, keadilan sosial, dan politik hukum yang mendasari lahirnya regulasi-regulasi tersebut.

Ketiga, pendekatan historis (*historical approach*) memberikan kerangka pemahaman atas evolusi kebijakan agraria Indonesia, mulai dari era kolonial, masa Orde Baru, hingga era reformasi dan kontemporer. Keempat, pendekatan sosiologis (*socio-legal approach*) dipakai untuk menganalisis dampak riil kebijakan pertanahan terhadap masyarakat, khususnya kelompok rentan seperti petani, masyarakat adat, dan komunitas lokal yang terdampak proyek investasi.

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer mencakup peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti UUPA 1960, UU Cipta Kerja, serta keputusan Mahkamah Konstitusi dan kebijakan dari Kementerian ATR/BPN. Sementara itu, data sekunder diperoleh dari jurnal ilmiah, buku akademik, laporan penelitian lembaga swadaya masyarakat, serta dokumen resmi dari organisasi nasional maupun internasional seperti AMAN, WALHI, World Bank, dan UNDP.

Data dikumpulkan melalui studi pustaka yang sistematis dan dianalisis secara kualitatif. Proses analisis dilakukan dalam beberapa tahap. Pertama, dilakukan inventarisasi terhadap semua sumber hukum dan referensi akademik yang relevan. Kedua, dilakukan interpretasi hukum terhadap pasal-pasal penting dalam UU Pertanahan dan perubahannya pasca berlakunya UU Cipta Kerja. Ketiga, dilakukan analisis kritis untuk menggali ketimpangan relasi kuasa dalam kebijakan pertanahan dan menilai sejauh mana revisi hukum tersebut mencerminkan prinsip keadilan sosial. Terakhir, penelitian ini menyusun evaluasi normatif sekaligus rekomendasi kebijakan sebagai kontribusi akademik terhadap reformasi agraria yang inklusif dan berkelanjutan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dinamika Politik Agraria dan Paradigma Investasi

Sejak awal kemerdekaan, politik agraria Indonesia dibangun di atas semangat keadilan sosial sebagaimana tertuang dalam UUPA Tahun 1960. Undang-undang tersebut lahir dari semangat pembebasan atas warisan kolonialisme dan pengakuan terhadap hak-hak rakyat atas tanah. Dalam pandangan hukum normatif, tanah bukan sekadar komoditas, melainkan bagian dari sumber daya kehidupan yang harus dikelola negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Namun, perkembangan globalisasi dan tuntutan pertumbuhan ekonomi menggeser paradigma tersebut. Masuknya arus neoliberalisme dalam sistem hukum Indonesia memperkuat pendekatan ekonomi-politik yang menekankan efisiensi, deregulasi, dan jaminan kepastian hukum bagi investor. Ini terlihat nyata dalam lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja (UU No. 11 Tahun 2020) yang membawa konsekuensi besar terhadap struktur hukum agraria Indonesia.

UU Cipta Kerja secara substantif merevisi berbagai aturan pertanahan, termasuk penguatan hak guna usaha (HGU) dan hak guna bangunan (HGB), penyederhanaan izin lokasi, dan kemudahan akses tanah untuk kepentingan strategis nasional. Pemerintah memosisikan diri sebagai fasilitator utama investasi, di mana tanah dijadikan instrumen pertumbuhan, bukan lagi sekadar alat produksi bagi petani atau masyarakat adat.

Perubahan Kerangka Hukum Pertanahan: Antara Kepastian dan Ketimpangan

Revisi terhadap kerangka hukum pertanahan melalui UU Cipta Kerja menciptakan tata kelola yang lebih terstruktur untuk kepentingan investasi. Salah satu bentuk nyatanya adalah kemudahan dalam perpanjangan hak atas tanah hingga mencapai 95 tahun (untuk HGU) dan 80 tahun (untuk HGB). Tak hanya itu, sistem Online Single Submission (OSS) mempercepat proses perizinan tanah secara digital, memotong rantai birokrasi yang selama ini dianggap menghambat iklim usaha.

Bagi investor, hal ini merupakan bentuk kemajuan signifikan. Kepastian hukum atas penguasaan lahan, kecepatan perizinan, dan dukungan regulasi menjadi fondasi yang memperkuat daya tarik Indonesia sebagai tujuan investasi.

Namun, transformasi ini tidak terjadi dalam ruang kosong. Di sisi lain, masyarakat lokal, petani kecil, dan komunitas adat justru menghadapi kerentanan baru. Ketidadaan bukti kepemilikan formal, posisi tawar yang lemah, dan ketidakterlibatan dalam proses legislasi membuat mereka semakin terpinggirkan.

Berikut disajikan tabel komparatif yang menggambarkan perbedaan dampak kebijakan pertanahan antara kelompok investor dan masyarakat:

Tabel 1. Dampak Kebijakan Pertanahan Hasil Revisi UU bagi Investor dan Masyarakat Lokal

Aspek Kebijakan	Investor: Kepentingan dan Perlindungan	Masyarakat Lokal: Kerentanan dan Tantangan
Jangka Waktu Hak	HGU hingga 95 tahun; HGB 80 tahun; pembaruan otomatis	Banyak tanah ulayat tidak tercatat; hak sulit diperpanjang
Proses Perizinan	Cepat via OSS dan sistem digital	Rumit, kurang akses teknologi dan literasi hukum
Akses Informasi	Mendapat peta, data spasial, dan database resmi	Keterbatasan akses terhadap data dan informasi legal
Risiko Hukum	Rendah karena dukungan negara atas investasi	Tinggi karena rawan pengusuran dan kriminalisasi
Posisi Hukum	Diperkuat oleh status investor strategis	Lemah tanpa sertifikat formal meski menguasai lahan turun-temurun

Sumber: Diolah dari KPA (2023), AMAN (2022), dan LBH Jakarta (2021)

Konflik Agraria dan Hilangnya Keadilan Sosial

Ketimpangan ini semakin terasa dalam praktik di lapangan. Data dari Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) menunjukkan bahwa sepanjang tahun 2022, terjadi lebih dari 212 konflik agraria, mayoritas disebabkan oleh tumpang tindih klaim antara perusahaan dan masyarakat lokal. Dalam banyak kasus, masyarakat kehilangan tanah yang telah mereka garap selama puluhan tahun, karena tidak mampu menunjukkan bukti legal kepemilikan.

Konflik ini juga tak jarang memicu kriminalisasi terhadap warga. Misalnya, petani yang mempertahankan lahannya dikriminalisasi karena dianggap menyerobot tanah negara atau perusahaan. Fenomena ini menunjukkan bahwa hukum telah menjadi alat dominasi, bukan alat perlindungan. Secara kritis, kita dapat menyebut bahwa revisi hukum pertanahan berpotensi menciptakan bentuk baru kolonialisme internal — ketika rakyat dipaksa tunduk pada logika kapital dan pembangunan versi negara.

Selain itu, minimnya partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan menjadi sumber utama krisis legitimasi hukum. UU Cipta Kerja disusun dalam tempo singkat tanpa melibatkan komunitas terdampak. Prosedur pembentukan peraturan tidak mengindahkan asas partisipatif sebagaimana dimandatkan dalam teori hukum responsif.



Gambar 1. Konflik Agraria di Indonesia

Sumber: Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Grafik dibuat oleh Historia.ID

Data konflik agraria yang terekam selama periode 2010 hingga 2022 mencerminkan realitas agraria Indonesia yang kompleks, sarat ketegangan antara kepentingan negara, investor, dan masyarakat akar rumput terutama petani, masyarakat adat, dan komunitas lokal. Meningkatnya jumlah konflik secara signifikan pada awal dekade, yang mencapai puncaknya pada tahun 2017 dengan 659 kasus, menunjukkan bahwa persoalan penguasaan dan pemanfaatan tanah di Indonesia tidak hanya menyangkut aspek legal-formal, tetapi juga aspek sosial-politik yang berlapis.

Lonjakan konflik agraria ini sangat mungkin dipicu oleh kebijakan pembangunan nasional yang mengedepankan ekspansi investasi dan proyek-proyek strategis berskala besar, seperti pembangunan infrastruktur, perkebunan skala luas, pertambangan, dan kawasan industri. Kebijakan ini, meskipun diklaim mendorong pertumbuhan ekonomi, acapkali mengabaikan hak-hak komunal atas tanah yang diwariskan secara turun-temurun oleh masyarakat adat maupun petani kecil. Perampasan tanah, kriminalisasi warga, dan kekerasan struktural menjadi konsekuensi yang berulang.

Penurunan angka konflik pasca-2017, khususnya dalam periode 2020-2022, bisa jadi merupakan hasil dari berbagai faktor. Salah satunya adalah pandemi COVID-19 yang memperlambat aktivitas lapangan dan proses dokumentasi konflik. Namun, penurunan tersebut tidak serta-merta mengindikasikan bahwa akar permasalahan telah diselesaikan. Justru, banyak konflik yang bersifat laten tetap berlangsung tanpa penyelesaian tuntas, sementara berbagai instrumen hukum yang ada belum memberikan perlindungan memadai terhadap kelompok rentan agraria.

Tantangan Etika Hukum dan Agenda Reforma Agraria

Revisi hukum pertanahan yang pro-investasi menimbulkan dilema etika hukum. Di satu sisi, pembangunan membutuhkan ruang dan kepastian hukum. Namun di sisi lain, pembangunan

yang mengorbankan hak-hak dasar warga negara atas tanah tidak dapat dibenarkan dari sudut pandang keadilan substantif. Negara seharusnya menjadi wasit yang adil, bukan sekadar promotor pasar.

Maka, agenda reforma agraria sejati harus kembali ditekankan sebagai pilar utama keadilan agraria. Reforma agraria tidak bisa hanya dimaknai sebagai bagi-bagi tanah, melainkan sebagai rekonstruksi ulang sistem penguasaan tanah yang lebih adil dan berkelanjutan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil analisis terhadap dinamika politik agraria dan kerangka hukum investasi di Indonesia pasca disahkannya Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dapat disimpulkan bahwa arah kebijakan pertanahan mengalami pergeseran fundamental dari paradigma keadilan sosial sebagaimana diamanatkan UUPA 1960 menuju logika deregulasi dan efisiensi ekonomi yang berorientasi pada kemudahan investasi. Revisi berbagai ketentuan pertanahan yang terdapat dalam UU Cipta Kerja, seperti perpanjangan jangka waktu Hak Guna Usaha (HGU) hingga 95 tahun, penyederhanaan perizinan melalui OSS, serta digitalisasi layanan pertanahan, memang memberikan kepastian hukum dan mempercepat prosedur bagi pelaku usaha, terutama investor skala besar. Namun demikian, kebijakan ini ternyata tidak disertai dengan penguatan mekanisme perlindungan terhadap hak-hak masyarakat, khususnya petani kecil, masyarakat adat, dan komunitas lokal yang tanahnya dikuasai secara turun-temurun tanpa sertifikasi formal.

Situasi ini menciptakan ketimpangan struktural dalam akses terhadap tanah dan perlindungan hukum, di mana kelompok berdaya kapital tinggi difasilitasi negara, sementara kelompok rentan dibiarkan dalam posisi hukum yang lemah. Dalam praktiknya, reformasi pertanahan ini justru memperkuat praktik eksklusif dan dominasi korporasi terhadap sumber daya agraria, yang berujung pada meningkatnya konflik agraria, marginalisasi sosial, serta kriminalisasi terhadap masyarakat yang mempertahankan tanahnya. Ketidakseimbangan ini diperparah oleh minimnya partisipasi publik dalam proses legislasi, serta belum efektifnya pengakuan hukum terhadap tanah adat dan hak komunal. Maka, hukum tidak lagi tampil sebagai instrumen keadilan, melainkan sebagai sarana legal-formal yang melegitimasi ketimpangan dan ekspansi kapital.

Secara normatif, kondisi ini menunjukkan bahwa arah kebijakan agraria telah menjauh dari prinsip dasar keadilan sosial yang menjadi fondasi pembentukan UUPA 1960. Oleh karena itu, dibutuhkan reorientasi kebijakan yang menempatkan reforma agraria sejati sebagai prioritas utama dalam pembangunan hukum nasional. Reforma agraria tidak boleh dipahami sebatas redistribusi tanah, tetapi harus menjadi kerangka menyeluruh untuk mereformasi struktur penguasaan dan penggunaan tanah agar lebih adil, berkelanjutan, dan berpihak pada kepentingan rakyat. Negara harus memosisikan diri sebagai pelindung hak-hak rakyat, bukan hanya sebagai fasilitator pasar dalam arus investasi global. Hanya dengan keberpihakan pada keadilan agraria, pembangunan ekonomi dapat berjalan beriringan dengan perlindungan terhadap hak asasi manusia dan kelestarian lingkungan. Maka, reformasi hukum pertanahan yang adil, partisipatif, dan kontekstual dengan realitas sosial masyarakat menjadi urgensi yang tak bisa ditunda.

DAFTAR PUSTAKA

- Astuti, W. P. (2020). Access to land in post-conflict areas. *Jurnal Hukum IUS*, 8(3), 489–506.
- Hakim, L. (2022). Legal challenges in land dispute resolution mechanisms. *Jurnal Hukum Prioris*, 14(2), 78–92.
- Manik, R. J. (2023). Land law reform and social exclusion in rural Indonesia. *Journal of Southeast Asian Legal Studies*, 5(1), 51–70.
- Nurhalim, A. (2023). Legal certainty in agrarian reform implementation. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 12(1), 66–84.

- Prasetyo, A. H. (2022). Investor protection and agrarian justice in Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(3), 198–215.
- Purba, R., & Hartono, H. (2023). Land conflicts and legal uncertainty in post-Omnibus Law era. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 53(1), 87–106.
- Putri, S. A., & Nugroho, D. A. (2023). Legal pluralism in land governance: A socio-legal review. *Jurnal Rechts Vinding*, 12(1), 101–120.
- Rachman, N. F. (2023). Agrarian change and social justice in Indonesia. *Journal of Agrarian Studies*, 13(2), 145–169.
- Rahmawati, D., & Widodo, A. (2021). Land governance and social conflict in Indonesia. *Jurnal Sosiohumaniora*, 23(1), 34–49.
- Sari, K. D. (2022). Indigenous land rights and the Constitutional Court decisions. *Jurnal Konstitusi*, 19(2), 157–177.
- Simarmata, R. (2021). Customary land rights and national land law. *Indonesia Law Review*, 11(2), 215–235.
- Siscawati, M. (2022). Land rights and indigenous women in Indonesia. *Asia Pacific Journal of Anthropology*, 23(1), 55–73.
- Wahyuni, S. (2021). The socio-legal impact of the Job Creation Law on land use. *Indonesian Journal of Law and Society*, 2(2), 231–249.
- Wulandari, R. (2020). Digitalization in land licensing: Legal reform or exclusion? *Jurnal Media Hukum*, 27(2), 225–242.
- Yuliani, T. (2023). Corporate land grab and state facilitation: A critical review. *Jurnal Ilmu Hukum*, 10(1), 1–20.