

DINAMIKA PENGATURAN KRITERIA PENGALIHFUNGSIAN LP2B SEBELUM DAN SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

Anggita Mustika Dewi

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

Jl. Sosio Yustisia No. 1, Bulak Sumur, Sleman, Yogyakarta, 55281, Indonesia

Email: anggita.md@mail.ugm.ac.id**ARTICLE INFO****Article history:***Received*

2 Desember 2021

Revised

24 Maret 2022

Accepted

12 Desember 2022

Kata-kata Kunci:

Alih Fungsi;

Lahan Pertanian Pangan

Berkelanjutan;

Putusan Mahkamah

Konstitusi.

Keywords:

Conversion;

Sustainable Food

Agricultural Land;

Constitutional Court

Decision.

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis dinamika pengaturan kriteria pengalihfungsian LP2B, sebelum dan setelah berlakunya UU CK, serta setelah adanya Putusan MK yang menyatakan UU CK inkonstitusional bersyarat. Artikel ini menunjukkan bahwa terdapat tiga fase dinamika pengaturan kriteria pengalihfungsian LP2B. Fase Pertama, yakni sebelum berlakunya UU CK, terdapat dua kriteria pengalihfungsian LP2B, yaitu bencana dan 18 bidang kegiatan kepentingan umum. Fase Kedua, yakni setelah berlakunya UU CK terdapat tiga kriteria pengalihfungsian LP2B, yaitu bencana dengan tiadanya perubahan substansi, perluasan kriteria pengalihfungsian LP2B menjadi 24 bidang kegiatan kepentingan umum, dan penambahan kriteria baru berupa PSN. Sedangkan pada Fase Ketiga, yakni setelah adanya Putusan MK yang menyatakan UU CK inkonstitusional bersyarat, kriteria pengalihfungsian LP2B sebagaimana diatur dalam UU CK ditangguhkan pemberlakuannya sampai dengan selesainya perbaikan UU CK.

Abstract

The article aims to analyse the dynamics of the SFAL conversion criteria regulations preceding and following the enactment of the Job Creation Law as well as following the Constitutional Court Decision stating that the Job Creation Law is conditionally unconstitutional. According to the article's findings, there were three phases to the dynamics of the SFAL conversion criteria regulations. The First Phase prior to the enactment of the Law was the SFAL conversion criteria of disasters and 18 fields of public interest activities. The Second Phase following the enactment of the Law was the criteria of disasters being unchanged in substance, the criteria expansion to 24 fields of public interest activities, and the new criteria addition in the form of National Strategic Project. The Third Phase following the Constitutional Court Decision stating that the Job Creation Law is conditionally unconstitutional was that the criteria would be in effect when the revision of the Law was completed.

PENDAHULUAN

Artikel ini hendak mendiskusikan isu hukum tentang dinamika pengaturan kriteria pengalihfungsian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) sebelum dan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya UU CK). Keberadaan LP2B sendiri pada hakikatnya adalah wujud dari kebijakan negara untuk melindungi ketersediaan lahan pertanian (khususnya pangan) supaya tidak terjadi pengalihfungsian lahan pertanian untuk peruntukan di luar pertanian (pangan). Wujud konkret kebijakan tersebut adalah pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU PLP2B) serta peraturan pelaksanaannya, salah satunya Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PP Nomor 1 Tahun 2011).

Peraturan-peraturan tersebut tidak hanya bertujuan untuk melindungi lahan pertanian dari ancaman pengalihfungsian, tetapi juga untuk mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan. Untuk mencapai tujuan tersebut, Pasal 44 ayat (1) UU PLP2B jo. Pasal 35 ayat (1) PP Nomor 1 Tahun 2011 mengatur bahwa “Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan.” Kendati demikian, UU dan PP *a quo* juga memberlakukan *exceptional clause* dalam Pasal 44 ayat (2) dan (4) UU PLP2B jo. Pasal 35 ayat (2) PP Nomor 1 Tahun 2011. Ketentuan ini memperkenankan alihfungsi LP2B dalam hal terjadi bencana atau untuk kepentingan umum.

Isu pengaturan kriteria pengalihfungsian LP2B menjadi menarik untuk didiskusikan setelah pada tahun 2020 pemerintah mengundang UU CK. Ketentuan baru yang muncul dari UU CK adalah penambahan Proyek Strategis Nasional (PSN) sebagai kriteria ketiga pengalihfungsian LP2B. Sisi menarik dari isu kriteria pengalihfungsian LP2B pasca UU CK ini adalah perubahan kebijakan legislatif dari pembentuk undang-undang. Selain kriteria kepentingan umum yang sudah tergolong sebagai konsep kabur, ternyata UU CK menambahkan kriteria PSN yang secara konseptual lebih kabur lagi maknanya. Dimunculkannya PSN sebagai kriteria tambahan untuk kriteria pengalihfungsian LP2B menunjukkan bahwa makna dari konsep PSN sendiri tidak dapat dicakup dalam konsep kepentingan umum sehingga perlu dimunculkan tersendiri. Sebagai implikasinya, dengan semakin kaburnya makna dari kriteria pengalihfungsian LP2B maka keputusan untuk alihfungsi LP2B semakin bergantung pada diskresi pemerintah. Tentu saja hal ini tidak bermakna positif untuk tujuan dari LP2B itu sendiri.

Dalam perkembangannya kemudian, Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah melakukan pengujian formal terhadap UU CK. Amar Putusan *a quo* menyatakan bahwa pembentukan UU CK bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan”. Tegasnya, amar Putusan *a quo* menyatakan bahwa UU CK inkonstitusional bersyarat. Tentunya, Putusan *a quo*

memiliki implikasi terhadap pengaturan kriteria pengalihfungsian LP2B sebagaimana diubah melalui UU CK.

Atas dasar penjelasan di atas maka artikel ini akan mendiskusikan dinamika pengaturan kriteria pengalihfungsian LP2B, sebelum dan setelah berlakunya UU CK, serta setelah adanya Putusan MK yang menyatakan UU CK inkonstitusional bersyarat. Secara tersirat, pembahasan ini sekaligus akan menyoroti kebijakan legislatif pemerintah dalam upaya mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan serta perlindungan ketersediaan lahan pertanian dari ancaman pengalihfungsian yang tercermin dalam dinamika setiap fase pengaturannya (sebelum dan setelah berlakunya UU CK, serta setelah adanya Putusan MK yang menyatakan bahwa UU CK inkonstitusional bersyarat). Kesan yang secara transparan nampak adalah kebijakan legislatif untuk perlindungan LP2B ini hanya sekadar *lips service* belaka jika ditilik dari *exceptional clause* yang diberlakukan untuk kriteria pengalihfungsian LP2B. Putusan MK yang menyatakan UU CK inkonstitusional bersyarat belum dapat diandalkan untuk mengklaim bahwa kebijakan legislatif untuk perlindungan LP2B ini sudah kembali lagi ke jalan yang benar, tetapi hanya sekadar “menunda” sesuai sifat dari putusan tersebut.

PEMBAHASAN

UU PLP2B dibentuk atas delegasi Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang berbunyi “Ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan terhadap kawasan lahan abadi pertanian pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e diatur dengan undang-undang.”¹ Selain itu, UU *a quo* juga dibentuk sebagai upaya pemerintah menekan laju pengalihfungsian lahan pertanian yang menjadi ancaman serius terhadap pencapaian ketahanan dan kedaulatan pangan melalui penetapan lahan pertanian pangan sebagai LP2B.²

Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup.³ Sedangkan kedaulatan pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri dapat menentukan kebijakan pangannya, yang menjamin hak atas pangan bagi rakyatnya, serta memberikan hak bagi masyarakatnya untuk menentukan sistem pertanian pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.⁴ Singkatnya, ketahanan pangan berkenaan dengan tujuan (*setting the goal*), sedangkan kedaulatan pangan berkenaan dengan jalan pencapaiannya (*defining the way to realize it*).⁵

¹ Pasal 48 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

² Penjelasan Umum UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

³ Lihat Pasal 1 angka 10 UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

⁴ Lihat Pasal 1 angka 11 UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

⁵ Syahyuti, Sunarsih, Sri Wahyuni, Wahyuning K. Sejati, dan Miftahul Azis, ‘Kedaulatan Pangan sebagai Basis untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan Nasional’ (2015) 33 (2) Forum Penelitian Agro Ekonomi 95, 103-104.

Lahan yang sudah ditetapkan sebagai LP2B dilindungi dan dilarang dialihfungsikan.⁶ Akan tetapi, ketentuan tersebut tidak bersifat mutlak karena terdapat kriteria untuk mengalihfungsikan LP2B. Adapun dinamika pengaturan kriteria pengalihfungsian LP2B akan dibahas dalam tiga fase. *Fase Pertama*, sebelum berlakunya UU CK, *Fase Kedua* setelah berlakunya UU CK, dan *Fase Ketiga* setelah adanya Putusan MK yang menyatakan UU CK inkonstitusional bersyarat.

Kriteria Alih Fungsi LP2B Sebelum Berlakunya UU CK

Pada *Fase Pertama*, yakni sebelum berlakunya UU CK, kriteria pengalihfungsian LP2B diatur dalam Pasal 44 ayat (2) dan (4) UU PLP2B dimana berdasarkan Pasal *a quo*, kriteria tersebut dibagi menjadi dua, yakni kepentingan umum dan bencana.⁷ Terkait kriteria pengalihfungsian LP2B yang pertama yaitu bencana, Pasal 37 PP Nomor 1 Tahun 2011 sebagai peraturan pelaksana UU PLP2B menentukan bahwa penetapan suatu kejadian sebagai bencana dilakukan oleh badan yang berwenang dalam urusan penanggulangan bencana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸ Dalam konteks ini, Penulis setuju bahwa pengaturan bencana dimasukkan sebagai kriteria pengalihfungsian LP2B. Hal ini mengingat terjadinya bencana merupakan salah satu bentuk *force majeure*. Adapun yang dimaksud dengan *force majeure* menurut *Black's Law Dictionary* adalah “*an event or effect that can be neither anticipated nor controlled*”.⁹ Bencana termasuk dalam *force majeure* karena merupakan keadaan yang tidak dapat diperkirakan sebelumnya atau di luar kendali yang wajar karena adanya faktor eksternal.¹⁰ Oleh sebab itu, dalam hal terjadi bencana yang mengakibatkan hilang atau rusaknya infrastruktur secara permanen, sedangkan pembangunan infrastruktur pengganti tidak dapat ditunda, maka LP2B memang tidak terhindarkan untuk dialihfungsikan.¹¹

Lebih lanjut, kriteria pengalihfungsian LP2B yang kedua adalah kepentingan umum. Mengenai pengertian maupun bidang kegiatan yang tergolong kepentingan umum tidak diatur dalam batang tubuh UU PLP2B, melainkan diatur di dalam Penjelasan Pasal 44 ayat (2) UU *a quo*¹² yang berbunyi sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan “kepentingan umum” adalah kepentingan sebagian besar masyarakat yang meliputi kepentingan untuk pembuatan jalan umum, waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum atau air bersih, drainase dan sanitasi, bangunan pengairan, pelabuhan, bandar udara, stasiun dan jalan kereta api, terminal, fasilitas keselamatan umum, cagar alam, serta pembangkit dan jaringan listrik.

⁶ Pasal 44 ayat (1) UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

⁷ Lihat Pasal 44 ayat (2) dan (4) UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

⁸ Pasal 37 PP No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

⁹ *Black's Law Dictionary* (8th edn, 2004) 673.

¹⁰ Kunarso, dan A Djoko Sumaryanto, 'Eksistensi Perjanjian Ditengah Pandemi Covid-19' (2020) 1 (1) *Batulis Civil Law Review* 33, 40-41.

¹¹ Lihat Pasal 45 ayat (2) PP No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

¹² Penjelasan Pasal 44 ayat (2) UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Oleh karena pengaturan mengenai pengertian beserta bidang kegiatan yang tergolong kepentingan umum diatur di bagian penjelasan pasal, maka ketentuan tersebut bukan merupakan suatu norma yang bersifat mengikat dan membatasi.¹³ Dalam rangka menormakan bidang-bidang kegiatan kepentingan umum tersebut sehingga memiliki kekuatan mengikat, maka ketentuan tersebut kemudian dituangkan dalam batang tubuh Pasal 36 ayat (1) PP Nomor 1 Tahun 2011¹⁴ yang berbunyi:

- (1) Alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dilakukan dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (2) huruf a terbatas pada kepentingan umum yang meliputi:
 - a. jalan umum;
 - b. waduk;
 - c. bendungan;
 - d. irigasi;
 - e. saluran air minum atau air bersih;
 - f. drainase dan sanitasi;
 - g. bangunan pengairan;
 - h. pelabuhan;
 - i. bandar udara;
 - j. stasiun dan jalan kereta api;
 - k. terminal;
 - l. fasilitas keselamatan umum;
 - m. cagar alam; dan/atau
 - n. pembangkit dan jaringan listrik.

Tegasnya, dengan diakomodasinya 14 (empat belas) bidang kegiatan kepentingan umum dalam batang tubuh Pasal 36 ayat (1) PP Nomor 1 Tahun 2011, maka ketentuan tersebut menjadi suatu norma yang bersifat mengikat dan membatasi.

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa pengaturan kriteria kepentingan umum dalam Penjelasan Pasal 44 ayat (2) UU PLP2B menyebabkan ketentuan tersebut tidak berlaku sebagai norma yang bersifat mengikat dan membatasi. Artinya, terbuka adanya kepentingan umum lainnya yang dapat dijadikan kriteria pengalihfunctionsi LP2B. Hal tersebut sejalan dengan bunyi Pasal 36 ayat (2) PP Nomor 1 Tahun 2011 yang menyatakan “Selain kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan juga dapat dilakukan untuk pengadaan tanah guna kepentingan umum lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.” Pengaturan dalam Pasal 36 ayat (2) PP Nomor 1 Tahun 2011 yang membuka kemungkinan untuk memperluas bidang kegiatan yang tergolong sebagai kepentingan umum pada dasarnya tidak bertentangan dengan undang-undang yang menjadi landasannya (*in casu* UU PLP2B). Hal tersebut karena penjabaran mengenai bidang kegiatan kepentingan umum dalam

¹³ Lampiran I UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa “Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma.”

¹⁴ Lihat Pasal 36 ayat (1) dan (2) PP No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

UU PLP2B hanya terdapat dalam penjelasan pasal *a quo* sehingga tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Undang-undang yang dimaksud dalam Pasal 36 ayat (2) PP Nomor 1 Tahun 2011 merujuk pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU Pengadaan Tanah). Di dalam UU Pengadaan Tanah, khususnya di dalam Pasal 1 angka 6 dijelaskan mengenai pengertian kepentingan umum yang berlaku sebagai pedoman umum (*general guideline*),¹⁵ yakni kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.¹⁶ Kemudian, di dalam Pasal 10 UU Pengadaan Tanah juga diatur mengenai bidang-bidang kegiatan yang tergolong sebagai kepentingan umum (daftar kegiatan (*list provisions*-nya)).¹⁷

Berdasarkan pembahasan tersebut, terdapat dua peraturan yang mengatur mengenai bidang-bidang kegiatan kepentingan umum sebagai kriteria pengalihfungsian LP2B, yakni Pasal 44 ayat (2) UU PLP2B beserta penjelasannya *jo.* Pasal 36 ayat (1) PP Nomor 1 Tahun 2011 dan Pasal 1 angka 6 *jo.* Pasal 10 UU Pengadaan Tanah. Berikut adalah tabel perbandingan bidang-bidang kegiatan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kedua peraturan tersebut:

Tabel 1 Perbandingan Bidang-bidang Kegiatan Kepentingan Umum

Penjelasan Pasal 44 ayat (2) UU PLP2B <i>jo.</i> Pasal 36 ayat (1) PP Nomor 1 Tahun 2011	Pasal 10 UU Pengadaan Tanah
<p>(1) Alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dilakukan dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (2) huruf a terbatas pada kepentingan umum yang meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. jalan umum; b. waduk; c. bendungan; d. irigasi; e. saluran air minum atau air bersih; f. drainase dan sanitasi; g. bangunan pengairan; h. pelabuhan; i. bandar udara; j. stasiun dan jalan kereta api; k. terminal; l. fasilitas keselamatan umum; m. cagar alam; dan/atau n. pembangkit dan jaringan listrik. 	<p>Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. pertahanan dan keamanan nasional; b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api; c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya; d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal; e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi; f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik; g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah; h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah; i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah; j. fasilitas keselamatan umum; k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah; l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik; m. cagar alam dan cagar budaya; n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa; o. pencanaan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa; p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah; q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

¹⁵ Michael G. Kitay, *Land Acquisition in Developing Countries Policies and Procedures of the Public Sector* (Lincoln Institute of Land Policy Book 1985) 40 menyatakan bahwa “*general guidelines, which state merely that expropriation requires a public purpose.*”; Maria S.W. Sumardjono, *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia dari Keputusan Presiden sampai Undang-Undang* (Gadjah Mada University Press 2015) 8-9; dan Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya* (Kompas 2009) 241 menyatakan bahwa “sesuai dengan sifatnya sebagai pedoman, hal ini memberikan kebebasan bagi eksekutif untuk menyatakan suatu proyek memenuhi syarat untuk kepentingan umum dengan menafsirkan pedoman tersebut.”

¹⁶ Pasal 1 angka 6 UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum *jo.* UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

¹⁷ Michael G. Kitay, *Land Acquisition in Developing Countries Policies and Procedures of the Public Sector* (Lincoln Institute of Land Policy Book 1985) 40 menyatakan bahwa “*list provisions, explicitly identifying the purposes – schools, roads, government buildings, and the like – that the legislature deems to be public. Purposes not appearing on the list may not form the basis for expropriation of land. List provisions permit the executive and judicial branches less discretion than general guidelines.*”

Dari data dalam tabel tersebut terlihat bahwa 14 (empat belas) bidang kegiatan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 44 ayat (2) UU PLP2B *jo.* Pasal 36 ayat (1) PP Nomor 1 Tahun 2011 sudah terakomodasi dan terangkum dalam 6 (enam) bidang kegiatan kepentingan umum yang terdapat dalam Pasal 10 huruf b, c, d, f, j dan m UU Pengadaan Tanah. Bahkan, Pasal 10 UU Pengadaan Tanah juga memperluas bidang-bidang kegiatan kepentingan umum yang dapat menjadi kriteria pengalihfungsian LP2B sebagaimana dapat dilihat dalam Pasal 10 huruf a, e, g, h, i, k, l, n sampai dengan UU Pengadaan Tanah. Dengan demikian, secara keseluruhan terdapat 18 (delapan belas) bidang kegiatan yang diklasifikasikan sebagai kriteria kepentingan umum untuk mengalihfungsikan LP2B.

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas, maka pada fase pertama terdapat dua kriteria pengalihfungsian LP2B, yakni kepentingan umum dan bencana. Pengaturan kriteria pengalihfungsian LP2B berupa bencana diatur dalam Pasal 44 ayat (2) UU PLP2B *jo.* Pasal 37 PP Nomor 1 Tahun 2011. Dimasukkannya bencana sebagai kriteria pengalihfungsian LP2B sudah tepat mengingat bencana tergolong sebagai bentuk *force majeure*. Lebih lanjut terkait kriteria pengalihfungsian LP2B berupa kepentingan umum, pengaturannya selain merujuk Pasal 44 ayat (2) UU PLP2B beserta penjelasannya *jo.* Pasal 36 ayat (1) PP Nomor 1 Tahun 2011, juga merujuk Pasal 1 angka 6 *jo.* Pasal 10 UU Pengadaan Tanah. Konsekuensi logis dari pengaturan tersebut adalah semakin bertambahnya kriteria pengalihfungsian LP2B untuk kepentingan umum.

Kriteria Alih Fungsi LP2B Setelah Berlakunya UU CK

Pada tanggal 2 November 2020, pemerintah menggundangkan UU CK. UU CK dibentuk dengan menggunakan teknik *omnibus law*, maksudnya adalah satu undang-undang (*in casu* UU CK) mengubah banyak undang-undang sekaligus dengan mengubah bagian-bagian tertentu dari undang-undang tersebut tanpa menyebabkannya dicabut sama sekali.¹⁸ Tujuan/manfaat penggunaan teknik *omnibus law* dalam UU CK diantaranya:

1. Melakukan penyederhanaan jumlah aturan karena dianggap terdapat *hyper regulation* serta saling tumpang tindih sehingga dinilai menghambat laju kecepatan investasi dalam rangka memacu percepatan pertumbuhan ekonomi.¹⁹
2. Mempersingkat proses legislasi dalam hal kebutuhan ingin mengubah banyak ketentuan di berbagai undang-undang karena tidak perlu melakukan usulan perubahan satu per satu terhadap undang-undang yang ingin diubah;²⁰
3. Harmonisasi pengaturan akan terjaga mengingat perubahan atas banyak ketentuan yang tersebar di berbagai undang-undang dilakukan dalam satu waktu oleh *omnibus law*.²¹

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia* (Konstitusi Press 2020) 221.

¹⁹ *Ibid.*, 220; Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 'Booklet UU Cipta Kerja' (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian) <<https://dikti.kemdikbud.go.id/wp-content/uploads/2020/10/Booklet-UU-Cipta-Kerja.pdf>> di akses 30 Oktober 2021.

²⁰ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²¹ *Ibid.*

Menurut Anggono, terdapat beberapa perbedaan mendasar antara teknik undang-undang biasa dengan teknik *omnibus law*, yaitu:

1. Dari segi substansi yang diatur atau dimuat, selama ini kebiasaan undang-undang di Indonesia mengandung satu materi/subjek/substansi, sementara *omnibus law* memuat banyak materi/subjek/substansi yang berbeda dan bahkan dapat tidak saling terkait.
2. Dari segi teknik pembentukan undang-undang, perubahan atau pencabutan suatu undang-undang yang selama ini lazim dilakukan di Indonesia adalah dengan menggunakan metode satu usulan perubahan undang-undang, mengubah atau mencabut satu undang-undang saja serta tidak mengubah substansi lain. Sementara *omnibus law* menggunakan teknik mengubah, mencabut, atau memberlakukan beberapa ketentuan dalam berbagai undang-undang hanya melalui satu usulan pembentukan undang-undang kepada parlemen.
3. Di Indonesia dikenal konsep undang-undang kodifikasi. antara *omnibus law* dengan kodifikasi juga memiliki pengertian yang berbeda. *Omnibus law* memang menggabungkan atau mengumpulkan ketentuan dari banyak undang-undang, tetapi ketentuan yang dikumpulkan tersebut topik hukumnya bermacam-macam dan sering tidak berkaitan satu sama lain. Sedangkan kodifikasi hukum adalah pembukuan hukum dalam satu himpunan undang-undang dalam materi yang sama.²²

UU PLP2B merupakan salah satu undang-undang yang diubah dalam UU CK. UU PLP2B diubah dalam UU CK di bawah Bab VIII tentang Pengadaan Tanah. Terdapat dua pasal dalam UU PLP2B yang diubah dalam UU CK, yakni Pasal 44 dan Pasal 73. Khusus Pasal 44 yang mengatur mengenai alih fungsi LP2B, UU CK menambahkan ketentuan baru terkait kriteria pengalihfungsian LP2B. Sebelum adanya UU CK, kriteria pengalihfungsian LP2B terbagi menjadi dua, yakni untuk kepentingan umum dan bencana. Akan tetapi, setelah UU CK diundangkan kriteria pengalihfungsian LP2B terbagi menjadi tiga, yakni bencana, kepentingan umum, dan PSN.²³ Adapun secara substansi materi tidak terdapat perubahan apapun yang dilakukan UU CK terhadap pengaturan bencana sebagai kriteria pengalihfungsian LP2B yang pertama.

Terhadap kriteria pengalihfungsian LP2B yang kedua yakni kepentingan umum, pengaturan mengenai pengertian maupun bidang kegiatan yang tergolong sebagai kepentingan umum masih diatur di bagian Penjelasan Pasal 44 ayat (2) UU PLP2B *jo.* UU CK. Lebih lanjut, Pasal 185 huruf b UU CK menyatakan bahwa pada saat UU CK mulai berlaku, maka semua peraturan pelaksana dari undang-undang yang telah diubah oleh UU CK dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU CK dan wajib disesuaikan paling lama tiga bulan.²⁴ Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa PP Nomor 1 Tahun

²² Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia* (Konstitusi Press 2020) 179.

²³ Pasal 44 ayat (2) dan (4) UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan *jo.* UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

²⁴ Pasal 185 huruf b UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum *jo.* UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

2011 sebagai peraturan pelaksana UU PLP2B masih berlaku mengingat PP *a quo* tidak bertentangan dengan UU CK.

Oleh karena PP Nomor 1 Tahun 2011 masih berlaku, maka perluasan bidang kegiatan kepentingan umum yang merujuk Pasal 10 UU Pengadaan Tanah juga tetap berlaku sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya dalam pembahasan fase pertama. Adapun yang perlu diperhatikan adalah rujukan perluasan bidang kegiatan kepentingan umum dalam Pasal 10 UU Pengadaan Tanah pasca berlakunya UU CK. Hal tersebut mengingat UU Pengadaan Tanah merupakan undang-undang selain UU PLP2B yang diubah dalam Bab VIII UU CK tentang Pengadaan Tanah. Salah satu pasal yang diubah dalam Bab VIII tersebut adalah Pasal 10 UU Pengadaan Tanah, dimana melalui UU CK terdapat penambahan 6 (enam) bidang kegiatan yang tergolong sebagai kepentingan umum, diantaranya sebagai berikut:²⁵

- s. kawasan Industri Hulu dan Hilir Minyak dan Gas yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- t. kawasan Ekonomi Khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- u. kawasan Industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- v. kawasan Pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- w. kawasan Ketahanan Pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; dan
- x. kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah.

Dengan demikian pasca berlakunya UU CK, secara keseluruhan terdapat 24 (dua puluh empat) bidang kegiatan kepentingan umum yang menjadi kriteria pengalihfungsian LP2B.

Terkait tambahan kriteria kepentingan umum dalam *list provisions* Pasal 10 UU Pengadaan Tanah *jo.* UU CK berupa Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), kawasan industri, dan kawasan pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah masih menjadi perdebatan apakah bidang-bidang kegiatan tersebut tepat apabila diklasifikasikan sebagai kepentingan umum. Pada dasarnya, ketentuan tersebut diklasifikasikan sebagai kepentingan umum untuk memudahkan pengadaan tanahnya dalam rangka menciptakan lapangan pekerjaan. Akan tetapi, apakah secara substansi hal tersebut sejalan dengan *general guideline* kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 6 UU Pengadaan Tanah. Hal tersebut karena *list provisions* yang demikian menimbulkan pertanyaan mengenai kepentingan umum “siapa” atau “yang mana”,

²⁵ Lihat Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum *jo.* UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

apakah sudah merefleksikan kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Seyogyanya, pembentuk undang-undang (*in casu* UU CK) dalam merumuskan *list provisions* kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UU Pengadaan Tanah *jo.* UU CK juga harus menyesuaikan dengan *general guideline*-nya sehingga penafsiran mengenai kepentingan umum tidak hanya berdasarkan kepentingan dan selera sesaat.²⁶ Terlebih *list provisions* sebagaimana tercantum dalam Pasal 10 UU Pengadaan Tanah *jo.* UU CK tergolong sebagai kriteria kepentingan umum untuk mengalihfungsikan LP2B.

Kriteria pengalihfungsian LP2B yang ketiga adalah PSN. Pengaturan mengenai PSN bukanlah suatu hal yang baru karena sudah dikenal sebelum diundangkannya UU CK, yakni sejak Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Melalui UU CK, PSN kemudian ditambahkan sebagai kriteria pengalihfungsian LP2B. Adapun yang dimaksud dengan PSN adalah proyek dan/atau program yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan/atau Badan Usaha yang memiliki sifat strategis untuk pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka penciptaan kerja dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.²⁷

Pasal 44 ayat (2) UU PLP2B *jo.* UU CK hanya menyebutkan “Dalam hal untuk kepentingan umum dan/atau Proyek Strategis Nasional, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Berbeda halnya dengan kedua kriteria lainnya, pengalihfungsian LP2B untuk PSN hanya diatur dalam satu ayat tersebut tanpa pengaturan lebih lanjut, termasuk tiadanya pengaturan mengenai syarat pengalihfungsian. Dengan demikian, pengaturan tersebut tidak implementatif dan sangat membutuhkan peraturan pelaksana.

Berhubungan dengan peruntukkan PSN, terdapat dua kemungkinan rumusan syarat pengalihfungsian. *Pertama*, syarat pengalihfungsian LP2B untuk PSN diatur paling tidak sama dengan syarat pengalihfungsian LP2B untuk kepentingan umum, yakni dilakukan kajian kelayakan strategis, disusun rencana alih fungsi lahan, dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik, dan disediakan lahan pengganti terhadap LP2B yang dialihfungsikan.²⁸ *Kedua*, syarat pengalihfungsian untuk PSN diatur lebih ringan dari syarat pengalihfungsian LP2B untuk kepentingan umum. Terbuka kemungkinan pengaturan yang lebih ringan mengingat PSN berisi proyek dan/atau program yang bersifat strategis dan memiliki urgensi besar untuk segera direalisasikan²⁹ yang mana hambatan terbesar realisasinya selama ini berkenaan dengan pembebasan lahan.³⁰

²⁶ Lihat Maria S.W. Sumardjono, *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia dari Keputusan Presiden sampai Undang-Undang* (n 35) 8.

²⁷ Pasal 1 ayat (1) PP No. 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional.

²⁸ Pasal 44 ayat (3) UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan *jo.* Pasal 39 PP No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

²⁹ Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas, ‘National Strategic Projects’ (Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas) <<https://kppip.go.id/en/national-strategic-projects/>> di akses 30 Oktober 2021.

³⁰ Sukarno W. Sumarto, ‘Proyek Strategis Nasional (PSN)’ (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan) <<http://www.bpkp.go.id/jateng/konten/2688/proyek-strategis-nasional-psn>> di akses 30 Oktober 2021.

Dalam fase kedua pengaturan kriteria pengalihfungsian LP2B, yakni setelah berlakunya UU CK, terdapat beberapa hal yang dapat disimpulkan, yaitu:

1. Tidak terdapat perubahan substansi materi kriteria pengalihfungsian LP2B berupa bencana;
2. Terdapat perluasan kriteria pengalihfungsian LP2B berupa kepentingan umum sebagaimana merujuk Pasal 10 huruf s sampai dengan x UU Pengadaan Tanah jo. UU CK; dan
3. Terdapat penambahan kriteria pengalihfungsian LP2B yang ketiga, yakni PSN.

Quo Vadis Kriteria Alih Fungsi LP2B Setelah Adanya Putusan MK yang Menyatakan UU CK Inkonstitusional Bersyarat

Fase ketiga adalah dinamika pengaturan kriteria pengalihfungsian LP2B setelah adanya putusan MK yang menyatakan UU CK inkonstitusional bersyarat. MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana hal tersebut diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.³¹ Berdasarkan Pasal *a quo*, putusan MK bersifat final dan mengikat.³² Artinya putusan tersebut memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum yang bersifat *erga omnes*, yaitu sebuah putusan yang akibat hukumnya mengikat semua pihak.³³ Kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang dimiliki MK menempatkan MK sebagai *negative legislature*.³⁴ Adapun Bugarcic dalam Susanto menyatakan bahwa *“the constitutional courts, as a ‘negative legislator’, primarily monitors the legal acts of the parliament, focusing on the purely abstract issue of the logical compatibility which must exist between statute and the Constitution.”*³⁵ Pengujian undang-undang juga merupakan salah satu mekanisme *check and balances* yang dilakukan MK dalam mengawal tegaknya negara hukum³⁶ dengan tujuan melahirkan suatu produk hukum yang adil dan betul-betul berorientasi pada kepentingan publik atau rakyat.³⁷ Pasal 2 ayat (2) Peraturan MK Nomor 2 Tahun

³¹ Pasal 24C ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³² *Ibid.*

³³ Mohammad Agus Maulidi, ‘Problematika Hukum Implementasi Putusan Final dan Mengikat Mahkamah Konstitusi Perspektif Negara Hukum’ (2017) 24 (4) Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM 535, 543.

³⁴ Mei Susanto, ‘Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Budgeter dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Authority of the Constitutional Court as a Negative Budgeter in the Judicial Review of the State Budget Law’ (2017) 14 (4) Jurnal Konstitusi 728, 729; Aninditya Eka Bintari, ‘Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Legislator dalam Penegakan Hukum Tata Negara’ (2013) 8 (1) Pendecta 83, 89; Anajeng Esri Edhi Mahanani, ‘Impresi Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Positive Legislature Ditinjau dari Progresivitas Hukum dan Teori Pemisahan Kekuasaan’ (2020) 54 (2) Asy-Syir’ah 421, 423.

³⁵ Mei Susanto, ‘Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Budgeter dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Authority of the Constitutional Court as a Negative Budgeter in the Judicial Review of the State Budget Law’ (2017) 14 (4) Jurnal Konstitusi 728, 749.

³⁶ Callychya Juanitha Raisha Tuhumena, Jemmy Jefry Pietersz, Victor Juzuf Sedubun, ‘Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang’ (2021) 1 (3) Tatohi: Jurnal Ilmu Hukum 248, 253.

³⁷ Topane Gayus Lumbuun, ‘Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi oleh DPR RI’ (2009) 6 (3) Jurnal Legislasi Indonesia 77, 79.

2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang menjelaskan bahwa pengujian undang-undang meliputi pengujian formil (*formele toetsing*) dan pengujian materil (*materiële toetsing*).³⁸

Pengujian UU CK terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang diputuskan dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tertanggal 25 November 2021 termasuk dalam pengujian formil. Adapun maksud dari pengujian formil adalah pengujian terhadap proses pembentukan undang-undang atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) yang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang atau Perppu sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945.³⁹ Tegasnya, pengujian formil terkait dengan masalah prosedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya.⁴⁰ Terkait pengujian formil, Isra mengemukakan bahwa masalah yang masih sering diperdebatkan dan sering diabaikan dan/atau dilanggar dalam proses pembentukan undang-undang diantaranya adalah partisipasi publik.⁴¹ Hal tersebut tak terkecuali terjadi dalam pembentukan UU CK, dimana MK dalam pertimbangannya menyatakan bahwa tata cara pembentukan UU CK tidak didasarkan pada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar, serta sistematika pembentukan undang-undang; terjadinya perubahan penulisan beberapa substansi pasca persetujuan bersama DPR dan Presiden; dan bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya berkenaan dengan asas kejelasan tujuan, asas kejelasan rumusan, dan asas keterbukaan, sehingga MK berpendapat proses pembentukan UU CK dinyatakan cacat formil karena tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.⁴²

Sekalipun MK menyatakan pembentukan UU CK mengandung cacat formil,⁴³ tetapi MK dapat memahami persoalan “obesitas regulasi” dan tumpang tindih antar undang-undang yang menjadi alasan pemerintah menggunakan metode *omnibus law* yang bertujuan untuk mengakselerasi investasi dan memperluas lapangan kerja di Indonesia. Oleh karena telah ternyata terbukti secara hukum adanya ketidakterpenuhannya syarat-syarat tentang tata cara dalam pembentukan UU CK, sementara terdapat pula tujuan besar yang ingin dicapai dengan berlakunya UU CK serta telah banyak dikeluarkan peraturan-peraturan pelaksana dan bahkan telah banyak diimplementasikan di tataran praktik, maka untuk menghindari ketidakpastian hukum dan dampak lebih besar yang ditimbulkan, berkenaan dengan hal ini, menurut MK terhadap UU CK harus dinyatakan

³⁸ Pasal 2 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

³⁹ Pasal 2 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

⁴⁰ Galuh Candra Purnamasari, ‘Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Melakukan Judicial Review terhadap Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Internasional’ (2017) 2 (1) Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum 1, 11.

⁴¹ Saldi Isra, ‘Purifikasi Proses Legislasi Melalui Pengujian Undang-Undang (Purification in Legislation Process Through Judicial Review)’ (2010) 7 (1) Jurnal Legislasi Indonesia 109, 110.

⁴² Lihat Pertimbangan 3.19 dan 3.20.3 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi, 25 November 2021.

⁴³ Lihat Pertimbangan 3.20 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi, 25 November 2021.

inkonstitusional secara bersyarat⁴⁴ (*conditionally unconstitutional*). Model putusan inkonstitusional bersyarat yang dijatuhkan MK dalam perkara *a quo* sering membuat MK seolah menjadi *positive legislature*⁴⁵ karena putusannya berisi norma pengaturan.⁴⁶ Berikut adalah amar putusan inkonstitusional bersyarat MK dalam perkara *a quo* yang relevan dengan dinamika pengaturan kriteria pengalihfunctionian LP2B:⁴⁷

3. Menyatakan pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan”;
4. Menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini;
5. Memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) menjadi inkonstitusional secara permanen;
6. Menyatakan apabila dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun pembentuk undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) maka undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) dinyatakan berlaku kembali;
7. Menyatakan untuk menanggihkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).

⁴⁴ Lihat Pertimbangan 3.20.1 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi, 25 November 2021.

⁴⁵ Mei Susanto, ‘Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Budgeter dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Authority of the Constitutional Court as a Negative Budgeter in the Judicial Review of the State Budget Law)’ (2017) 14 (4) Jurnal Konstitusi 728, 750; Rizki Panangian Hrp, Lusy Liany, ‘Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 terkait Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pembentukan Norma Baru’ (2019) 16 (2) Lex Jurnalica 153, 154.

⁴⁶ Martitah, ‘Progresivitas Hakim Konstitusi dalam Membuat Putusan (Analisis terhadap Keberadaan Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Positive Legislature)’ (2012) 41 (2) Masalah-Masalah Hukum 315, 316.

⁴⁷ Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi, 25 November 2021.

Implikasi dari Amar Putusan *a quo* menurut Sumardjono adalah UU CK dan peraturan pelaksanaannya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sejak diputus MK pada tanggal 25 November 2021, sampai dengan dilakukannya perbaikan UU CK dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal 25 November 2021. Amar Putusan butir 3 bermakna bahwa UU CK dan aturan pelaksanaannya dinyatakan inkonstitusional bersyarat pada saat putusan dibacakan (25 November 2021) dan menjadi konstitusional (tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945) apabila memenuhi syarat yang ditetapkan oleh MK (*in casu* perbaikan UU CK dan peraturan pelaksanaannya dalam waktu 2 (dua) tahun). Jika tidak diperbaiki, maka UU CK menjadi inkonstitusional permanen (Amar Putusan butir 5) sehingga undang-undang, atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh UU CK dinyatakan berlaku kembali (Amar Putusan butir 6). Apabila Amar Putusan butir 3 dikaitkan dengan Amar Putusan butir 4, maka walaupun secara formal UU CK masih eksis (memiliki daya laku), tetapi sudah tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat (tidak memiliki daya ikat) sejak 25 November 2021 sampai dengan selesainya perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun. Implikasi dari tidak adanya daya ikat terhadap UU CK adalah dampak beserta sanksi yang terdapat dalam UU CK tidak dapat diimplementasikan.⁴⁸

Berbeda dengan Sumardjono, Wicaksono menyatakan bahwa terdapat preseden terdahulu, yaitu Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009 yang sekalipun dalam pertimbangan hukum menyatakan undang-undang yang diuji cacat prosedural, namun berdasarkan asas kemanfaatan, MK memutuskan tidak perlu dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian, UU CK seharusnya dimaknai masih memiliki daya laku (*validity*) dan daya ikat (*efficacy*) secara bersyarat, sehingga tidak ada alasan untuk tidak melaksanakan UU CK sepanjang syaratnya dipenuhi. Bila terdapat pemaknaan bahwa pasca Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, UU CK tidak dapat dilaksanakan (beku) karena harus diperbaiki terlebih dulu, maka pemaknaan ini justru kontradiktif dengan *ratio decidendi*. Harus dicermati tujuan penggunaan klausul bersyarat (baik *conditionally constitutional* maupun *conditionally unconstitutional*) dimaksudkan agar suatu norma yang diuji (baik melalui uji materiil maupun uji formil) dapat dilaksanakan (dalam arti tetap konstitusional) sepanjang pelaksanaannya sesuai dengan tafsir yang diberikan oleh MK.⁴⁹

Terkait dikotomi pendapat mengenai daya laku dan daya ikat UU CK pasca Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Penulis sejalan dengan pendapat Sumardjono. Dengan demikian, kondisi saat ini dapat dikatakan berada dalam *status quo*, dimana dengan dinyatakannya UU CK inkonstitusional bersyarat, maka perubahan kriteria pengalihfungsian LP2B sebagaimana diatur dalam UU CK ditangguhkan pemberlakuannya sampai dengan selesainya perbaikan UU CK. Lebih lanjut, apabila kedepannya pembentuk UU CK ternyata tidak dapat menyelesaikan perbaikan UU CK dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sejak Putusan

⁴⁸ Maria S.W. Sumardjono, 'Memahami Putusan MK No. 91/PUU XVIII/2020 terkait UU Cipta Kerja' (Eksaminasi Publik Terhadap Putusan MK Uji Formil UU Cipta Kerja Nomor 107/PUU XVIII/2020 *jo.* Putusan MK Nomor 91/PUU XVIII/2020, Jakarta, Februari 2022).

⁴⁹ Dian Agung Wicaksono, 'Quo Vadis Pendirian Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang Cipta Kerja dan Implikasinya terhadap Kegamangan Pemerintah Daerah dalam Melaksanakan Kewenangan Mengatur' (2022) 11 (1) Jurnal Rechtsvinding 85, 98.

a quo diucapkan, maka pengaturan mengenai LP2B seluruhnya akan merujuk kembali pada ketentuan sebelum berlakunya UU CK.⁵⁰ Tegasnya, perluasan kriteria pengalihfungsian LP2B sebagaimana diatur dalam Pasal 10 huruf s sampai dengan x UU Pengadaan Tanah *jo.* UU CK serta penambahan kriteria pengalihfungsian LP2B yang ketiga berupa PSN menjadi inkonstitusional permanen sehingga tidak dapat diimplementasikan. Demikian pula sebaliknya, apabila kedepannya pembentuk UU CK ternyata dapat menyelesaikan perbaikan UU CK dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sejak Putusan *a quo* diucapkan, maka pengaturan mengenai LP2B seluruhnya akan merujuk pada ketentuan dalam UU CK sesuai dengan perbaikan-perbaikan yang dilakukan.

Adapun terkait dengan *status quo* tersebut, Penulis melihat bahwa *political will* dari pembentuk undang-undang menghendaki agar ketentuan yang terdapat di dalam UU CK dapat diimplementasikan kembali sebagaimana tercermin dalam beberapa hal sebagai berikut:

1. Diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah pada tanggal 27 Desember 2021,⁵¹ Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2022 tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara pada tanggal 18 April 2022,⁵² serta Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 68 Tahun 2021 tentang Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUUXVIII/2020 atas Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Tegasnya penerbitan peraturan-peraturan *a quo* dilakukan pasca Putusan *a quo* tanggal 25 November 2021. Dengan demikian, pada dasarnya penerbitan peraturan-peraturan *a quo* telah melanggar amar ketujuh Putusan *a quo* yang menyatakan untuk menangguk segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU CK.
2. Telah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada tanggal 16 Juni 2022⁵³ yang memberikan legitimasi metode *omnibus* dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁵⁴ UU *a quo* dibentuk sebagai tindak lanjut dari Amar Kelima Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUUXVIII/2020 yang mengamanatkan perbaikan UU CK dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan *a quo* diucapkan. Dengan penambahan metode omnibus dalam UU *a quo*, diharapkan terdapat pedoman yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Perundang-undangan.⁵⁵

⁵⁰ Lihat Amar Butir 7 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi, 25 November 2021.

⁵¹ Lihat Perpres No. 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah.

⁵² Lihat Perpres No. 65 Tahun 2022 tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara.

⁵³ Lihat Pasal II 6 UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁵⁴ Penjelasan Umum UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁵⁵ *Ibid.*

Dari kedua tindakan tersebut jelas bahwa pembentuk undang-undang menghendaki agar ketentuan yang diatur dalam UU CK dapat kembali diimplementasikan. Dengan demikian, apabila dikaitkan dengan *ius constituendum* kriteria pengalihfungsian LP2B, maka menurut hemat Penulis ketentuan yang akan diberlakukan kedepannya pasca *status quo* saat ini secara *mutatis mutandis* adalah kriteria pengalihfungsian LP2B sebagaimana diatur di dalam UU CK (lihat pembahasan fase kedua). Kendatipun tidak Penulis pungkiri bahwa langkah pembentuk undang-undang apabila tidak melakukan perbaikan substansi terhadap UU CK itu sendiri akan terus menimbulkan kontroversi. Dengan kata lain, dapat dikatakan justru terus melanggengkan *status quo* saat ini, khususnya berkenaan dengan kriteria alih fungsi LP2B.

PENUTUP

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa dinamika pengaturan kriteria pengalihfungsian LP2B terbagi dalam tiga fase. *Fase Pertama*, yakni sebelum berlakunya UU CK, terdapat dua kriteria pengalihfungsian LP2B, yaitu bencana sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (2) UU PLP2B *jo.* Pasal 37 PP Nomor 1 Tahun 2011 dan 18 (delapan belas) bidang kegiatan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (2) UU PLP2B beserta penjelasannya *jo.* Pasal 36 ayat (1) PP Nomor 1 Tahun 2011 serta Pasal 1 angka 6 *jo.* Pasal 10 UU Pengadaan Tanah. Pada *Fase Kedua*, yakni setelah berlakunya UU CK terdapat tiga kriteria pengalihfungsian LP2B, yaitu bencana dengan tiadanya perubahan substansi, perluasan kriteria pengalihfungsian LP2B menjadi 24 (dua puluh empat) bidang kegiatan kepentingan umum sebagaimana merujuk Pasal 10 huruf s sampai dengan x UU Pengadaan Tanah *jo.* UU CK, dan penambahan kriteria baru berupa PSN. Sementara itu pada *Fase Ketiga*, yakni setelah adanya Putusan MK yang menyatakan UU CK inkonstitusional bersyarat, kriteria pengalihfungsian LP2B sebagaimana diatur dalam UU CK ditangguhkan pemberlakuannya sampai dengan selesainya perbaikan UU CK. Apabila kedepannya pembentuk UU CK ternyata tidak dapat menyelesaikan perbaikan UU CK dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sejak Putusan *a quo* diucapkan, maka pengaturan mengenai LP2B seluruhnya akan merujuk kembali pada ketentuan sebelum adanya UU CK. Demikian pula sebaliknya, maka pengaturan mengenai LP2B seluruhnya akan merujuk pada ketentuan dalam UU CK sesuai dengan perbaikan-perbaikan yang dilakukan. Dilihat dari *political will* pembentuk undang-undang, maka ketentuan yang akan diberlakukan kedepannya pasca *status quo* saat ini nampaknya adalah kriteria pengalihfungsian LP2B sebagaimana diatur di dalam UU CK.

DAFTAR REFERENSI

Buku

- Anggono BD, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia* (Konstitusi Press 2020).
- Asshiddiqie J, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia* (Konstitusi Press 2020).

Kitay MG, *Land Acquisition in Developing Countries Policies and Procedures of the Public Sector* (Lincoln Institute of Land Policy Book 1985).

Sumardjono MSW, *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia dari Keputusan Presiden sampai Undang-Undang* (Gadjah Mada University Press 2015).

_____, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya* (Kompas 2009).

Jurnal

Bintari AE, 'Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Legislator dalam Penegakan Hukum Tata Negara' (2013) 8 (1) *Pendecta*.

Hrp RP & LianyL, 'Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 terkait Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pembentukan Norma Baru' (2019) 16 (2) *Lex Jurnalica*.

Isra S, 'Purifikasi Proses Legislasi Melalui Pengujian Undang-Undang (Purification in Legislation Process Through Judicial Review)' (2010) 7 (1) *Jurnal Legislasi Indonesia*.

Kunarso, dan Sumaryanto AD, 'Eksistensi Perjanjian Ditengah Pandemi Covid-19' (2020) 1 (1) *Batulis Civil Law Review*.

Lumbuun TG, 'Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi oleh DPR RI' (2009) 6 (3) *Jurnal Legislasi Indonesia*.

Mahanani AEE, 'Impresi Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Positive Legislature Ditinjau dari Progresivitas Hukum dan Teori Pemisahan Kekuasaan' (2020) 54 (2) *Asy-Syir'ah*.

Martitah, 'Progresivitas Hakim Konstitusi dalam Membuat Putusan (Analisis terhadap Keberadaan Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Positive Legislature)' (2012) 41 (2) *Masalah-Masalah Hukum*.

Maulidi MA, 'Problematika Hukum Implementasi Putusan Final dan Mengikat Mahkamah Konstitusi Perspektif Negara Hukum' (2017) 24 (4) *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*.

Purnamasari GC, 'Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Melakukan Judicial Review terhadap Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Internasional' (2017) 2 (1) *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*.

Susanto M, 'Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Budgeter dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Authority of the Constitutional Court as a Negative Budgeter in the Judicial Review of the State Budget Law' (2017) 14 (4) *Jurnal Konstitusi*.

_____, 'Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Budgeter dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Authority of the Constitutional Court as a Negative Budgeter in the Judicial Review of the State Budget Law' (2017) 14 (4) *Jurnal Konstitusi*.

_____, 'Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Budgeter dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Authority of the Constitutional Court as a Negative Budgeter in the Judicial Review of the State Budget Law' (2017) 14 (4) *Jurnal Konstitusi*.

- Syahyuti, Sunarsih, Wahyuni S, Sejati WK, dan Azis M, 'Kedaulatan Pangan sebagai Basis untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan Nasional' (2015) 33 (2) Forum Penelitian Agro Ekonomi.
- Tuhumena CJR, Pietersz JJ, Sedubun VJ, 'Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang' (2021) 1 (3) *Tatohi: Jurnal Ilmu Hukum*.
- Wicaksono DA, 'Quo Vadis Pendirian Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang Cipta Kerja dan Implikasinya terhadap Kegamangan Pemerintah Daerah dalam Melaksanakan Kewenangan Mengatur' (2022) 11 (1) *Jurnal Rechtsvinding*.

Website

- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 'Booklet UU Cipta Kerja' (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian) <<https://dikti.kemdikbud.go.id/wp-content/uploads/2020/10/Booklet-UU-Cipta-Kerja.pdf>> di akses 30 Oktober 2021.
- Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas, 'National Strategic Projects' (Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas) <<https://kppip.go.id/en/national-strategic-projects/>> di akses 30 Oktober 2021.
- Sukarno W. Sumarto, 'Proyek Strategis Nasional (PSN)' (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan) <<http://www.bpkp.go.id/jateng/konten/2688/proyek-strategis-nasional-psn>> di akses 30 Oktober 2021.

Makalah Seminar dan Prosiding

- Maria S.W. Sumardjono, 'Memahami Putusan MK No. 91/PUU XVIII/2020 terkait UU Cipta Kerja' (Eksaminasi Publik Terhadap Putusan MK Uji Formil UU Cipta Kerja Nomor 107/PUU XVIII/2020 *jo.* Putusan MK Nomor 91/PUU XVIII/2020, Jakarta, Februari 2022).

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2022 tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi, 25 November 2021.
- Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.
- Surat Keputusan Kepala BPN-RI No. 3296/Kep-100.18/IV/2013.
- Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 399/Kep-23.3/X/2018 tentang Penetapan Luas Lahan Baku Sawah Nasional Tahun 2018.
- Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 686/SK-PG.03.03/XII/2019 tentang Penetapan Luas Lahan Baku Sawah Nasional Tahun 2019.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

