

BAB II

TINJAUAN KONSEPTUAL

A. Tinjauan Umum tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN)

1. Pengertian Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Titik tolak reformasi hukum pertanahan nasional terjadi pada 24 September 1960. Pada hari itu, rancangan Undang-Undang Pokok Agraria disetujui dan disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dengan berlakunya UUPA tersebut, untuk pertama kalinya pengaturan tanah di Indonesia menggunakan produk hukum nasional yang bersumber dari hukum adat. Sejak berlakunya UUPA, Badan Pertanahan Nasional (BPN) mengalami beberapa kali pergantian penguasaan dalam hal ini kelembagaan. tentunya masalah tersebut berpengaruh pada proses pengambilan kebijakan. ketika dalam naungan kementerian agraria sebuah kebijakan diproses dan ditindaklanjuti dari struktur Pimpinan Pusat sampai pada tingkat Kantah, namun ketika dalam naungan Departemen Dalam Negeri hanya melalui Dirjen Agraria sampai ketinggian Kantah. disamping itu secara kelembagaan Badan Pertanahan Nasional mengalami perubahan struktur kelembagaan yang rentan waktunya sangat pendek.²⁹

Pada awal berlakunya UUPA, semua bentuk peraturan tentang pertanahan termasuk Peraturan Pemerintah masih dikeluarkan oleh Presiden

²⁹https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pertanahan_Nasional, Online: tanggal 10 Juni 2022, pukul 17.21 wib.

dan Menteri Muda Kehakiman. kebijakan itu ditempuh oleh pemerintah karena pada saat itu Indonesia masih mengalami masa transisi. Pada tahun 1965 agraria dipisah dan dijadikan sebagai lembaga yang terpisah dari naungan Menteri Pertanian dan pada saat itu Menteri Agraria dipimpin oleh R. Hermanses. S.H. Pada tahun 1968 secara kelembagaan mengalami perubahan. Pada saat itu dimasukkan dalam bagian Departemen Dalam Negeri dengan nama Direktorat Jenderal Agraria. Selama periode 1968 – 1988 tetap bertahan tanpa ada perubahan secara kelembagaan begitu pula dengan peraturan yang diterbitkan.

Tahun 1988 merupakan tonggak bersejarah awal terbentuknya Badan Pertanahan Nasional (BPN), karena saat itu terbit Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional. Sejalan dengan meningkatnya pembangunan nasional yang menjadi tema sentral proyek ekonomi - politik Orde Baru, kebutuhan akan tanah juga makin meningkat. Persoalan yang dihadapi Direktorat Jenderal Agraria bertambah berat dan rumit. Untuk mengatasi hal tersebut, status Direktorat Jenderal Agraria dipisahkan dari Departemen Dalam Negeri dan ditingkatkan menjadi Lembaga Pemerintah Non Departemen dengan nama Badan Pertanahan Nasional (BPN). Lahirnya Keputusan Presiden tersebut, BPN bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Pada tahun 1990, BPN kembali mengalami perubahan menjadi Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional. pada saat itu penambahan kewenangan dan tanggung jawab yang harus diemban oleh badan

pertanahan nasional. Pada tahun 2002, BPN kemudian mengalami perubahan yang sangat penting, dimana pada saat itu BPN dijadikan sebagai lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan kementerian. Pada pemerintahan Presiden Joko Widodo, dibuat kementerian baru bernama Kementrian Agraria dan Tata Ruang Indonesia, sehingga sejak 27 Oktober 2014, BPN berada di bawah naungan Menteri Agraria dan Tata Ruang. Jabatan Kepala BPN dijabat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang. Fungsi dan tugas dari organisasi Badan Pertanahan Nasional dan Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementrian Pekerjaan Umum digabung dalam satu lembaga kementerian.

BPN awal terbentuknya, didasarkan pada ketentuan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional, menyebutkan bahwa Badan Pertanahan bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden.

Pada perkembangannya, dasar hukum BPN saat ini telah diatur melalui Peraturan Presiden, dan dapat diartikan bahwa dasar hukum BPN tidak lagi menggunakan Keputusan Presiden yang merupakan dasar hukum awal terbentuknya BPN. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional, bahwa mengenai pengertian dari BPN diuraikan dalam Pasal 1 yang menyebutkan bahwa:

- a. Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.
- b. BPN dipimpin oleh seorang Kepala.

Berdasarkan pengertian di atas dapat diketahui bahwa yang Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah non kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. BPN dahulu dikenal dengan sebutan Kantor Agraria. BPN saat ini diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional.

2. Makna Lambang Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Lambang Badan Pertanahan Nasional yaitu bentuk suatu kesatuan gambar 4 (empat) butir padi dan lingkaran bumi dengan sumbu dan 11 (sebelas) bidang grafis bumi serta tulisan BPN RI di atas gambar dan Bhumi bhakti Adhiguna di bawah gambar. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 1. Lambang BPN RI

Makna Lambang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. Gambar 4 (empat) butir padi, melambangkan kemakmuran dan kesejahteraan dapat dimaknai atau melambangkan 4 (empat) tujuan penataan pertanahan yang akan dan telah dilakukan BPN RI yaitu kemakmuran, keadilan, kesejahteraan sosial dan keberlanjutan.
- b. Gambar lingkaran bumi, melambangkan sumber kehidupan manusia, dimaknai sebagai wadah atau area untuk berkarya bagi BPN RI yang berhubungan langsung dengan unsur-unsur yang ada di dalam bumi yang meliputi tanah, air dan udara.
- c. Gambar sumbu melambangkan poros keseimbangan, melambangkan 3 (tiga) garis lintang dan 3 (tiga) garis bujur dimaknai sebagai Pasal 33 ayat 3 UUD NRI Tahun 45 yang mendasari lahirnya UUPA No. 5 Tahun 1960.
- d. Gambar 11 (sebelas) bidang grafis bumi, dimaknai sebagai 11 (sebelas) agenda pertanahan yang akan dan telah dilakukan BPN RI. Ruang gerak BPN RI untuk senantiasa mengembangkan diri dan organisasinya serta mengembangkan strategi dan kebijakan untuk kepentingan rakyat, bangsa, dan negara.

Adapun beberapa agenda kebijakan pertanahan yang akan dan telah dilakukan BPN RI adalah sebagai berikut:

- a. Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional.
- b. Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran, serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia.

- c. Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah (*land tenureship*).
- d. Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik.
- e. Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia secara sistematis.
- f. Membangun Sistem Informasi Pertanahan Nasional (SIMTANAS), dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di seluruh Indonesia.
- g. Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat.
- h. Membangun data base kepemilikan dan penguasaan tanah skala besar.
- i. Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan Pertanahan yang telah ditetapkan.
- j. Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional.
- k. Mengembangkan dan memperbarui politik, hukum dan kebijakan Pertanahan.

Makna warna dan tulisan Lambang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. Warna Coklat melambangkan bumi, alam raya dan cerminan dapat dipercaya dan teguh.
- b. Warna Kuning Emas melambangkan kehangatan, pencerahan, intelektual dan kemakmuran.
- c. Warna Abu-abu melambangkan kebijaksanaan, kedewasaan serta keseimbangan.

- d. Tulisan Bhumi bhakti Adhiguna melambangkan sasanti bhumi bhakti adiguna yang berarti tanah didayagunakan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

3. Tujuan dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Pada awal terbentuknya BPN didasarkan pada Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional, menyatakan bahwa Badan Pertanahan bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden.

Begitu juga dengan fungsi BPN, awalnya berdasarkan Pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional, dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Badan Pertanahan menyelenggarakan fungsi:

- a. merumuskan kebijakan dan perencanaan penguasaan dan penggunaan tanah;
- b. merumuskan kebijakan dan perencanaan pengaturan pemilikan tanah dengan prinsip-prinsip bahwa tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria;
- c. melaksanakan pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran tanah dalam upaya memberikan kepastian hak di bidang pertanahan;

- d. melaksanakan pengurusan hak-hak atas tanah dalam rangka memelihara tertib administrasi di bidang pertanahan;
- e. melaksanakan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan serta pendidikan dan latihan tenaga-tenaga yang diperlukan di bidang administrasi pertanahan;
- f. lain-lain yang ditetapkan oleh Presiden.

Pada perkembangannya, dengan adanya Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional, dalam hal tugas diketahui bahwa tugas sebagaimana yang diuraikan dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional menyebutkan bahwa BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perubahan tersebut dikarenakan tugas BPN yang semakin bertambah apabila dibandingkan pada awal terbentuknya.

Perubahan tersebut menunjukkan bahwa terdapat usaha dari pemerintah agar BPN memiliki fungsi yang semakin kompleks yang disesuaikan dengan kondisi pertanahan di Indonesia saat ini. Berkaitan dengan fungsi dari BPN sendiri, juga mengalami perubahan sebagaimana dijabarkan pada Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, BPN menyelenggarakan fungsi:

- a. penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survey dan dan pemetaan;

- c. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak dan pendaftaran tanah;
- d. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang redistribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu;
- e. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan;
- f. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penertiban penguasaan dan pemilikan tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang;
- g. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penanganan dan pencegahan sengketa dan konflik serta penanganan perkara pertanahan;
- h. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- i. pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- j. pelaksanaan pengelolaan data dan informasi pertanahan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- k. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- l. pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Berdasarkan uraian tugas dan fungsi BPN yang telah disebutkan di atas, dapat diketahui mengenai tugas dan fungsi dari BPN secara jelas dan rinci, maka dari itu terhadap tugas dan fungsi yang telah diberikan tersebut

tidak dapat dikurangi ataupun ditambahkan kecuali dengan peraturan yang baru yang mengaturnya.

4. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN)

BPN sebagai suatu lembaga pemerintah memiliki kewenangan tertentu. Kewenangan BPN dalam bidang pertanahan yakni sesuai dengan TAP MPR Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang perlu mewujudkan konsepsi kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu. Sebagai cerminan tindak lanjut dari upaya pemerintah dalam mewujudkan konsepsi kebijakan dan sistem Pertanahan Nasional yang utuh dan terpadu, serta untuk melaksanakan TAP MPR Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Maka selanjutnya dikeluarkanlah Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Kebijakan tersebut dilakukan dalam rangka percepatan pembangunan nasional dan daerah, yang meliputi penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU), penyempurnaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dan Rancangan Undang-Undang tentang hak atas tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan. Kewenangan yang dimiliki oleh BPN berdasarkan Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan dalam rangka mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan

nasional yang utuh dan terpadu, serta sebagai bentuk pelaksanaan terhadap TAP MPR Nomor: IX/MPR/2001 yakni melakukan percepatan di bidang:

- a. Penyusunan Rancangan Undang-Undang penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Rancangan Undang-undang tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.
- b. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan yang meliputi:
 - 1) Penyusunan basis data tanah-tanah aset negara/pemerintah daerah di seluruh Indonesia;
 - 2) Penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan kepemilikan tanah, yang dihubungkan dengan *e-commerce* dan *epayment*;
 - 3) Pemetaan kadasteral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan *landreform* dan pemberian hak atas tanah;
 - 4) Pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui sistem informasi geografi dengan mengutamakan penetapan zona sawah beririgasi dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional

Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN memiliki langkah-langkah untuk memperbaiki administrasi pertanahan di Indonesia dalam pelaksanaan tata kerjanya ini telah berjalan sebagaimana mestinya dan secara taktis operasional seperti:

- a. Memperjelas dasar hukum atas kepemilikan tanah. Memperkenalkan pengakuan hukum atas kepemilikan, serta memperbolehkan bukti nondokumenter sebagai basisnya, nasyarakat yang telah mengelola suatu lahan dalam waktu yang lama, umumnya telah menginvestasikan waktu dan sumber daya mereka pada tanah tersebut.
- b. Menciptakan sistem pertanahan yang lebih memenuhi kebutuhan masyarakat ekonomi modern. Penggunaan tanah di Indonesia harus sesuai dengan izin yang ditetapkan pada hak atas tanah yang diberikan. Perubahan penggunaan lahan membutuhkan pengurusan hak baru yang melibatkan proses birokratis yang panjang dan dapat menjadi sumber korupsi dan salah kelola. Untuk menanggulangi masalah ini, diperlukan pemisahan fungsi-fungsi teknis, seperti pencatatan, dari aspek politis seperti alokasi pertanahan.
- c. Meningkatkan kualitas dan kredibilitas pencatatan pertanahan. Pencatatan pertanahan merupakan sesuatu yang patut dilaksanakan hanya jika proses itu dapat memberikan informasi yang berharga dan terpercaya, sehingga dapat memberikan manfaat dalam meningkatkan investasi dan pengalihan lahan yang mendorong produktivitas. Menciptakan mekanisme yang efisien dan terdesentralisasi bagi pengalihan lahan. Biaya pengalihan lahan

di Indonesia tercatat sebagai yang tertinggi di kawasan ini, sehingga berbagai aktifitas pemanfaatan lahan yang berguna menjadi terhambat atau proses pengalihan mengambil bentuk informal, dengan berbagai konsekuensi negatifnya.

- d. Memperkuat berbagai lembaga independen dan memberikan insentif fiskal dalam pelaksanaan aturan pertanahan. Memberikan hukuman atas tindakan penipuan dan pemalsuan, serta memperkenalkan sistem penanganan berbagai keluhan. Meskipun bukan merupakan hal yang spesifik terjadi atas pertanahan, jumlah pelanggaran yang besar dalam kasus-kasus pertanahan, membuat pemberian hukuman atas penipuan dalam masalah petanahan menjadi penting. Begitu pula sikap menghormati hak dari si korban untuk melakukan tuntutan balik atas kerugian yang ditimbulkan oleh si pelaku, serta mengumumkan aktifitas pencatatan yang tidak sah dan penipuan tersebut.³⁰

B. Tinjauan tentang Undang-Undang Cipta Kerja

1. Pengertian Undang-Undang Cipta Kerja

Cipta kerja merupakan sebuah upaya penciptaan kerja melalui usaha kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi dan kemudahan berusaha, dan investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis

³⁰Rizky Aulia, Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, *Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Lampung*, Bandar Lampung, 2017, hlm. 10.

nasional.³¹ Definisi cipta kerja dijelaskan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yaitu upaya penciptaan kerja melalui usaha kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi, usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi dan kemudahan berusaha, dan investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional.

Penciptaan lapangan kerja yang dilakukan melalui pengaturan terkait dengan peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha paling sedikit memuat pengaturan mengenai: penyederhanaan Perizinan Berusaha, persyaratan investasi, kemudahan berusaha, riset dan inovasi, pengadaan lahan, dan kawasan ekonomi. Penyederhanaan Perizinan Berusaha melalui penerapan Perizinan Berusaha berbasis risiko merupakan metode standar berdasarkan tingkat risiko suatu kegiatan usaha dalam menentukan jenis Perizinan Berusaha dan kualitas/frekuensi pengawasan. Perizinan Berusaha dan pengawasan merupakan instrumen Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam mengendalikan suatu kegiatan usaha.

Penerapan pendekatan berbasis risiko memerlukan perubahan pola pikir (*change management*) dan penyesuaian tata kerja penyelenggaraan layanan Perizinan Berusaha (*business process re-engineering*) serta memerlukan pengaturan (*re-design*) proses bisnis Perizinan Berusaha di dalam sistem Perizinan Berusaha secara elektronik. Melalui penerapan konsep ini,

³¹Suwandi Arham, "Omnibus Law dalam Perspektif Hukum Indonesia", *Jurnal Petikum*, Vol 7, No. 2, hlm. 117.

pelaksanaan penerbitan Perizinan Berusaha dapat lebih efektif dan sederhana karena tidak seluruh kegiatan usaha wajib memiliki izin, di samping itu melalui penerapan konsep ini kegiatan pengawasan menjadi lebih terstruktur baik dari periode maupun substansi yang harus dilakukan pengawasan.

Penciptaan lapangan kerja yang dilakukan melalui pengaturan terkait dengan peningkatan investasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan percepatan proyek strategis nasional paling sedikit memuat pengaturan mengenai: pelaksanaan investasi Pemerintah Pusat melalui pembentukan lembaga pengelola investasi dan penyediaan lahan dan perizinan untuk percepatan proyek strategis nasional. Dalam rangka mendukung kebijakan strategis Cipta Kerja tersebut diperlukan pengaturan mengenai penataan administrasi pemerintahan dan penerapan sanksi.

Terbentuknya Undang-Undang Cipta Kerja menunjukkan telah ada politik hukum dari eksekutif untuk dilanjutkan melalui proses legislasi. Saat ini pemerintah sedang melakukan aktivitas untuk menentukan pola atau cara membentuk hukum dan memperbaiki hukum melalui proses legislasi, sehingga terbentuk suatu legal policy yang bersifat sebagai hukum yang akan diberlakukan untuk penciptaan lapangan kerja. Ini berarti politik hukum dari Undang-Undang Cipta Kerja adalah pembentukan hukum dengan menerapkan *omnibus law* dalam perumusan hukum untuk peningkatan investasi sehingga terciptanya lapangan kerja.

2. Asas dan Tujuan Undang-Undang Cipta Kerja

Sesuai dengan Pasal 2 UU Cipta Kerja, undang-undang ini diselenggarakan berdasarkan asas:

- a. Pemerataan hak, adalah bahwa penciptaan kerja untuk memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi rakyat Indonesia dilakukan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Kepastian hukum, adalah bahwa penciptaan kerja dilakukan sejalan dengan penciptaan iklim usaha kondusif yang dibentuk melalui sistem hukum yang menjamin konsistensi antara peraturan perundang-undangan dengan pelaksanaannya.
- c. Kemudahan berusaha, adalah bahwa penciptaan kerja yang didukung dengan proses berusaha yang sederhana, mudah, dan cepat akan mendorong peningkatan investasi, pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah untuk memperkuat perekonomian yang mampu membuka seluas-luasnya lapangan kerja bagi rakyat Indonesia.
- d. Kebersamaan, adalah bahwa penciptaan kerja dengan mendorong peran seluruh dunia usaha dan usaha mikro, kecil, dan menengah termasuk koperasi secara bersama-sama dalam kegiatannya untuk kesejahteraan rakyat.
- e. Kenandirian, adalah bahwa pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah termasuk koperasi dilakukan dengan tetap mendorong, menjaga, dan mengedepankan potensi dirinya.

Sesuai dengan Pasal 3 Undang-Undang ini dibentuk dengan tujuan untuk:

- a. menciptakan dan meningkatkan lapangan kerja dengan memberikan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan terhadap koperasi dan UMK-M serta industri dan perdagangan nasional sebagai upaya untuk dapat menyerap tenaga kerja Indonesia yang seluas-luasnya dengan tetap memperhatikan keseimbangan dan kemajuan antardaerah dalam kesatuan ekonomi nasional;
- b. menjamin setiap warga negara memperoleh pekerjaan, serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja;
- c. melakukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan keberpihakan, penguatan, dan perlindungan bagi koperasi dan UMK-M serta industri nasional; dan
- d. melakukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan peningkatan ekosistem investasi, kemudahan dan percepatan proyek strategis nasional yang berorientasi pada kepentingan nasional yang berlandaskan pada ilmu pengetahuan dan teknologi nasional dengan berpedoman pada haluan ideologi Pancasila.

3. Ruang Lingkup Undang-Undang Cipta Kerja

Untuk mendukung pelaksanaan kebijakan strategis penciptaan kerja beserta pengaturannya, diperlukan perubahan dan penyempurnaan berbagai Undang-Undang terkait. Perubahan Undang-Undang tersebut tidak dapat dilakukan melalui cara konvensional dengan cara mengubah satu persatu

Undang-Undang seperti yang selama ini dilakukan, cara demikian tentu sangat tidak efektif dan efisien serta membutuhkan waktu yang lama. Ruang lingkup UU Cipta Kerja ini meliputi:

- a. peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
- b. ketenagakerjaan;
- c. kemudahan, perlindungan, serta pemberdayaan Koperasi dan UMK-M;
- d. kemudahan berusaha;
- e. dukungan riset dan inovasi;
- f. pengadaan tanah;
- g. kawasan ekonomi;
- h. investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional;
- i. pelaksanaan administrasi pemerintahan; dan
- j. pengenaan sanksi.

C. Tinjauan tentang *Omnibus Law*

1. Pengertian *Omnibus Law*

Definisi *omnibus law* dimulai dari kata *omnibus*. Kata *omnibus* berasal dari bahasa Latin dan berarti untuk semuanya. Di dalam *Black Law Dictionary Ninth Edition* Bryan A. Garner disebutkan *omnibus: relating to or dealing with numerous object or item at once; including many thing or having various purposes*, di mana artinya berkaitan dengan atau berurusan dengan berbagai objek atau *item* sekaligus; termasuk banyak hal atau memiliki berbagai tujuan.

Bila digandeng dengan kata *law* yang maka dapat didefinisikan sebagai hukum untuk semua.³²

Omnibus law merupakan sebuah konsep penyusunan undang-undang yang di dalamnya berisi merubah dan/atau mencabut beberapa ketentuan dalam beberapa undang-undang. Konsep ini biasanya berkembang di wilayah negara *common law* yang menggunakan sistem hukum *anglo saxon*. Negara-negara tersebut seperti Amerika Serikat, Inggris, Belgia, serta Kanada. Penawaran untuk menerapkan konsep ini biasanya dilakukan karena adanya obesitas peraturan dan aturan yang saling tumpang tindih. Apabila permasalahan regulasi tersebut diselesaikan dengan cara sebagaimana revisi undang-undang seperti biasanya, maka akan memakan waktu yang lebih lama serta biaya yang cukup banyak. Terlebih lagi apabila dalam prosesnya terjadi permasalahan ketidak sesuaian kepentingan, maka akan memakan waktu yang lebih lama lagi.³³

Omnibus law sebagai konsep pembuatan peraturan dengan menggabungkan beberapa peraturan-peraturan yang substansi pengaturannya berbeda menjadi suatu peraturan besar yang berfungsi sebagai payung hukum (*umbrella act*). *Omnibus law* mengandung lebih dari satu muatan pengaturan, inilah mengapa *omnibus law* didefinisikan sebagai hukum untuk semua. Akan tetapi keberadaan undang-undang hasil *omnibus law* yang keberadaannya mengarah sebagai undang-undang payung akan menimbulkan permasalahan

³²Fitryantica Agnes, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law", *Jurnal Gema Keadilan*, Vol. 6, Edisi 3, 2019, hlm. 302.

³³Firman Freaddy Busroh, "Konseptualitas Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan", *Arena Hukum*, Vol. 10, No. 2, (Agustus, 2017), hlm. 241.

mengenai kedudukannya dikarenakan secara teori perundang-undangan di Indonesia, di mana Indonesia tidak mengenal konsep *umbrella act* karena kedudukan atau posisi semua undang undang sama.

Pakar Hukum Tata Negara Fachri Bachmid berpendapat bahwa *omnibus law* adalah sebuah konsep produk hukum yang berfungsi untuk mengkonsolidir berbagai tema, materi, subjek, dan peraturan perundang-undangan pada setiap sektor yang berbeda untuk menjadi produk hukum besar dan holistic.³⁴ *Omnibus law* sendiri didefinisikan sebagai metode yang digunakan untuk mengganti dan/atau mencabut ketentuan dalam undang-undang atau mengatur ulang beberapa ketentuan yang terdapat dalam undang-undang ke dalam satu undang-undang (tematik).

Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa *omnibus law* adalah undang-undang yang menitikberatkan pada penyederhanaan jumlah regulasi, *Omnibus law* juga disebut sebagai langkah untuk menerbitkan satu undang-undang yang bisa memperbaiki sekian banyak undang-undang yang selama ini dianggap tumpang tindih dan menghambat proses kemudahan berusaha. Dengan diberlakukannya satu undang-undang untuk memperbaiki beberapa undang-undang yang diharapkan menjadi jalan keluar mengatasi permasalahan di sektor ekonomi, karena dengan undang-undang yang terlalu banyak tidak bisa dilakukan percepatan karena undang-undang masih mengatur dan dapat saling bertentangan.

³⁴Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 144.

2. Tujuan *Omnibus Law*

Penerapan konsep *omnibus law* dalam pembentukan suatu regulasi. Adanya tujuan tersebut merupakan kelebihan tersendiri dari penerapan konsep *omnibus law*. Diantara tujuan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Mengatasi konflik peraturan perundang-undangan secara cepat, efektif dan efisien;
- b. Menyeragamkan kebijakan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah untuk menunjang iklim investasi;
- c. Pengurusan perizinan lebih terpadu, efisien dan efektif;
- d. Mampu memutus rantai birokrasi yang berlama-lama;
- e. Meningkatnya hubungan koordinasi antar instansi terkait karena telah diatur dalam kebijakan omnibus regulation yang terpadu;
- f. Adanya jaminan kepastian huku dan perlindungan hukum bagi pengambil kebijakan.³⁵

Omnibus law merupakan sebuah konsep yang akan diterapkan pada empat undang-undang yang kesemuanya merupakan usulan dari pihak pemerintah. Undang-undang yang menganut konsep *omnibus law* yakni Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Lapangan Kerja. Undang-Undang Cipta Kerja sendiri memiliki 11 kluster pengaturan, dari 11 kluster tersebut sedikitnya terdapat 3 kluster yang telah menjadi perhatian Ombudsman Republik Indonesia yakni kluster penyederhanaan perizinan tanah, persyaratan investasi, dan kemudahan berusaha.

³⁵*Ibid.*, hlm. 247.

Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Cipta Kerja, tujuan *omnibus law* adalah untuk menciptakan lapangan kerja yang seluas-luasnya bagi rakyat Indonesia secara merata. Hal ini dilakukan dalam rangka memenuhi penghidupan yang layak melalui poin-poin sebagai berikut:

- a. Kemudahan, perlindungan dan pemberdayaan (UMKM) serta perkoperasian;
- b. Peningkatan ekosistem investasi;
- c. Kemudahan berusaha;
- d. Peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja; dan
- e. Investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional.

Secara teori perundang-undangan di Indonesia, kedudukan undang-undang dari konsep *omnibus law* belum diatur. Undang-undang hasil konsep *omnibus law* merupakan tradisi dari system *common law* dan bukan *civil law* yang dianut oleh Indonesia. Undang-undang hasil *omnibus law* bisa mengarah sebagai undang-undang payung karena mengatur secara menyeluruh dan kemudian mempunyai kekuatan terhadap aturan yang lain. Tetapi, Indonesia justru tidak menganut undang-undang payung karena posisi seluruh undang-undang adalah sama sehingga secara teori peraturan perundang-undangan apabila ingin dijadikan undang-undang payung maka kedudukannya harus diberikan legitimasi dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Praktik untuk melakukan perubahan kedudukan melalui undang-undang akan memakan waktu yang cukup lama ditambah lagi memang tidak

ada ikhwal kegentingan yang memaksa sehingga konsep tersebut hanya dapat dilihat melalui isi ketentuannya, apakah bersifat umum atau detail seperti undang-undang biasa. Jika bersifat umum, maka tidak semua ketentuan yang dicabut melainkan hanya yang bertentangan saja. Tetapi jika ketentuannya detail, akan menjadi soal jika dibenturkan dengan *asas lex specialis derogat legi generalis*,³⁶ karena dengan adanya *omnibus law*, maka secara otomatis peraturan tingkat daerah juga harus mematuhi aturan baru dari konsep *omnibus law* sehingga akan menambah rantai perubahan dan penyesuaian konsep tersebut di level pelaksana daerah.

³⁶Fitryantica Agnes, *Op Cit*, hlm. 307.