

**Pelanggaran Konstitusi dalam Kemudahan dan Percepatan Proyek
Strategis Nasional dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2003**

Keterangan Ahli

Persidangan Mahkamah Konstitusi

Perkara Nomor 112/PUU-XXIII/2025

**Permohonan Uji Materi Pengaturan “kemudahan dan percepatan PSN” dalam
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2003 tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja menjadi
Undang-Undang ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia**

Dianto Bachriadi, SH, Ph.D

Peneliti Senior Agrarian Resource Center (ARC), Bandung

Dosen Program Studi Pascasarjana Ilmu Politik, FISIP Universitas Padjadjaran, Bandung

Jakarta, 11 September 2025

The idea of law can be none other than justice. *Est autem jus justitia, sicut a matre tua, ergo prius fuit justitia quant jus* (Radbruch, 1950 [1932]: 73)

I. Pendahuluan

Gustav Radbruch, seorang filsuf dan ahli hukum Jerman, dalam satu karya seminalnya – *Grundzüge der Rechtsphilosophie* yang terbit pada tahun 1914 dan diperbarui dan diterbitkan kembali dengan judul *Rechtphilosophie* pada tahun 1932 (Leipzig: Quelle & Meyer) – mengatakan gagasan hukum tidak lain dan tidak bukan adalah keadilan. Keadilan adalah ibu dari segala konsep dan norma hukum. Keadilan itu sendiri menurutnya, dengan merujuk pada konsepsi keadilan dari Rümelin (*Die Gerechtigkeits*, 1920) dan Del Vecchio (*La Giustizia*, 1924), adalah titik tolak tertinggi dari seluruh gagasan hukum, karena keadilan seperti halnya kebaikan, kebenaran, atau keindahan adalah nilai absolut; yaitu nilai yang tidak dapat diturunkan dari nilai lain mana pun (Gustav Radbruch, *Legal Philosophy*, dalam *the 20th Century Legal Philosophy Series Vol. IV: The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*, diterjemahkan oleh Kurt Wilk, Cambridge: Harvard University Press, 1950: 73).

Saya memulai dokumen Keterangan Ahli ini, sebagaimana diminta oleh para Kuasa Hukum Pemohon dalam persidangan uji materi (*judicial review*) “pengaturan kemudahan dan percepatan PSN dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja menjadi Undang-Undang” (Perkara Nomor 112/PUU-XXIII/2025) dengan mengutip pendapat Gustav Radbruch untuk meletakkan, atau melihat konsistensi dan koherensi, konsep atau gagasan hukum ‘Proyek Strategis Nasional’ dalam norma pokok kehidupan berbangsa dan bernegara sebagaimana yang tertuang dalam Konstitusi (UUD 1945 baik sebelum diamandemen maupun setelahnya). Khususnya pada cita-cita Kemerdekaan Bangsa Indonesia yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945, yang menegaskan salah satu dasar dari Negara Republik Indonesia dan tujuan pembentukannya berikut pemerintahannya sebagai berikut: “ ... membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan **kesejahteraan umum**, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan **keadilan sosial** ... yang berkedaulatan rakyat berdasar kepada:, serta dengan mewujudkan suatu **keadilan sosial** bagi seluruh rakyat Indonesia”.¹ Penegasan dengan menggunakan huruf tebal saya lakukan di sini untuk memberi penekanan pada kata “kesejahteraan umum” dan “keadilan sosial” yang

¹ Lihat kembali paragraf ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

sangat relevan dalam membicarakan Proyek Strategis Nasional (PSN) ² dan mempertanyakan konsistensi dan koherensi dengan cita-cita dan norma pokok kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia.

Gagasan tentang Proyek Strategis Nasional (PSN) mulai muncul pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo (2014-2024). Semula gagasan hukum tentang PSN terkait dengan percepatan pelaksanaan sejumlah proyek PSN di berbagai daerah, sebagaimana tertuang dalam 4 (empat) Peraturan Presiden, yakni: Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016, Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016, dan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga. Menjelang akhir masa kepresidennya, pemerintahan Joko Widodo bersama dengan DPR RI menerbitkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang disusul dengan penerbitan Peraturan Pemerintah untuk kemudahan pelaksanaan PSN, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional.

Gagasan hukum tentang PSN dan percepatan serta kemudahan pelaksanaannya yang pada mulanya berada pada tataran pelaksanaan undang-undang dalam bentuk Peraturan Presiden (Perpres), dengan munculnya UU No. 11/2020 ditingkatkan menjadi gagasan hukum yang melandasi praktek pemerintahan di tingkat undang-undang yang disusul dengan Peraturan Pemerintah No. 42/2021 untuk kemudahan pelaksanaannya. Norma hukum tentang PSN dan percepatan pelaksanaannya pada keempat Peraturan Presiden di atas hanya berangkat dari kewenangan Presiden untuk memegang kekuasaan pemerintahan – sebagaimana tertuang dalam UUD 1945 Pasal 4 ayat (1) – dan penafsiran sepihak mengenai “pemenuhan kebutuhan dasar dan peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui percepatan pelaksanaan PSN”³ tanpa ada penjelasan lebih lanjut secara normatif dan terukur mengenai aspek “pemenuhan kebutuhan dasar” serta “peningkatan kesejahteraan masyarakat” tersebut. Sementara kemudahan PSN sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 42/2021 berangkat dari norma kewenangan Presiden untuk menjakankan undang-undang – sebagaimana tertuang dalam UUD 1945 Pasal 5 ayat (2).

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja itu sendiri setelah dilakukan pengujian formil di Mahkamah Konstitusi pada tahun 2021 diputuskan melalui Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 sebagai undang-undang yang sesuai konstitusi, tetapi harus diperbaiki atau diubah setelah DPR RI mengubah Undang-Undang tentang

² Untuk selanjutnya, untuk tujuan meringkas, di sini akan digunakan istilah PSN saja untuk menyebut Proyek Strategis Nasional. Kecuali istilah atau nama ini tertera dalam dokumen, maka saya akan menuliskannya secara lengkap.

³ Lihat bagian Menimbang huruf a pada Perpres No. 3/2016.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan agar pembentukan undang-undang dengan metode omnibus – sebagaimana UU No. 11/2020 dibentuk – memiliki dasar hukum. Meskipun demikian, pemerintahan Joko Widodo tanpa menunggu perubahan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan lantas mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Perpu No. 2/2022 dikatakan sebagai pelaksanaan dari Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, khususnya untuk memperbaiki UU No. 11/2020 (bagian Menimbang huruf f). Perpu No. 2/2022 memang mencabut dan menyatakan UU No. 11/2020 tidak berlaku,⁴ tetapi Perpu ini juga memuat kembali 184 pasal yang sebelumnya terkandung dalam UU No. 11/2020 yang telah dicabut. Ketentuan-ketentuan mengenai pengadaan tanah dan segala kemudahannya yang sebelumnya terkandung dalam UU No. 11/2020 tertuang kembali dalam Perpu No. 2/2022 dengan kandungan yang relatif tidak berbeda dengan undang-undang yang dicabutnya. Selain itu Perpu No. 2/2022 juga menyatakan segala peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksana dari UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja dinyatakan masih berlaku (pasal 184 huruf b). Selanjutnya DPR mengesahkan Perpu No. 2/2022 menjadi Undang-undang pada 31 Maret 2023 melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Dengan demikian, norma hukum yang semula hanya mengatur percepatan pelaksanaan sejumlah PSN – sebagaimana tertuang dalam seluruh bagian Lampiran dari Perpres tentang percepatan pelaksanaan PSN berubah menjadi norma hukum yang umum atau mengatur percepatan dan kemudahan proyek ‘apa saja’ yang diberi nama (: diberi label) PSN. Apakah gagasan dan norma hukum “percepatan dan kemudahan” bagi PSN ini sejalan dengan cita-cita atau menjadi tujuan dari pembentukan Negara Republik Indonesia dan pemerintahannya? Apakah PSN itu sesungguhnya memang bermakna “strategis” dalam Pembangunan Nasional yang berkeadilan dan membuka jalan bagi kemakmuran rakyat dan kesejahteraan umum? Terlebih lagi, apakah gagasan “mempermudah dan percepatan PSN” tidak malah menyebabkan penderitaan bagi rakyat, khususnya warga-warga yang terdampak langsung dari pelaksanaan proyek-proyek tersebut? Apakah pengadaan tanah untuk PSN yang bertumpu pada pengaturan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sejalan dengan gagasan melindungi hak warga atas penghidupan yang baik dan lebih baik?

Saya akan mengulas pertanyaan-pertanyaan di atas dan mengajukan sejumlah pendapat serta pandangan sesuai dengan keahlian sebagai hal-hal pokok yang patut dipertimbangkan oleh Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam menguji sejumlah pasal dalam UU No. 6 Tahun 2023, sebagaimana diajukan oleh Tim Kuasa Hukum Pemohon yang tergabung dalam Gerakan Rakyat Menggugat Proyek Strategis Nasional

⁴ Pencabutan ini tertuang dalam Pasal 185 Perpu No. 2/2022.

(GERAM PSN).⁵ Dalam permohonan *a quo*, GERAM PSN menyatakan pengaturan “kemudahan dan percepatan PSN” dan/atau frasa “PSN” yang tertera dalam sejumlah pasal pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023⁶ tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, khususnya pada bagian Lampiran – yang dalam hal ini adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja⁷ – tidak sesuai bahkan bertentangan dengan norma-norma hukum pada UUD 1945. Untuk selanjutnya Lampiran UU No. 6/2023 tersebut di sini akan disebut dengan “UU Cipta Kerja”. Pasal-pasal dalam UU Cipta Kerja tersebut yang dimohon untuk diuji adalah:

1. Pasal 3 huruf d UU Cipta Kerja;
2. Pasal 10 huruf u UU No. 2/2012 yang terkandung dalam Pasal 123 Angka 2 UU Cipta Kerja;
3. Pasal 173 Ayat (2) dan Ayat (4) UU Cipta Kerja;
4. Pasal 19 Ayat (2) UU No. 22/2019 yang terkandung dalam Pasal 31 Angka 1 UU Cipta Kerja;
5. Pasal 44 ayat (2) UU No. 41/2009 yang terkandung dalam Pasal 124 Angka 1 UU Cipta Kerja;
6. Pasal 19 ayat (2) UU No. 41/1999 yang terkandung dalam Pasal 36 Angka 3 UU Cipta Kerja;
7. Pasal 17 A ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU No. 27/2007 yang terkandung dalam Pasal 18 Angka 15 UU Cipta Kerja; dan
8. Pasal 34A ayat (1) dan ayat (2) UU No. 26/2007 yang terkandung dalam Pasal 17 angka 18 UU Cipta Kerja.

⁵ GERAM PSN terdiri dari delapan organisasi masyarakat sipil dan tiga belas individu dari berbagai daerah, yakni: (1) Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), (2) Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), (3) Jaringan Advokasi Tambang (JATAM), (4) Yayasan Trend Asia, (5) Yayasan Pantau Gambut Inisiatif, (6) Yayasan Auriga Nusantara, (7) Perkumpulan Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (KIARA), (8) Perkumpulan FIAN Indonesia (FIAN Indonesia), dan perseorangan yang terdiri dari: (1) Muhammad Busyro Muqoddas (Ketua LKHP PP Muhammadiyah), (2) Siti Hawa (Korban PSN Rempang Eco City), (3) Miswadi (Korban PSN Rempang Eco City), (4) Sinta Gebze (Korban PSN Food Estate Merauke), (5) Vince Kwipalo (Korban PSN Food Estate Merauke), (6) Simon Petrus Balagaise (Korban PSN Food Estate Merauke), (7) Paulinus Naki Balagaise (Korban PSN Food Estate Merauke), (8) Arman Jais (Korban PSN IKN Kalimantan Timur), (9) Kamriadi (Korban PSN Nikel Sulawesi Tenggara), (10) Anas Padil (Korban PSN Nikel Sulawesi Tenggara), (11) Masriani (Korban PSN Nikel Sulawesi Tenggara), (12) A. Rostanti (Korban PSN Kawasan Industri Hijau Kalimantan Utara), (13) Arman (Korban PSN Kawasan Industri Hijau Kalimantan Utara).

⁶ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856.

⁷ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841.

II. Proyek Strategis Nasional (PSN) di Tengah Kesesatan Logika Pertumbuhan Ekonomi

Pada bagian Penjelasan huruf Romawi I (Penjelasan Umum) dari UU No. 6 Tahun 2023 dinyatakan:

“... negara perlu melakukan berbagai upaya atau tindakan untuk memenuhi hak-hak warga negara untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak. Pemenuhan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak pada prinsipnya merupakan salah satu aspek penting dalam pembangunan nasional⁸ ... Pemerintah Pusat telah melakukan berbagai upaya untuk menciptakan dan memperluas lapangan kerja dalam rangka penurunan jumlah pengangguran,⁹ ... Pemerintah Pusat perlu mengambil kebijakan strategis untuk menciptakan dan memperluas kerja melalui peningkatan investasi,¹⁰ ... Untuk dapat meningkatkan penciptaan dan perluasan kerja, diperlukan pertumbuhan ekonomi stabil dan konsisten naik setiap tahunnya.¹¹”

Lebih lanjut pada bagian Penjelasan tersebut dikatakan:

“Di tengah kondisi global yang bergejolak dan keterbatasan ruang gerak dari kebijakan makro, penguatan fundamental ekonomi domestik untuk menjaga daya saing ekonomi domestik harus menjadi prioritas utama. Stabilitas kekuatan permintaan domestik, terutama konsumsi privat dan investasi di tengah meningkatnya tekanan harga dan terpuruknya pertumbuhan global, sangat bergantung pada kemampuan Indonesia untuk meningkatkan daya saing dan daya tarik pasar domestik bagi investor. Di sini pelaksanaan reformasi struktural yang komprehensif yang dimuat dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Cipta Kerja menjadi sangat penting dan urgen.”¹²

Salah satu aspek pengaturan dalam UU Cipta Kerja, sebagai Upaya untuk menjawab persoalan-persoalan di atas, adalah “peningkatan investasi pemerintah dan percepatan proyek strategis nasional” (huruf d pada paragraf ke-8 Penjelasan I (Umum) UU No. 6/2023). **Dalam UU Cipta Kerja (yang dalam hal ini adalah Lampiran dari UU No. 6/2023) itu sendiri tidak ditemukan pengertian yang jelas dari gagasan atau konsep hukum dari Proyek Strategis Nasional (PSN). Dengan kata lain, tidak ada norma hukum mengenai “nilai strategis” atau “ke-strategis-an” apalagi “stategis nasional” yang mendasari berbagai pasal yang terkait dengan kemudahan dan percepatan PSN.**¹³

⁸ Paragraf pertama baris ke-8 sampai 11.

⁹ Paragraf kedua baris ke-1 sampai 3.

¹⁰ Paragraf keempat baris ke-1 sampai 3.

¹¹ Paragraf keempat baris ke-4 sampai 6.

¹² Paragraf ketujuh.

¹³ Sebagai catatan, pengertian Proyek Strategis Nasional (PSN) dapat ditemukan dalam Peraturan Presiden No. 3/2016 Pasal 1 angka 1 dan Peraturan Pemerintah No. 42/2021 Pasal 1 angka 1. Dalam hal ini penertian PSN di kedua peraturan pelaksana undang-undang tersebut muncul sebelum UU No. 6/2023 diberlakukan. Selain itu, keduanya merupakan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih rendah dibanding Undang-Undang. Bahkan dalam UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja yang menjadi dasar dari

Undang-undang ini (UU No. 6/2023), pada bagian Menimbang huruf d, hanya menyebutkan “pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja yang tersebar di berbagai Undang-Undang sektor saat ini belum dapat memenuhi kebutuhan hukum untuk percepatan cipta kerja sehingga perlu dilakukan perubahan.”¹⁴

Huruf d dari bagian Menimbang untuk penerbitan UU No. 6/2023 menjadi salah satu pertimbangan untuk menyatakan adanya aspek “kegentingan yang memaksa” Presiden, sesuai dengan kewenangannya berdasarkan UUD 1945 Pasal 22 ayat (1), untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja pada 30 Desember 2022 (lihat bagian Menimbang huruf h pada UU No. 6/2023). Dengan kata lain, Presiden dan pemerintahannya pada waktu itu menganggap kemudahan dan percepatan PSN sebagai salah satu jalan untuk mengatasi “kegentingan yang memaksa” tersebut. Sementara tidak ada satu pun pengertian/konsep atau gagasan hukum mengenai PSN yang tertuang dalam undang-undang dimaksud! Tanpa pengertian ini, bagaimana kita bisa memahami bahwa kemudahan dan percepatan PSN adalah jalan untuk mengatasi suatu keadaan yang disebut dengan “kegentingan yang memaksa” yang sedang dihadapi oleh Negara?

Persoalan yang sangat mendasar ini hanya dapat dipahami dengan melihat adanya kesesatan berfikir (*logical fallacy*) yang diidap oleh pemerintah dan diterima oleh DPR yang menganggap kemudahan dan percepatan PSN serta mengundang investasi sebanyak-banyaknya sebagai satu-satunya jalan keluar dalam menjalankan Pembangunan Nasional yang semata-mata diukur melalui angka-angka pertumbuhan ekonomi (*economic growth*). Padahal menyandarkan sepenuhnya kemajuan ekonomi apalagi Pembangunan Nasional dengan tolok ukur tingkat pertumbuhan ekonomi (*rate of economic growth*) mengandung banyak kelemahan, untuk tidak mengatakannya sebagai kesesatan berfikir asal (*original logical fallacy*).

Tujuh belas tahun yang lalu Herman E. Daly (1938-2022), seorang ekonom kritis yang berasal dari AS, pernah menyatakan pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) yang menjadi kredo global dalam bidang ekonomi, yang didominasi oleh pemikiran ekonomi arus-utama (*mainstream economics*) telah salah memaknai pertumbuhan ekonomi yang disandarkan pada peningkatan Produk Domestik Bruto (PDB) (*gross domestic*

pemberlakuan Peraturan Pemerintah No. 42/2021 pun tidak termuat pengertian yang jelas mengenai PSN tersebut.

¹⁴ Penegasan dengan garis bawah pada kata-kata “percepatan proyek strategis nasional” saya lakukan untuk memberi penekanan pada aspek ini.

product, GDP)¹⁵ sebagai indikator kemajuan ekonomi, apalagi menghubungkan peningkatan PDB dan pertumbuhan ekonomi dengan Pembangunan (Herman E. Daly, 2008, “*Growth and Development: Critique of a Credo*”, *Population and Development Review* 3(3): 511-518). Dalam hal ini, menurut Daly, kekacauan berfikir pertama dan terutama adalah tidak membedakan antara pengertian “pertumbuhan” (*growth*) dan “pembangunan” (*development*). “Pertumbuhan adalah peningkatan kuantitatif secara fisik, sementara pembangunan adalah perubahan ke arah yang lebih baik secara kualitatif” (Herman E. Daly, 2008, *idem.*, hal. 513). Lebih lanjut Daly menjelaskan ada 11 kekacauan dan kesesatan berfikir mengenai pertumbuhan ekonomi yang selalu dijadikan mantra pokok (*credo*) dalam menyusun dan menetapkan kebijakan-kebijakan ekonomi dan pembangunan (Herman Daly, 2013, “A Further Critique of Growth Economics”, *Ecological Economics* 88: 20-24). Tiga dari kekacauan berfikir tersebut (Daly, *idem.*, hal. 23-24), yang sangat relevan dengan cara berfikir pemerintah Indonesia untuk memberikan kemudahan dan melakukan percepatan PSN sebagaimana tertuang dalam UU. No. 6/2023, adalah:

- (1) “Tanpa pertumbuhan kita akan dihantui pangangguran (*without growth we are condemned to unemployment*)”. Padahal pertumbuhan (ekonomi) juga akan meningkatkan otomatisasi, alih-daya (*off-shoring*), dan migrasi tenaga kerja khususnya dari desa ke kota yang meluas, yang kesemuanya justru berujung pada peningkatan angka pengangguran. Pemerintah Indonesia yang mengeluarkan UU Cipta Kerja (UU No. 6/2023) dalam argumen ekonominya seperti tertuang dalam Penjelasan UU No. 6/2023¹⁶ merisaukan peningkatan angkatan kerja pada tahun 2022 dibanding tahun 2021 dan banyaknya tenaga kerja yang bekerja di sektor informal (59,97%), dan kemungkinan turunnya angka pertumbuhan ekonomi, menurut Asian Development Bank (ADB), dari kisaran 5,1-5,3% di tahun 2022 ke 4,8% di tahun 2023. Pada kenyataannya pasca pemberlakuan UU No. 6/2023, dimana kemudahan dan percepatan PSN diatur dalam undang-undang ini, berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) jumlah tenaga kerja di sektor informal

¹⁵ Produk Domestik Bruto (PDB) adalah nilai total semua barang dan jasa yang diproduksi dalam jangka waktu tertentu (biasanya dihitung per tahun atau per kuartal) di dalam suatu wilayah tertentu (biasanya dalam lingkup batasan geografis atau administratif). Meskipun ada banyak cara untuk menghitung PDB, secara sederhana dapat menggunakan rumusan sebagai berikut: $GDP = C + I + G + (X - M)$; Dimana C Adalah konsumsi rumah tangga atau individu, I adalah investasi, G Adalah pengeluaran pemerintah untuk barang dan jasa publik, sedangkan X adalah total nilai ekspor dan M adalah total nilai impor. Jadi memperbesar investasi [I] (dalam hal ini mengundang investasi) adalah hal yang “relatif paling mudah” dilakukan jika konsumsi rumah tangga [C], yang dalam hal bergantung pada tingkat pendapatan rumah tangga, dan pengeluaran pemerintah untuk barang dan jasa publik [G] tidak besar atau meningkat signifikan. Efek dari peningkatan [I] juga diasumsikan pada gilirannya akan memperbesar C dan (X-M) serta G. Sementara rumus pertumbuhan ekonomi adalah sebagai berikut: $[(GDP_t - GDP_{t-1}) / GDP_{t-1}] \times 100\%$. Artinya angka GDP dari tahun/periode berjalan harus selalu lebih besar dari angka GDP pada tahun/periode sebelumnya jika yang hendak disasar adalah peningkatan atau pertumbuhan. Untuk penjelasan klasik tentang pertumbuhan ekonomi dapat dilihat, salah satunya, dalam Simon Kuznets, *Toward a Theory of Economic Growth*, New York: W.W. Norton & Co. Inc., 1965.

¹⁶ Lihat Penjelasan UU No. 6/2023 bagian Penjelasan Umum paragraf ke-2 dan ke-6.

tetap di atas 50%, yakni 57,95% pada tahun 2014 (<https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/MTE2OCMy/persentase-tenaga-kerja-formal-menurut-provinsi--persen-.html>).

Sedangkan pertumbuhan ekonomi Indonesia, alih-alih meningkat, berdasarkan data BPS sebagaimana dikutip oleh Kamar Dagang Indonesia (Kadin), justru menurun dari 5,31% di tahun 2022 menjadi 5,05% di tahun 2023 dan 5,03% di tahun 2024 (<https://kadin.id/data-dan-statistik/profil-ekonomi-indonesia/>).

- (2) “Di Tengah era globalisasi, tidak ada pilihan lain selain berkompetisi di tengah perlombaan pertumbuhan global (*in a globalized economy and have no choice but to compete in the global growth race*)”. Dalam Penjelasan UU No. 6/2023 bagian Penjelasan Umum paragraf ke-5 dan sampai 7 tegas sekali dinyatakan keharusan Indonesia untuk berkompetisi di Tengah arus fluktuasi pertumbuhan ekonomi dunia. Padahal, menurut Daly, “globalisasi adalah pilihan kebijakan dari kaum elit, bukan suatu keniscayaan” (Daly, *idem.*, hal 23). Globalisasi adalah rekayasa untuk mengintegrasikan ekonomi nasional yang sebelumnya relatif independen ke dalam suatu perekonomian global yang terikat berdasarkan keunggulan absolut, bukan keunggulan komparatif, agar mobilitas kapital secara global tidak memiliki hambatan. Akibat integrasi ekonomi tersebut, di satu sisi, keunggulan komparatif suatu negara menjadi nisbi, dan di sisi lain Negara tidak lagi memiliki kedaulatan untuk melindungi kepentingan nasionalnya, termasuk kepentingan ekonomi rakyat.
- (3) “Tanpa pertumbuhan ekonomi, semua kemajuan akan berakhir (*without economic growth all progress at an end*).” Sebaliknya, menurut Daly, justru pertumbuhan ekonomi yang akan menghantarkan kehidupan umat manusia pada kehancuran. Kini dapat disaksikan “kemajuan-kemajuan” akibat mengejar peningkatan pertumbuhan ekonomi sesungguhnya adalah pertumbuhan yang tidak ekonomis, karena pertumbuhan (ekonomi) pada dasarnya adalah peningkatan fisik secara kuantitatif dalam aliran materi-energi dan pemeliharaan metabolisme ekonomi yang berujung pada peningkatan polusi dan kerusakan alam (Daly, *idem.*, hal. 24). Kita menyaksikan dunia sekarang mengalami keresahan global akibat peningkatan emisi karbon dan penurunan kualitas lingkungan yang luar biasa. Jadi menurutnya, jika diukur dengan tepat sebagaimana sejumlah ekonom lingkungan telah mengingatkan, kemajuan yang sesungguhnya justru dapat dicapai jika digunakan alat-alat ukur lainnya selain angka-angka pertumbuhan ekonomi (Daly, *idem.*, hal. 24). Sejumlah alat ukur alternatif mengenai kemajuan, seperti Index Kesejahteraan Ekonomi yang Berkelanjutan (*Sustainable Economic Welfare Index*), Indikator Kemajuan Sejati (*Genuine Progress Indicator*), Jejak Ekologis (*Ecological Footprint*), dan Index Kebahagiaan (*Happy Planet Index*) justru tenggelam dibenamkan gegap-gempita angka-angka pertumbuhan ekonomi (*economic growth rates*) (Herman E. Daly, 2008, “Growth and Development: Critique of a Credo”, *Population and Development Review* 3(3): 514).

Melalui penjelasan-penjelasan ini kita sekarang dapat menempatkan gagasan percepatan dan pemberian berbagai kemudahan untuk PSN pada hakekatnya tidak lain dari penggunaan kewenangan pemerintah untuk membentuk kebijakan untuk memberi ‘karpet merah’ bagi masuknya investasi di berbagai sektor. Meskipun karpet tersebut dan proyek-proyek yang dijalankan di atasnya, yang kemudian sering dinyatakan sebagai proyek pembangunan atau PSN, akan mengabaikan berbagai resiko termasuk resiko sosial, resiko lingkungan dan resiko pada keuangan Negara, yang dapat berujung pada ketidakadilan (*injustice*), baik ketidakadilan sosial (*social injustice*) maupun ketidakadilan ekologis (*ecological injustice*) yang pada gilirannya juga bermuara kembali pada ketidakadilan sosial.¹⁷ Hal ini menunjukkan, di satu sisi, kebijakan pemerintah untuk memberi kemudahan pada berbagai PSN memperjelas arah pembentukan Negara yang oleh David Harvey disebut sebagai negara neoliberal (*neoliberal state*), yakni negara yang berfungsi untuk memfasilitasi dan mengamankan berlangsung akumulasi kapital tanpa batas dengan mengorbankan kedaulatan dan keadilan sosial (David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press, 2005, hal. 64-81). Negara neoliberal bukan lah bentuk negara yang dicita-citakan sebagaimana yang tertera dengan jelas dalam Pembukaan UUD 1945. Di sisi lainnya, pemerintah telah meletakkan nilai ke-strategis-an “proyek-proyek pembangunan” yang disebut dengan PSN bukan sebagai bagian dari upaya yang secara strategis akan mempercepat tercapainya keadilan, melainkan hanya akan menguntungkan segelintir orang bahkan pihak-pihak asing termasuk pengambilan rente-rente ekonomi dari aparatus penyelenggara Negara.

Dengan kata lain, **jika ditelaah dengan seksama makna “ke-strategis-an” atau “nilai strategis nasional” dalam PSN pada UU Cipta Kerja adalah peningkatan investasi semata yang dianggap menjadi faktor penting dalam pertumbuhan ekonomi.** Jika makna ini kita tarik menjadi gagasan hukum, maka peningkatan investasi dan proses akumulasi kapital, yang terutama akan memberi keuntungan bagi pemilik modal dengan segala konsekuensi negatifnya pada kehidupan sosial dan lingkungan, menjadi keharusan yang tidak terbantahkan. Selanjutnya **“percepatan dan kemudahan PSN” menjadi norma yang sah (*legitimate*) untuk dijalankan, meskipun yang hendak dicapai dengan penetapan norma tersebut hanya menguntungkan dan memberi manfaat bagi segelintir orang, yang bahkan dapat atau berpotensi merugikan kehidupan masyarakat dan menjauh dari gagasan tentang keadilan.**

¹⁷ Kebijakan yang menyediakan karpet merah untuk (memudahkan) kegiatan investasi semacam penerbitan UU Cipta Kerja pernah juga dilakukan oleh pemerintah Indonesia pada masa akhir pemerintahan Megawati di tahun 2004 menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Perppu ini memberikan izin untuk kegiatan pertambangan di dalam kawasan hutan termasuk hutan lindung dan konservasi. Lihat Dianto Bachriadi, 2004, “Mining in a State Forest? This is Indonesia!”, *Inside Indonesia* 80, Oct-Dec 2004, <https://www.insideindonesia.org/editions/edition-8027/mining-in-a-state-forest-this-is-indonesia>

Sejak awal gagasan tentang PSN muncul pada awal pemerintahan Joko Widodo, proyek-proyek yang disebut PSN telah diarahkan untuk menyiapkan perbaikan, penambahan, dan perluasan infrastruktur dengan maksud mengundang investasi lebih banyak lagi ke Indonesia (Dianto Bachriadi, 2024, *Pembangunanisme Pasca Reformasi: Pijakan-pijakan Baru*, bahan bacaan: 001 dalam Sekolah Agraria Kritis 2024, diselenggarakan oleh Trend Asia – YLBHI – LBH Bandung – ARC, 5-14 November 2024).¹⁸ Sesungguhnya yang dilakukan oleh pemerintahan Joko Widodo adalah melanjutkan upaya pemerintahan SBY yang menyusun daftar sejumlah proyek untuk penambahan dan perluasan infrastruktur di Indonesia dalam kemasan kebijakan Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Melalui MP3EI disusun dan disiapkan disain serta kerangka yang cukup – termasuk landasan hukum yang memadai – untuk mempercepat pembangunan infrastruktur dan proyek-proyek “pembangunan” lainnya, khususnya dalam rangka untuk mempermudah masuknya investasi, berlangsungnya akumulasi kapital, dan mengintegrasikan perekonomian Indonesia dengan kapitalisme neoliberal secara global (Bachriadi, *idem.*, hal. 13). Presiden Joko Widodo tidak melakukan banyak perubahan dari rencana-rencana pembangunan yang telah dicanangkan oleh pemerintahan sebelumnya, yang dilakukannya hanya melanjutkan secara lebih cepat dan lebih banyak rencana-rencana dan praktek pembangunan neoliberal yang fondasi-fondasinya telah diperkukuh oleh pemerintahan SBY.¹⁹ Untuk itu, sejak tahun 2016

¹⁸ Gagasan untuk pembangunan infrastruktur yang meluas sesungguhnya bukan satu gagasan baru dalam ilmu ekonomi arus-utama. Gagasan ini dikenal dengan nama teori “big push”, yang dapat dilacak pada tulisan Paul Rosenstein-Rodan 82 tahun yang lalu (Rostenstein-Rodan, 1943, “Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe”, *The Economic Journal* 53 (210/211): 202-211). Setengah abad kemudian teori ini dipopulerkan kembali oleh Murphy dkk (Kevin M. Murphy, Andrei Shleifer, Robert W. Vishny, 1989, “Industrialization and the Big Push”, *Journal of Political Economy* 97(5): 1003-1026), Matsuyama (Kiminori Matsuyama, 1992, “The Market Size, Entrepreneurship, and the Big Push”, *Journal of Japanese and International Economies* 6(4): 347-364), dan Krugman (Paul Krugman, 1991, “Increasing Returns and Economic Geography”, *Journal of Political Economy* 99(3): 483-499). Model/teori tersebut merekomendasikan pembangunan infrastruktur (*social overhead capital*) secara besar-besaran sebagai “syarat minimum yang tidak dapat dipisahkan” untuk tumbuhnya industri-industri yang saling berkaitan dengan harapan akan mendapat percepatan dari efek skala ekonomi dan struktur pasar oligopolistik (Paul Rosenstein-Rodan, 1979, “Employment and Growth in the Strategy of Development of Latin America”, *Development and Change* 10: 585-600).

¹⁹ Untuk rencana-rencana proyek “pembangunan untuk kepentingan umum” yang oleh pemerintahan SBY telah disusun daftarnya dalam disain MP3EI, pemerintahan Joko Widodo lebih senang menyebutnya sebagai Proyek-proyek Strategis Nasional (PSN). Pemerintahannya tidak lagi menggunakan MP3EI sebagai pegangan. Tidak terlalu jelas alasan yang dikemukakan oleh rejim Jokowi mengapa mereka tidak mau melanjutkan MP3EI sebagai acuan untuk pembangunan ekonomi Indonesia ke depan. Meskipun semangat dari MP3EI dan sejumlah capaian yang sudah diraih pemerintahan SBY dinyatakan akan dilanjutkan (*Kompas*, 5 September 2014, “Jokowi Isyaratkan Tak Lanjutkan Program MP3EI dalam Pemerintahannya”, <https://nasional.kompas.com/read/2014/09/05/17485041/Jokowi.Isyaratkan.Tak.Lanjutkan.Program.MP3EI.dalam.Pemerintahannya>). Sering dikatakan rejim ini tidak mau melanjutkan menggunakan istilah MP3EI karena dinilai penggunaannya ‘terlalu politis’ (*BeritaSatu.com*, 18 desember 2014, “Pemerintahan Jokowi Akan Berhenti Gunakan “MP3EI”, <https://www.beritasatu.com/ekonomi/234282/pemerintahan-jokowi-akan-berhenti-gunakan-mp3ei>). Meskipun demikian, Peraturan Presiden No. 32/2011 yang menjadi dasar hukum pelaksanaan MP3EI peninggalan pemerintahan SBY tidak pernah dicabut oleh pemerintahan

hingga 2022 Presiden Joko Widodo menerbitkan peraturan-peraturan presiden untuk mempercepat pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN) berikut dengan daftar sejumlah proyeknya yang menjadi cikal-bakal dari percepatan dan kemudahan PSN sebagaimana diatur dalam UU Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah untuk mempermudah pelaksanaan PSN (Bachriadi, *idem.*, hal. 16-17).²⁰

Melalui disain dan rencana-rencana percepatan PSN pemerintahan Jokowi yang mendapatkan dukungan penuh dari lembaga-lembaga pembiayaan pembangunan internasional bekerja lebih cepat dibanding pemerintahan sebelumnya, khususnya dalam mengundang investasi asing untuk masuk dan membiayai sejumlah proyek infrastruktur (Bachriadi, *idem.*, hal. 4-5). Menurut Harvey, dalam rangka akumulasi kapital (*capital accumulation*) satu bentuk mobilisasi modal yang harus diberi perhatian adalah investasi pada sejumlah bangunan tertentu sebagai kapital tetap (*fixed capital*) yang akan menjadi infrastruktur fisik dalam proses produksi dan konsumsi pada jangka waktu dan tempat tertentu (David Harvey, "The 'New' Imperialism: Accumulation by Dispossession", *Socialist Register 2004: The New Imperial Challenge*, Leo Panitch & Colin Leys (ed.), London: The Merlin Press Ltd, 2003: 64). Pembangunan infrastruktur dengan skema pembiayaan oleh swasta/investor dalam rangka menunjang proses produksi dan konsumsi tersebut adalah hal yang vital dalam kerangka menjaga dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia. Dalam pandangan Harvey, upaya-upaya yang dilakukan tersebut "bukan lah sektor ekonomi sampingan (minor) dikarenakan kemampuannya dalam menyerap sejumlah besar modal dan tenaga kerja, khususnya dalam kondisi intensifikasi dan ekspansi geografis yang sangat cepat" (Harvey, *idem.*, hal. 64). Artinya, pembangunan infrastruktur selain menjadi sirkuit dari akumulasi kapital itu sendiri pada gilirannya akan menunjang pembentukan sirkuit-sirkuit akumulasi lainnya. Dalam hal ini, "relokasi modal dan tenaga kerja yang berlebih" akibat akumulasi berlebih (*overaccumulation*) "sangat memerlukan bantuan dari lembaga-lembaga keuangan dan/atau negara" (Harvey, *idem.*, hal. 64), termasuk yang diberikan melalui berbagai skema pinjaman luar negeri.

Salah satu bentuk fasilitasi Negara dalam proses pembangunan dan perluasan jaringan infrastruktur tersebut, selain pembiayaan adalah penguatan kelembagaan pendukung dan pembentukan sejumlah peraturan perundangan-undangan agar proses investasi dan pengadaan tanah memiliki kepastian hukum. Kepastian hukum yang menjadi bentuk terjemahan langsung dari prinsip demokrasi adalah salah satu ciri pokok dari corak kapitalisme neoliberal. Tentu saja yang dimaksud dengan 'kepastian hukum' di

Jokowi. Sejumlah proyek investasi infrastruktur yang ada dalam daftar proyek MP3EI kemudian dicantumkan kembali dalam daftar PSN pada pemerintahan Joko Widodo.

²⁰ Peraturan-peraturan tersebut dimulai dengan Peraturan Presiden No. 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Perpres No. 3/2016 kemudian diubah dengan Perpres No. 58/2017, yang kemudian diubah kembali dengan Perpres No. 56/2018. Setelahnya perubahan dilakukan kembali dengan menerbitkan Perpres No. 109 Tahun 2020. Pada setiap perubahan, selain ada perubahan beberapa pasal tertentu yang intinya semakin mempermudah pelaksanaan PSN, yang terpenting adalah daftar jumlah proyek yang dikategorikan sebagai PSN juga bertambah.

sini adalah terbentuknya sejumlah peraturan perundangan-undangan yang sejalan dengan kepentingan kompetisi di dalam pasar bebas (David Singh Grewal, 2014, "Introduction: Law and Neoliberalism", *Law and Contemporary Problems* 77(4): 1-23; Corinne Blalock, 2014, "Neoliberalism and the Crisis of Legal Theory", *Law and Contemporary Problems* 77(4): 71-103.).²¹ Untuk itu, sejumlah peraturan perundang-undangan dan kelembagaan yang tidak memadai untuk tujuan-tujuan baru dalam pembangunan infrastruktur dalam rangka memperlancar, memperluas, dan mengintensifkan proses akumulasi kapital harus diubah, diganti, dan/atau diperbarui (Dianto Bachriadi, 2024, *Pembangunanisme Pasca Reformasi: Pijakan-pijakan Baru*, bahan bacaan: 001 dalam Sekolah Agraria Kritis 2024, diselenggarakan oleh Trend Asia – YLBHI – LBH Bandung – ARC, 5-14 November 2024, hal. 5). Patut dicatat di sini, Mudhoffir dan A'yun (Abdil Mughis Mudhoffir dan Rafiqqa Qurrata A'yun, 2021, "Doing Business under the Framework of Disorder: Illiberal Legalism in Indonesia", *Third World Quarterly* 42(11): 2651-2668) secara kritis menyoroti dalam kerangka 'doing business' di Indonesia di era pasar sekarang ini selayaknya penyusunan sejumlah instrumen hukum tidak hanya akan mendukung bekerjanya prinsip-prinsip (neo)-liberalisme, tetapi juga disusun untuk lebih memfasilitasi ekonomi rente yang pada dasarnya bertentangan dengan prinsip-prinsip dan logika liberalisme.

III. PSN dan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Meskipun tidak dinyatakan secara eksplisit, kecuali pada Pasal 173 ayat (4),²² pengadaan tanah untuk PSN dilakukan berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Hal itu dapat dilacak pada ketentuan dalam Pasal 122 ayat (4) yang menyatakan: "Dalam rangka memberikan kemudahan dan kelancaran dalam pengadaan tanah untuk kepentingan penciptaan kerja, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mengubah, menghapus, atau menetapkan pengaturan baru beberapa ketentuan yang diatur dalam: a. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum...". Selain itu, UU Cipta Kerja Pasal 123 angka 2 juga mengubah jumlah aktivitas/proyek yang dikategorikan sebagai pembangunan untuk kepentingan umum menurut UU No. 2/2012. Pasal 10 UU No. 2/2012 hanya

²¹ Perlu dicatat di sini bahwa "pasar" – tepatnya "pasar yang bebas" – bagi para pengusung paham neoliberalisme dianggap sebagai bentuk institusi sosial yang paling demokratis dimana setiap orang dan subyek hukum dapat memperjuangkan kebebasan dan kepentingannya menurut norma-norma dan aturan yang disepakati bersama. Pandangan ini dapat dilacak pada pikiran Friedrich von Hayek yang merupakan intelektual pemula penggagas paham neoliberal. Lihat Hayek, Friedrich A. von, *The Road to Serfdom*, New York: George Routledge & Sons, 1944; dan *The Constitution of Liberty*, the Definitive Edition, the Collected Works of F. A. Hayek Vol. XVII, edited by Ronald Hamowy. Chicago: The University of Chicago Press, 1960.

²² Dalam pasal ini tertulis "dalam hal pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh Badan Usaha, mekanisme pengadaan tanah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum."

menyebut 18 kategori,²³ maka UU Cipta Kerja (Pasal 123 angka 2) menambahnya menjadi 24.²⁴

Ada tiga hal yang problematik di sini. Pertama, **secara langsung ketentuan tentang pengadaan tanah dalam rangka kemudahan dan percepatan PSN menyamakan PSN dengan pembangunan untuk kepentingan umum.** Secara historis dalam rangka pembangunan proyek-proyek strategis nasional (PSN) sejumlah Peraturan Presiden yang dibentuk semasa pemerintahan Joko Widodo (Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, yang kemudian diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 58/2017, Peraturan Presiden Nomor 56/2018, dan Peraturan Presiden Nomor 109/2020) menyatakan penyediaan tanah untuk pelaksanaan PSN dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat atau Daerah dan/atau Badan Usaha sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini jika PSN tertentu masuk dalam kategori “pembangunan untuk kepentingan umum” sebagaimana disebutkan daftar kategorinya dalam UU No. 2/2012, maka pengadaan tanahnya dilakukan sesuai ketentuan undang-undang tersebut dan peraturan-peraturan pelaksanaannya (pasal 21 ayat 1 Perpres No. 3/2016).²⁵ Kecuali jika PSN dilaksanakan oleh

²³ Delapan belas kategori aktivitas/proyek pembangunan tersebut adalah: (1) pertahanan dan keamanan nasional; (2) jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api; (3) waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya; (4) pelabuhan, bandar udara, dan terminal; (5) infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi; (6) pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik; (7) jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah; (8) tempat pembuangan dan pengolahan sampah; (9) rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah; (10) fasilitas keselamatan umum; (11) tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah; (12) fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik; (13) cagar alam dan cagar budaya; (14) kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/Desa; (15) penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk Masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa; (16) prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah; (17) prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan (18) pasar umum dan lapangan parkir umum. Jumlah ini sudah bertambah dari ketentuan sebelumnya, yakni Peraturan Presiden No. 65/2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang hanya menyebutkan 7 (tujuh) kelompok proyek-proyek yang dikategorikan sebagai “pembangunan untuk kepentingan umum”

²⁴ Enam kategori baru yang ditambahkan menjadi bagian dari proyek-proyek “pembangunan untuk kepentingan umum” tersebut adalah: (1) 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; (2) Kawasan Ekonomi Khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; (3) Kawasan industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; (4) Kawasan Pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; (5) Kawasan Ketahanan Pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; dan (6) kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah.

²⁵ Dalam hal ini adalah Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang kemudian diubah dengan Perpres No. 40/2014,

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang tidak mendapat penugasan dari Pemerintah Pusat atau badan usaha swasta, maka penyediaan tanahnya dilakukan dengan perolehan tanah berdasarkan kesepakatan dengan pemilik tanah (pasal 21 ayat 3 Perpres No. 3/2016). Perizinan untuk PSN dapat diberikan baik oleh Menteri/kepala lembaga, gubernur, maupun bupati/walikota (pasal 3 Perpres No. 3/2016). Sementara penetapan suatu lokasi PSN, ditegaskan dalam pasal I angka 3 Perpres No. 58/2017 (perubahan atas Perpres No. 3/2016), ditetapkan oleh Gubernur (Dianto Bachriadi, 2024, *Pembangunanisme Pasca Reformasi: Pijakan-pijakan Baru*, bahan bacaan: 001 dalam Sekolah Agraria Kritis 2024, diselenggarakan oleh Trend Asia – YLBHI – LBH Bandung – ARC, 5-14 November 2024, hal. 18).

UU No. 2/2012 telah meningkatkan kedudukan hukum kewenangan pemerintah untuk mengambil-alih hak atas tanah khususnya yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh masyarakat yang hendak digunakan untuk berbagai proyek “pembangunan untuk kepentingan umum” yang selama ini diatur oleh peraturan perundang-undangan setingkat peraturan presiden (Perpres No. 36/2005 yang diubah dengan Perpres No. 65/2006). Jika pada Perpres No. 65/2006 hanya disebutkan 7 (tujuh) kelompok proyek-proyek yang dikategorikan sebagai “pembangunan untuk kepentingan umum”,²⁶ maka UU No. 2/2012 memperluasnya menjadi 18 (delapan belas) kelompok.²⁷

Secara umum UU No. 2 Tahun 2012 menegaskan bahwa pada saat suatu usulan untuk pembangunan proyek-proyek yang dikategorikan sebagai “kepentingan umum”, maka tidak ada pilihan lain bagi masyarakat yang memiliki dan atau menguasai tanah untuk tidak menyerahkannya kepada pemerintah.²⁸ Seandainya pun mereka menolak

Perpres No. 99/2014 (perubahan kedua), Perpres No. 30/2015 (perubahan ketiga), dan Perpres No. 148/2015 (perubahan keempat).

²⁶ Ketujuh kelompok proyek tersebut adalah: (a) jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi; (b) waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya; (c) pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal; (d) fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana; (e) tempat pembuangan sampah; (f) cagar alam dan cagar budaya; dan (g) pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

²⁷ Kedelapanbelas kelompok proyek tersebut adalah: (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) penataan 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.

²⁸ Pernyataan pejabat negara yang mempertegas hal ini misalnya pernah disampaikan oleh Direktur Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan RI pada saat ia menyatakan bahwa pembebasan lahan merupakan salah satu persoalan utama pembangunan infrastruktur. Ditegaskannya, “tapi sesuai UU,

pengalihan hak tersebut, maka UU tersebut menegaskan proyek akan terus berjalan dan masyarakat mau tidak mau harus menerima kompensasi yang telah ditetapkan alias harus ter(di)gusur.²⁹ Uang kompensasi bagi anggota masyarakat yang menolak akan diserahkan kepada Pengadilan Negeri setempat untuk diambil oleh pemegang hak atas tanah³⁰ (Bachriadi, *idem.*, hal. 12-13).

Dalam kerangka kerja pengaturan pengadaan tanah seperti di atas, maka jelas tampak segala **kemudahan dan percepatan PSN telah menyamakan PSN dengan pembangunan untuk kepentingan umum. Padahal dua hal ini sama sekali berbeda.** Tidak seluruh PSN dibangun untuk sepenuhnya pemenuhan kepentingan umum atau melayani kebutuhan publik, tetapi di dalamnya mengandung tujuan untuk mendapatkan keuntungan (profit). Sementara proyek-proyek pembangunan untuk kepentingan umum seharusnya sepenuhnya dilakukan untuk melayani kepentingan publik yang memiliki hak untuk memperoleh pelayanan dari Negara.

Kerangka hukum pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum termasuk untuk PSN seperti diuraikan di atas, menghantar kita pada problem kedua. **Dalam UU No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada dasarnya memiliki ketidaktegasan gagasan hukum mengenai pengertian “untuk kepentingan umum” itu sendiri.** Dalam Pasal 1 angka 6 disebutkan “kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan Masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Tetapi dalam daftar kategori proyek-proyek pembangunan untuk kepentingan umum, sebagaimana tertuang dalam Pasal 10, dapat dilihat **adanya jenis proyek yang tidak sepenuh-sepenuhnya untuk melayani kepentingan umum/publik.** Misalnya pembangunan jalan tol, jalur kereta api dan fasilitas operasi kereta api, serta beberapa proyek infrastruktur lainnya yang, di satu sisi, merupakan proyek-proyek investasi untuk memperoleh keuntungan, dan di sisi lainnya, bersifat eksklusif alias tidak sepenuh-penuhnya dapat diakses oleh publik/masyarakat.

UU Cipta Kerja malah memperluas kategori proyek-proyek pembangunan untuk kepentingan umum, dimana jenis “proyek-proyek pembangunan untuk kepentingan umum” tersebut bukan sepenuhnya dikuasai oleh Negara, tetapi dapat berupa proyek-

sebenarnya masyarakat tidak boleh menolak melepaskan asetnya untuk pembangunan infrastruktur... yang bisa didiskusikan besaran penggantinya" (*Berita Satu*, 2014).

²⁹ Meskipun UU No. 2 Tahun 2012 pada pasal 23 disebutkan jika ada pihak yang keberatan dengan penetapan lokasi pembangunan, maka yang bersangkutan dapat mengajukan gugatan ke PTUN setempat hingga mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Putusan pengadilan yang akan menentukan apakah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tersebut dapat dilanjutkan atau tidak. Sejumlah kasus gugatan warga atas penetapan lokasi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang pernah terjadi, seperti misalnya dalam kasus pembangunan Bandara Baru Yogyakarta (NYIA) dan kasus pembangunan bendungan Bener di Jawa Tengah, tidak ada yang membuat suatu penetapan lokasi dibatalkan atau membuat proses pengadaan tanah tidak jadi dilaksanakan.

³⁰ Lihat Pasal 42 UU No. 2 Tahun 2012.

proyek yang hanya “diprakarsai oleh lembaga-lembaga pemerintah atau badan-badan usaha miliki negara/daerah”.³¹ Atas “prakarsa” ini kemudian pihak-pihak swasta yang akan menjadi pemilik atau penguasa sepenuhnya aktivitas pembangunannya maupun pengelolaannya, yang tentu saja dengan maksud untuk memperoleh keuntungan semata secara langsung maupun untuk menyokong proses akumulasi kapital yang lebih luas. Dengan kata lain, **tidak seluruh kategori proyek pembangunan sebagaimana dinyatakan dalam UU No. 6/2023 dapat disebut sebagai proyek Pembangunan untuk Kepentingan Umum.**

Problem ketiga: Dari penjelasan atas dua problem di atas, dapat disimpulkan **suatu PSN tidak melalu sepenuhnya berada di bawah kendali dan penguasaan Negara atau menjadi proyek untuk kepentingan umum/publik, tetapi dapat dikuasai oleh pihak swasta untuk kepentingan mencari keuntungan semata yang memperoleh fasilitas sepenuhnya dari Negara, khususnya dalam hal pengadaan tanah dan jaminan atas investasi.**

Sesungguhnya minat swasta untuk terlibat dalam proyek-proyek “Pembangunan untuk kepentingan umum” dan kemudian pada PSN, khususnya dalam proyek-proyek Pembangunan infrastruktur, sudah muncul tak lama reformasi (Bachriadi, *idem.*, 2004). Apalagi Bank Dunia sudah memberi sinyal untuk memberikan dukungan kepada pemerintah Indonesia untuk “membangun kembali perkenomiannya” pasca krisis moneter tahun 1997-1998. Pada tahun 2004, Bank Dunia telah menekankan “Indonesia harus mengatasi berbagai aspek pada masalah kredibilitas kebijakan dalam rangka menarik sumber-sumber keuangan untuk sektor infrastuktur yang saat ini sangat kurang” (World Bank, *Indonesia Averting an Infrastructure Crisis: A Framework for Policy and Action*, Washington, D.C.: The World Bank, 2004, hal. 6). Lebih lanjut lembaga keuangan ini menyatakan pemerintah Indonesia harus menerbitkan dan melaksanakan sejumlah peraturan perundang-undangan baru, serta melaksanakan norma pengaturan kerjasama dengan pihak swasta yang berbasis kontrak (World Bank, *idem.*, hal 9-14). Asian Development Bank sendirian dengan Bank Dunia. Lembaga ini menilai sendiri menilai kondisi buruk infrastruktur dan pembangunannya meskipun telah didorong dengan berbagai upaya perbaikan dalam kelembagaan mesih tetap berpusar pada 3 soal, yakni ketidakpastian dalam aspek hukum/legal baik dan peraturan, kekurangan pada aspek kelembagaan, dan tidak efisien serta buruknya pemberian subsidi (ADB, 2009, *Sector Assessment (Summary): Infrastructure*, Infrastructure Reform Sector Development Program Subprogram 3 (RPP INO 40009), <https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/40009-04-ino-ssa.pdf>). Karena itu pemerintah dan DPR terus didorong untuk menyusun sejumlah peraturan perundang-undangan yang baru.

³¹ Lihat kembali catatan nomor 24 di atas.

Sejak *Infrastructure Summit 2005* yang diselenggarakan oleh pemerintahan SBY, hanya beberapa bulan setelah memenangkan Pilpres 2004, para investor dan pelaku bisnis menegaskan kembali permintaan mereka akan “kepastian hukum dan peraturan-peraturan yang konsisten”, khususnya dalam soal pengadaan, penggunaan, dan pemindahan hak atas tanah (Jamie S. Davidson, *Indonesia’s Changing Political Economy: Governing the Roads*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015; Dianto Bachriadi, 2019, *Indonesia dan Asia di Tengah Cahaya ‘Obor’ Cina*, bahan presentasi diskusi di Sajogyo Institute, 13 April 2019). Sementara pasca *Infrastructure Summit 2010* dikukuhkan suatu kerangka kerja baru untuk memperluas pelaksanaan gagasan pembangunan infrastruktur dengan skema Public-Private Partnership Scheme atau Skema Kemitraan Pemerintah-Swasta (Skema PPP).³²

Inti dari Skema PPP dalam pembangunan infrastuktur adalah pembangunan sarana-sarana infrastruktur yang diperlukan oleh masyarakat luas atau proyek-proyek yang dikategorikan sebagai proyek pembangunan untuk kepentingan umum termasuk PSN tidak lagi mengandalkan dana dari pemerintah, melainkan diserahkan kepada pihak swasta, yang sekaligus menjadi ajang bagi investasi mereka. Pihak swasta (investor) menyediakan dana/investasi untuk membangun dan memelihara hasil dari Pembangunan tersebut, sementara **pemerintah bertanggung jawab khususnya dalam memberikan jaminan atas investasi tersebut dan dalam pengadaan tanah.** Melalui skema ini pihak swasta diberikan kesempatan untuk ‘turut membiayai’ proyek-proyek pembangunan untuk kepentingan umum termasuk PSN, khususnya yang baru, karena pemerintah dianggap tidak lagi memiliki dana yang cukup. Atas pembiayaan atau investasi dalam pembangunan proyek-proyek tersebut, pihak swasta kemudian diberikan hak untuk mengelola dalam jangka waktu yang relatif panjang, biasanya 20-30 tahun atau lebih dan dapat diperpanjang. Bahkan dalam proyek-proyek yang hanya “diprakarsai” oleh pemerintah, pihak swasta akan diperlakukan sebagai pemilik dari proyek tersebut. Baik dari pengelolaan jangka panjang maupun kepemilikan proyek tersebut, mereka (investor) akan mengambil keuntungan, yang dalam beberapa hal disebut sebagai “remunerasi” (Bachriadi, 2024, *idem.*, hal. 3-4). Pihak investor juga dapat memilih terlibat dalam proyek-proyek yang dianggap sesuai dengan kebutuhan kegiatan-kegiatan investasi mereka yang lainnya, seperti industri

³² Pembiayaan Pembangunan infrastruktur dengan skema PPP pada mulanya berkembang di negara-negara maju sejak tahun '70-an, yang kemudian dibawa oleh sejumlah lembaga pembangunan internasional – di antaranya Bank Dunia, IMF, dan USAID – untuk diterapkan di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia (Clyde Mitchell-Weaver dan Brenda Manning, 1991, “Public-Private Partnerships in Third World Development: A Conceptual Overview”, *Studies in Comparative International Development* 26(4): 45-67; Jamie S. Davidson, 2010, “Driving Growth: Regulatory Reform and Expressways in Indonesia”, *Regulation & Governance* 4(4): 465-484). Sejak tahun '80-an akhir, bersamaan dengan menguatnya neoliberalisme, skema PPP kemudian menjadi andalan dari lembaga-lembaga keuangan dan pembangunan internasional untuk membangun dan memperluas jaringan infrastruktur di negara-negara berkembang, termasuk di Indonesia (Dianto Bachriadi, 2024, *Pembangunanisme Pasca Reformasi: Pijakan-pijakan Baru*, bahan bacaan: 001 dalam Sekolah Agraria Kritis 2024, diselenggarakan oleh Trend Asia – YLBHI – LBH Bandung – ARC, 5-14 November 2024, hal. 4).

ekstraktif, manufaktur dan pariwisata. Dengan demikian, pengadaan infrastruktur atau prasarana publik lainnya tidak lagi sepenuhnya menjadi tanggung jawab Negara untuk kesejahteraan rakyat, melainkan menjadi arena 'baru' bagi kegiatan investasi untuk akumulasi kapital (Bachriadi, 2024, *idem.*, hal. 3-4).

Proyek-proyek pembangunan untuk kepentingan umum termasuk PSN yang dikerjakan Skema PPP pada dasarnya diubah dari corak pembangunan untuk kesejahteraan social (*social welfare-driven*) ke corak mengejar keuntungan (*profit-driven*). Secara sederhana skema ini sesungguhnya tidak lain dari bentuk privatisasi sarana publik atau privatisasi di sektor ekonomi publik terutama sekali melalui privatisasi tanah-tanah publik (Tanah Negara) atau pengambilan tanah-tanah hak masyarakat setempat. **Dalam perspektif pengadaan tanah, proyek-proyek pembangunan untuk kepentingan umum termasuk PSN yang dilakukan dengan Skema PPP akan menjadikan Negara sebagai 'perampas tanah rakyat secara langsung berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku' demi investasi (menyerahkan hasil 'rampasannya' kepada pihak swasta). Sejumlah kebijakan dan peraturan perundang-undangan dipersiapkan dan diperkuat agar 'perampasan tanah' tersebut berlangsung atas dasar kepastian hukum.** Di sini pandangan Harvey yang mengatakan skema finansialisasi dan fasilitasi negara menjadi satu fitur penting dalam perampasan tanah untuk akumulasi kapital (*capital accumulation by dispossession*) menemukan contoh sempurna (David Harvey, "The 'New' Imperialism: Accumulation by Dispossession", *Socialist Register 2004: The New Imperial Challenge*, Leo Panitch & Colin Leys (ed.), hal. 63-87. London: The Merlin Press Ltd., 2003: 64-68).

Dengan kata lain, keterlibatan pihak swasta untuk menguasai tanah dan sebagian proyek-proyek pembangunan untuk kepentingan umum termasuk PSN telah dirancang sedemikian rupa melalui kebijakan-kebijakan berikut dasar-dasar hukumnya. **Pembangunan untuk kepentingan umum hanya menjadi *pretext* (alasan pembena) bagi proses akumulasi kapital atau mencari keuntungan bagi para pemilik modal dengan fasilitasi penuh dari Negara.** Sekali lagi, di sini kita dapat menemukan bahwa gagasan serta norma-norma untuk percepatan dan kemudahan PSN yang terkandung di dalam UU No. 6/2023 sama sekali tidak sesuai dengan isi Pembukaan dan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945.

IV. PSN dan Kewajiban Negara terhadap Hak Asasi Manusia

Pada bagian ini saya akan menyoroti satu aspek dari potensi pelanggaran hak asasi manusia yang dapat terjadi akibat kerangka hukum dan pelaksanaannya terkait dengan percepatan dan kemudahan PSN sebagaimana yang dimuat dalam UU Cipta Kerja. **Sejumlah pelanggaran HAM termasuk pelanggaran yang dikategorikan pelanggaran berat HAM (*gross human rights violation*) sangat potensial untuk terjadi dalam**

pelaksanaan PSN. Bahkan mungkin sudah terjadi di sejumlah PSN yang telah dan sedang berlangsung saat ini. Pelanggaran-pelanggaran hak asasi ini, termasuk pelanggaran berat HAM, dalam proyek-proyek investasi yang memerlukan tanah, pada umumnya terjadi akibat aktivitas pengalihan hak. Dalam PSN disebut dengan pengadaan tanah. Proses pengalihan hak untuk PSN yang dipermudah, meskipun memiliki dasar hukum, sebagaimana telah dijelaskan pada bagian III di atas, dapat disebut sebagai pencalokan tanah (*land grabbing*) atau perampasan tanah (*land dispossession*). Dalam kedua fenomena tersebut – pencaplokan maupun perampasan – selalu terkandung aspek penyingkiran (*exclusion*) masyarakat atau warga setempat. Manakala warga melakukan perlawanan atau menolak proyek, pada umumnya konflik pecah yang sering disertai dengan proses kriminalisasi kepada warga.

Pelanggaran HAM biasanya sudah berlangsung sejak fase awal sebelum Pembangunan fisik proyek dilaksanakan, yakni pada fase sosialisasi rencana proyek yang dilakukan secara sepihak. Demikian seterusnya pelanggaran demi pelanggaran akan terjadi pada fase-fase berikut, yakni: pengukuran-pengukuran dan penaksiran nilai ganti rugi hingga pada fase penyerahan tanah. Meskipun UU No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum telah mengatur langkah-langkah yang harus ditempuh dalam proses pengadaan tanah, di sini saya hendak menyampaikan dua hal terkait peraturan perundang-undangan ini. Pertama, dari isinya undang-undang ini tidak sepenuhnya *comply* (mematuhi) prinsip-prinsip HAM dan kewajiban generik Negara terhadap hak asasi manusia (menghormati, melindungi, dan memenuhi HAM). Kedua, dalam pelaksanaannya, banyak penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan dengan akibat nyata pada terlanggarnya hak-hak warga termasuk hak asasi mereka.

Dalam konsepsi hak asasi manusia, sebagaimana yang tercermin dalam berbagai instrumen HAM internasional, hak atas tanah tidak disebut sebagai (bagian dari) hak asasi manusia. Meskipun demikian, **para ahli HAM sepakat bahwa pemenuhan dan perlindungan hak atas tanah menjadi prasyarat penting untuk terpenuhinya beragam bentuk hak asasi manusia.** Selain itu banyak instrumen HAM internasional, baik yang bersifat mengikat (*legally binding*) maupun yang tidak mengikat (*non-legally binding*), dan pelbagai kesepakatan internasional di berbagai bidang menekankan pentingnya (*significance*) hak atas tanah untuk dihormati, dilindungi, dijamin, dan dipemenuhi agar hak-hak asasi manusia dapat terlindungi dan terpenuhi (Dianto Bachriadi, 2021, *Konflik Agraria dan Hak Asasi Manusia: Berkayuh di antara Upaya-upaya untuk Mencari dan Menegakan Keadilan di Tengah Kecenderungan Mekuatnya Kembali Negara Kekuasaan [Machtsstaat]*, makalah untuk Pendidikan Khusus Profesi Advokast (PKPA) FERARI DPC Kabupaten Tegal, Tegal 7 Februari 2021).

Satu hal yang sangat erat terkait dengan kewajiban Negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas tanah adalah peristiwa-peristiwa pengusuran, termasuk pengosongan tanah, secara paksa (*forced eviction*), yang

dalam hal ini sangat mungkin terjadi akibat percepatan dan kemudahan pelaksanaan PSN. Sudah dapat dipastikan dalam berbagai peristiwa penggusuran paksa sangat mudah ditemui adanya serangkaian pelanggaran HAM. Para ahli HAM di dunia dan Komisi HAM PBB bahkan mengkategorikan **penggusuran paksa sebagai bentuk pelanggaran HAM berat (*gross violations of human rights*)**. Deklarasi Wina 1993 menyatakan *forced eviction* sebagai “praktik penggusuran paksa yang melibatkan pemindahan paksa orang-orang dari rumah atau tanah mereka, secara langsung atau tidak langsung, yang disebabkan oleh Negara”. Sementara Resolusi Komisi HAM PBB No. 77 Tahun 1993, paragraf 11, menegaskan penggusuran dan atau pemindahan paksa adalah pelanggaran HAM berat (*gross violations of human rights*). Mengacu pada UU No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM, kita dapat menyatakan bahwa penggusuran paksa (*forced evictions*) sebagai “kejahatan kemanusiaan” (*crimes against humanity*) yang merupakan bentuk “pelanggaran berat HAM berat” (*gross human rights violation*) (lihat UU No. 26/2000 pasal 9) (Bachriadi, 2021, *idem.*, hal.4).

Penggusuran dan/atau pengusiran dan/atau pemindahan paksa (*forced evictions*) juga dapat terjadi dalam bentuk “penggusuran yang legal” atau penggusuran dengan menggunakan dasar hukum tertentu. Sekalipun terjadi “penggusuran yang legal”, menurut Komisi HAM PBB dalam Resolusinya No. 77/1993, hal itu tidak mengurangi makna terjadinya pelanggaran hak asasi manusia: Selama Negara dan/atau penyelenggara Negara dan pemerintahan tidak mempersiapkan upaya-upaya maksimal untuk menghindari terjadi penggusuran paksa tersebut dan tidak mempersiapkan perencanaan dan pengelolaan relokasi yang sepenuhnya partisipatif, serta tidak menyediakan kompensasi yang layak dan pemulihan hak-hak para korban (Bachriadi, 2021, *idem.*, hal.4).

Untuk itu, Deklarasi Wina 1993 menyatakan:

- a. Pemindahan (*relocation*) seharusnya dan sedapat mungkin dihindari. Jika itu adalah hal yang tidak bisa dihindari, maka harus diminimalisir dampak-dampaknya.
- b. Jika relokasi tidak dapat dihindari, maka harus disiapkan rencana pemukiman kembali yang memadai dan tidak lebih buruk dari kondisi sebelumnya. Para ‘korban’ harus memperoleh kompensasi yang berkeadilan serta hak-hak mereka dipulihkan.
- c. Harus ada perencanaan dan pengelolaan yang sepenuhnya partisipatif khususnya dari kelompok masyarakat yang akan terdusur.
- d. Pihak-pihak yang akan memperoleh keuntungan dari penggusuran harus membayar seluruh biaya yang timbul akibat relokasi tersebut, termasuk untuk rehabilitasi sosio-ekonomi dari kelompok masyarakat yang terdusur dalam ukuran yang tidak kurang dari kondisi sosio-ekonomi mereka sebelumnya.
- e. Sejalan dengan ini dokumen Komisi HAM PBB yang berjudul “UN Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement” (dokumen

A/HRC/4/18) telah disebutkan sejumlah prosedur yang sesuai dengan norma dan standar hak asasi manusia yang harus dijalankan oleh Negara dan aparaturinya, jika harus terpaksa melakukan penggusuran dikarenakan kegiatan pembangunan.

Jadi, **dalam pelaksanaan PSN, apalagi yang dipercepat dan dipermudah pelaksanaannya khususnya dalam pengadaan tanah, sangat besar potensi terjadi pelanggaran HAM.** Pertama, karena proses pengadaan tanahnya didasari pada UU No. 2/2012 yang isinya tidak *comply* dengan kewajiban Negara terhadap HAM. Kedua, dengan bermodalkan dasar hukum untuk pengadaan tanah, maka kemungkinan terjadinya penggusuran paksa (*forced eviction*), yang tidak lain dan tidak bukan merupakan pelanggaran berat HAM, juga sangat besar. Jika hak-hak warga atas tanah tidak dihormati, dilindungi, dan dipenuhi oleh Negara, maka pada gilirannya sudah dapat dipastikan akan terjadi pelanggaran-pelanggaran HAM dalam proses pengalihan hak. Baik pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya maupun pelanggaran hak-hak sipil dan politik.

V. Percepatan dan Kemudahan PSN sebagai Norma Hukum di Hadapan Konsitusi

Pada bagian awal dari dokumen ini (Bagian II) saya telah sampaikan dalam UU Cipta Kerja itu sendiri tidak ditemukan pengertian yang jelas dari gagasan atau konsep hukum dari Proyek Strategis Nasional (PSN). Sehingga tidak dapat ditemukan norma hukum mengenai “nilai strategis” atau “ke-strategis-an” apalagi “stategis nasional” yang mendasari berbagai pasal yang terkait dengan kemudahan dan percepatan PSN. Bagian Penjelasan UU Cipta Kerja lebih menjelaskan situasi-situasi perekonomian Indonesia versi pemerintah dan tantangan-tantangan yang dihadapinya, yang secara substansial masih dapat diperdebatkan *keajegan (adequacy)* dari kerangka logisnya. Akibatnya seandainya pun kita dapat melakukan konstruksi atas norma “percepatan” dan “kemudahan” dalam pelaksanaan PSN pada UU Cipta Kerja tersebut, maka – sebagaimana juga telah saya argumenkan di atas, khususnya pada Bagian II dan III – norma tersebut tidak lain dan tidak bukan adalah kehendak pemerintah pada saat undang-undang dibuat untuk memberikan fasilitas penuh kepada pemilik modal untuk menguasai tanah dan kemudian proyek-proyek yang dibangun secara mudah atas nama pembangunan untuk kepentingan umum. Fasilitas itu diargumenkan sebagai sesuatu yang dibutuhkan untuk menjaga dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia di tengah-tengah kompetisi global saat ini.

Pembuat undang-undang dan pemerintah memang dapat membuat norma hukum sebagai bagian dari interpretasinya atas kondisi eksternal, sebagaimana dijelaskan oleh Kelsen (Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, Berkeley: University of California Press, 1967: 3-4). Dalam hal ini norma hukum “percepatan dan kemudahan PSN” dapat dimaknai sebagai keharusan untuk dilakukan atau tindakan-tindakan yang dapat dilakukan untuk

mempermudah dan mempercepat terlaksananya suatu PSN.³³ Sebagai norma hukum, yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan, berarti “percepatan dan kemudahan PSN” dalam rangka memfasilitasi masuk dan bekerjanya investasi adalah tindakan yang dapat dibenarkan meskipun dapat/berpotensi menimbulkan ketidaksetujuan dari pihak lainnya. Sebaliknya, norma hukum ini tentu akan didukung penerapannya oleh pihak-pihak yang berpotensi diuntungkan atau terlindungi. Meskipun demikian, seperti dikatakan Kelsen, suatu norma hukum yang menjadi dasar dalam ketentuan perundang-undangan hanya valid (sahih) secara obyektif jika sesuai atau sejalan dengan norma-norma dasar (*grundnorms*) (Kelsen, *idem.*, hal. 8), yang dalam konteks Negara Republik Indonesia adalah norma-norma yang terkandung dalam Konstitusi (UUD 1945).

Berarti di sini kita dapat menguji dua norma pokok yang terkandung dalam “percepatan dan kemudahan pelaksanaan PSN”. Pertama adalah norma “strategis” yang terkandung di dalam konsep/gagasan Proyek Strategis Nasional (PSN), dan kedua adalah norma “percepatan dan kemudahan” itu sendiri dihadapan sejumlah norma dasar yang ada dalam UUD 1945.

Jika kita baca baik-baik **UU Cipta Kerja, di dalamnya tidak dapat ditemukan pengertian generik sekalipun mengenai konsep Proyek Strategis Nasional (PSN).** Artinya akan sangat sulit menemukan makna dari kata strategis dan norma yang terkandung di dalam konsepsi PSN. Kita hanya dapat meraba-raba makna “strategis” dalam konsep PSN pada UU Cipta Kerja sebagai langkah-langkah yang patut diberi prioritas agar sejumlah fasilitas publik tersedia untuk memperlancar pelayanan publik sebagai sarana menuju kesejahteraan, maupun tersedianya sejumlah fasilitas yang secara akumulatif sangat diperlukan untuk pembangunan ekonomi Indonesia. Dalam konteks uji validitas obyektif anggapan normatif yang subyektif ini – saya mengatakan “anggapan normatif”, karena sekali lagi kita tidak dapat menemukan pengertian yang terang benderang untuk konsep/gagasan PSN – kita patut membenturkannya dengan norma hukum yang terkandung dalam Konsitusi.

Dalam UUD 1945 secara eksplisit juga tidak ada norma ke-strategis-an yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam menjalan kemudi dan roda pemerintahan Negara Republik Indonesia. Pembukaan UUD 1945 hanya secara tegas menyatakan pemerintah Negara Indonesia dibentuk untuk “**melindungi** segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan **kesejahteraan umum**, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan **keadilan sosial** ... yang berkedaulatan rakyat

³³ Hans Kelsen mengartikan “norma” sebagai “... something ought to be or ought to happen” (Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, Berkeley: University of California Press, 1967: 4).

berdasar kepada:, serta dengan mewujudkan suatu **keadilan sosial** bagi seluruh rakyat Indonesia”.³⁴

Jika kita memaknai kata “strategis” – sebagai suatu kata sifat – sebagaimana diartikan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia sebagai “berhubungan, bertalian dengan strategi” sementara kata “strategi” itu sendiri salah satunya berarti “rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus” (<https://kbbi.web.id/strategis>); dan menurut The Oxford Dictionary and Thesaurus makna kata “*strategic*” salah satunya adalah “*useful or important with regard to strategy*”, sementara kata “*strategy*” salah satunya bermakna “*the management of an army or armies in a campaign*” atau “*a plan of action or policy in business or politics etc.*” (*The Oxford Dictionary and Thesaurus*, edisi revisi, Sara Tulloch (ed.), Oxford: Oxford University Press, 1997: 1539).³⁵ **Maka hal yang strategis untuk dilakukan oleh pemerintah dalam bidang ekonomi berdasarkan UUD 1945, sesuai dengan maksud pembentukannya, adalah menyusun suatu rencana yang cermat untuk mencapai tujuan kemerdekaan, yakni “memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial”.**

Dengan demikian, **merujuk pada gagasan dan norma hukum yang sesuai dengan Konsitusi, maka Proyek Strategis Nasional seharusnya berujud proyek-proyek yang direncanakan secara cermat untuk pemenuhan kesejahteraan dan keadilan sosial. bermuara pada aspek keadilan dan kesejahteraan sosial.** Dengan kata lain, **suatu proyek dapat disebut “Proyek Strategis Nasional” dan patut dipercepat juga dimudahkan pelaksanaannya oleh pemerintah agar pencapaian tujuan-tujuan untuk kesejahteraan dan keadilan sosial, baik pada warga sekitar proyek maupun masyarakat luas, dapat segera terwujud.** Tidak terkecuali untuk proyek-proyek strategis nasional yang berorientasi pada kemajuan ekonomi. Proyek-proyek strategis nasional dalam bidang ekonomi tidak melulu dirancang, dilaksanakan, dipercepat dan dimudahkan untuk mengejar peningkatan angka pertumbuhan ekonomi semata. Sejumlah alat ukur selain angka pertumbuhan ekonomi sepatutnya digunakan sebagai instrumen untuk menunjukkan kemajuan-kemajuan dalam pencapaian kesejahteraan dan keadilan sosial serta kebahagiaan masyarakat.

Sebaliknya, **kerangka hukum dalam bentuk peraturan perundangan-undangan untuk mempercepat dan memudahkan PSN yang hanya berorientasi pada peningkatan investasi untuk mengejar pertumbuhan ekonomi semata, seperti tercantum dalam UU Cipta Kerja selayaknya ditolak karena bertentangan dengan norma-norma dasar pembentukan Negara Republik Indonesia dan pemerintahannya sebagaimana tertera jelas dalam Pembukaan UUD 1945.** Norma-

³⁴ Penegasan dengan menggunakan huruf tebal pada sejumlah kata saya lakukan untuk memberi penekanan pada kata-kata tersebut.

³⁵ Saya gunakan juga kamus ini karena kata “strategis” adalah kata serapan dari kata sifat dalam Bahasa Inggris, yakni “strategic”.

norma percepatan dan kemudahan PSN yang terkandung dalam UU Cipta Kerja, di satu sisi, hanya menjadi alasan pembenar bagi ketidakadilan sosial, kerusakan lingkungan yang lebih masif, dan terjadinya pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia. Di sisi lainnya, norma-norma tersebut cenderung memberi keuntungan bagi segelintir pihak, khususnya para pemilik kapital. **Norma-norma percepatan dan kemudahan PSN yang terkandung dalam UU Cipta Kerja jelas bertentangan dengan UUD 1945, dari mulai bagian Pembukaan hingga pada pasal-pasal yang berkaitan dengan norma pengembangan dan penguatan ekonomi kerakyatan (Pasal 33) dan sejumlah pasal-pasal yang berkaitan dengan hak asasi manusia (Pasal 28A; 28C; Pasal 28D ayat 1 dan 2; Pasal 28G ayat 1; Pasal 28H ayat 1, 2, dan 4; dan Pasal 28I).**

Dengan kata lain, norma-norma “percepatan dan kemudahan PSN” sebagaimana yang terkandung dalam UU Cipta Kerja, dengan merujuk pada merujuk pandangan Hans Kelsen di atas, dapat dikatakan tidak valid secara obyektif, karena tidak berkesuaian bahkan bertentangan dengan norma-norma dasar (*grundnorms*) yang ada pada Konstitusi.

VI. Kesimpulan

Berdasarkan seluruh uraian di atas (pada Bagian I hingga V) dapat ditarik sejumlah Kesimpulan sebagai berikut:

1. Sejumlah norma dasar (*grundnorms*) dalam UUD 1945 yang terkait dengan tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia dan pemerintahannya serta pelaksanaan pembangunan adalah menciptakan perlindungan bagi seluruh bangsa/rakyat, memajukan kesejahteraan umum, dan mewujudkan keadilan sosial.
2. UU Cipta Kerja tidak memiliki pengertian yang jelas mengenai konsep Proyek Strategis Nasional (PSN), sehingga tidak dapat ditemukan norma yang melandasi ke-strategis-an proyek-proyek yang dinyatakan sebagai dan/atau dijalan sebagai PSN.
3. Gagasan pembangunan ekonomi yang ditumpukan pada pertumbuhan ekonomi sebagaimana yang dianut oleh pemerintah saat ini mengandung kesesatan logika (*logical fallacy*) jika diletakan dalam konteks atau makna Pembangunan pada umumnya dan Pembangunan Nasional khususnya.
4. PSN yang telah, sedang, dan akan dijalankan serta segala kemudahan-kemudahannya sebagaimana tertuang dalam sejumlah pasal pada UU Cipta Kerja hanya menguntungkan segelintir pihak, mendorong pada ketidakadilan dan pelanggaran-pelanggaran HAM, serta perusakan lingkungan yang lebih masif.
5. PSN yang telah, sedang, dan akan dijalankan tidak dapat disamakan dengan proyek-proyek pembangunan untuk kepentingan kepentingan umum.

6. Tidak seluruh kategori proyek pembangunan sebagaimana dinyatakan dalam UU No. 6/2023 dapat disebut sebagai proyek Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dan PSN yang dimaksud oleh undang-undang ini tidak melulu sepenuhnya berada di bawah kendali dan penguasaan Negara atau menjadi proyek untuk kepentingan umum/publik, tetapi dapat dikuasai oleh pihak swasta untuk kepentingan mencari keuntungan semata yang memperoleh fasilitas sepenuhnya dari Negara, khususnya dalam hal pengadaan tanah dan jaminan atas investasi.
7. Pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana termaktub dalam UU Cipta Kerja cenderung menjadi *pretext* (alasan pembenar) bagi proses akumulasi kapital atau mencari keuntungan bagi para pemilik modal dengan fasilitasi penuh dari Negara. Bahkan sebagian beban dari proses akumulasi kapital itu tersebut ditanggung oleh Negara dengan mengorbankan kepentingan orang banyak.
8. Pengadaan tanah dan segala kemudahannya untuk PSN sebagaimana tercakup dalam UU Cipta Kerja cenderung menjadi praktek perampasan lahan, baik yang dilakukan oleh Negara maupun pihak swasta yang difasilitasi oleh Negara.
9. Gagasan dan kerangka hukum dalam bentuk peraturan perundangan-undangan untuk mempercepat dan memudahkan PSN sebagaimana termuat dalam UU Cipta Kerja hanya berorientasi pada peningkatan investasi untuk mengejar pertumbuhan ekonomi semata, karena itu selayaknya ditolak karena bertentangan dengan norma-norma dasar pembentukan Negara Republik Indonesia dan pemerintahannya sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945.
10. Norma-norma percepatan dan kemudahan PSN yang terkandung dalam UU Cipta Kerja jelas bertentangan dengan UUD 1945, dari mulai bagian Pembukaan hingga pada pasal-pasal yang berkaitan dengan norma pengembangan dan penguatan ekonomi kerakyatan dan sejumlah pasal-pasal yang berkaitan dengan hak asasi manusia.

Dengan demikian, sejumlah pasal dalam UU Cipta Kerja yang mengandung norma percepatan dan kemudahan PSN serta sejumlah frasa Proyek Strategis Nasional dalam undang-undang ini sudah sepatutnya dipertimbangkan untuk dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum tetap.

Demikian pendapat, pandangan saya mengenai pengaturan hukum “kemudahan dan percepatan PSN dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah tentang UU Cipta Kerja menjadi Undang-Undang untuk menjadi bahan pertimbangan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Jakarta, 11 September 2025

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Dianto Bachriadi', with a stylized, cursive script.

Dianto Bachriadi, SH, Ph.D

§