

Menakar Konstitusionalitas Kebijakan Redistribusi Tanah untuk Lahan Pertanian dalam UU No. 19 Tahun 2013

M. Wildan Humaidi

Fakultas Syariah IAIN Purwokerto
E-mail: wildanhumaidi@iainpurwokerto.ac.id

Abstrak

Redistribusi tanah merupakan kebijakan pemerintah dalam rangka melaksanakan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan atas pemanfaatan bumi, air, dan sumber daya alam lainnya. Tetapi pada kenyataannya, redistribusi tanah yang telah dituangkan dalam UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, khususnya Pasal 59 yang menjelaskan “kemudahan bagi Petani untuk memperoleh lahan pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (3) huruf a diberikan dalam bentuk hak sewa, izin perusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan”, dinilai telah melanggar konstitusi. Melalui judicial review, MK telah mengeluarkan Putusan No. 87/PUU-XI/2013 dan menganggap frasa “hak sewa” telah bertentangan dengan UUD 1945. Artikel ini berupaya mengelaborasi dua problem utama yang menjadi fokus pembahasan, yakni bentuk kebijakan pemerintah perihal redistribusi tanah untuk lahan pertanian dalam Undang-undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan konstitusionalitas konsep redistribusi tanah oleh negara untuk lahan pertanian dalam Putusan MK No. 87/PUU-XI/2013.

Kata kunci: *redistribusi tanah, Petani, putusan MK*

Abstract

Land redistribution is government policy to implement Article 33 Paragraph (3) of the 1945 Constitution, where the people is the holders of authority over the earth, the water and the other natural resources of Indonesia. In fact, the land redistribution in Law No. 19 of 2013 about the Farmers Protection and Empowerment, specifically Article 59 which states "convenience for Farmers to obtain Agricultural land as referred to in Article 58 paragraph (3) point a given in the form of leasing rights, concession permits, management permits, or utilization permits", considered to have violated the constitution. Through judicial review, the Court has issued Decision No. 87 / PUU-XI / 2013 and consider the phrase "leasing rights" to be contrary to the 1945 Constitution. This article attempts to elaborate two main problems; the form of government policy about land redistribution for agricultural land in the Law Number 19 of 2013 about the Farmers Protection and Empowerment and the constitutionality of state land redistribution for agriculture in the Constitutional Court Decision No. 87 / PUU-XI / 2013.

Keywords: *the land distribution; the farmer; MK decision.*

A. Pendahuluan

Berdasarkan data pusat statistik Sekretaris Jenderal Kementerian Pertanian pada tahun 2013 menunjukkan bahwa luas pertanian di Indonesia mencapai 39.685.936,91 Ha.¹ Data tersebut menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara agraris, sehingga tidak heran jika sektor pertanian memegang peran yang sangat penting dalam perekonomian nasional. Petani memiliki posisi penting sebagai garda terdepan dalam pertahanan dan kedaulatan pangan nasional.² Konsumsi bahan pangan masyarakat Indonesia dihasilkan oleh petani. Oleh karenanya, eksistensi petani di Indonesia mempunyai posisi vital dalam perumusan kebijakan perekonomian nasional, khususnya pada sektor kedaulatan pangan nasional.³

¹Pusat data dan sistem informasi pertanian sekretariat jenderal kementerian pertanian tahun 2013, http://www.pertanian.go.id/file/Statistik_Lahan_Pertanian_2013.pdf akses pada 26 Desember 2017.

² Berdasarkan kajian Global World Economic Forum (WEF) pada tahun 2010 menunjukkan bahwa pertanian selain sebagai penyedia juga merupakan sektor yang berkontribusi dalam hal; penyedia 40% lapangan kerja, penyumbang sekitar 30% gas rumah kaca; pengguna sekitar 70% air. Bahkan dalam konteks Indonesia pertanian sebagai penyumbang 14% GDP, penyedia sekitar 45% lapangan pekerjaan, dan pemilik lahan olahan yang sempit rata-rata sekitar 0,2-0,3 ha per petani. Baca dalam Kajian Regenerasi Petani Pada Keluarga Petani Padi dan Hortikultura 2015, Bogor: Kajian Strategis dan Kebijakan Pertanian, Institut Pertanian Bogor, hlm. 10.

³ Pada era pemerintahan Jokowi (2014-2019) telah menempatkan nawa cita sebagai agenda prioritas Kabinet Kerja dalam mengarahkan pembangunan pertanian ke depan untuk mewujudkan kedaulatan pangan, agar Indonesia sebagai bangsa dapat mengatur dan memenuhi kebutuhan pangan secara berdaulat. Dalam hal kedaulatan pangan, diterjemahkan sebagai kemampuan bangsa dalam hal; a). Mencukupi kebutuhan pangan dari produksi dalam negeri; b). Mengatur kebijakan pangan secara mandiri; c). Melindungi dan

Sebagai salah satu upaya pemerintah dalam meningkatkan keterlibatan masyarakat di sektor pertanian, pemerintah telah membuat regulasi yang secara khusus mengatur perihal perlindungan dan pemberdayaan terhadap petani. Pada 09 Juli 2013, DPR RI telah mengesahkan RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (UU Perlintah), Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 131.

Urgensi lahirnya undang-undang perlindungan dan pemberdayaan pertanian ini dapat dilihat dalam konsideran “menimbang” UU Perlintah antara lain yang menyebutkan tentang kecenderungan meningkatnya perubahan iklim, kerentanan terhadap bencana alam dan risiko usaha, globalisasi dan gejolak ekonomi global,⁴ serta sistem pasar yang tidak berpihak kepada petani, sehingga petani membutuhkan perlindungan dan pemberdayaan.⁵

Lahirnya UU Perlintah ini tentu mendapat sambutan hangat di kalangan masyarakat, terutama mereka para petani. Namun ternyata, setelah

menyejahterakan petani sebagai pelaku utama usaha pertanian pangan. Lihat dalam Kementerian Pertanian, *Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2015-2019*. (t.t), hlm. 4.

⁴Beberapa tantangan yang dihadapi di sektor pertanian dalam konteks pembangunan pertanian yang berkeadilan adalah; jumlah penduduk yang makin meningkat; ekonomi global yang saling berkaitan; variabilitas iklim; permintaan yang meningkat terhadap produk dan jasa berbasis lingkungan dan sumber daya alam sebagai akibat peningkatan pendapatan; keberadaan sumber-sumber bioenergi dan kaitannya dengan kekuatan energi; isu berkaitan dengan pangan, kesehatan serta kelaparan; pemenuhan kesejahteraan individu, keluarga, dan masyarakat; dan isu-isu geopolitik. Baca dalam Kajian Regenerasi Petani ..., hlm. 10.

⁵ Baca dalam konsideran huruf b perihal menimbang pada UU No. 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

dielaborasi lebih lanjut, perlindungan dan pemberdayaan petani pada kenyataannya masih jauh dari cita-cita ideal. Terdapat beberapa muatan materi di Undang-Undang tersebut yang justru tidak sejalan dengan amanah konstitusi, khususnya mengenai proses redistribusi tanah kepada Petani.

Redistribusi tanah merupakan suatu kebijakan pemerintah dalam rangka melaksanakan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.⁶ Tetapi pada kenyataannya, persoalan tanah yang merupakan hal vital yang dihadapi petani,⁷ justru tidak masuk dalam konsideran UU Perlindungan. Undang-Undang ini pun dinilai tidak secara komprehensif mengupayakan redistribusi tanah kepada petani. Tanah yang didistribusikan kepada petani pun tidak menjadi hak milik petani, melainkan hanya berupa hak sewa, izin pengusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan.⁸

Pasal 59 UU No. 19 Tahun 2013 menyebutkan bahwa “Kemudahan bagi Petani untuk memperoleh lahan Pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (3) huruf a diberikan dalam bentuk hak sewa, izin pengusahaan, izin pengelolaan, atau izin

pemanfaatan”.⁹ Berdasarkan UU Perlindungan, bentuk redistribusi tanah kepada petani tidak menjadi hak milik, melainkan hanya berupa hak sewa, izin pengusahaan, izin pengelolaan, dan izin pemanfaatan. Hal ini menunjukkan tidak adanya upaya negara dalam melakukan redistribusi tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana yang diamanatkan dalam konstitusi Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

Kehadiran Pasal 59 UU No. 19 Tahun 2013 tersebut dinilai sangat bertolak belakang dengan mandat revolusioner yang tercantum dalam Undang-undang pokok agraria (UU PA). Hal-hal tersebutlah yang mendorong 12 lembaga swadaya masyarakat (LSM)¹⁰ mengajukan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, dan meminta kepada Mahkamah sebagai “*the guardian of the constitution*” sekaligus “*the soul intrepeteur of the constitution*” untuk membatalkan atau setidaknya menafsirkan ketentuan Pasal 59 Undang-Undang tersebut.¹¹

⁹ Pasal 59 UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

¹⁰ Indonesian Human Rights Committee For Social Justice (IHCS), Serikat Petani Indonesia (SPI), Farmer Initiatives for Ecological Livelihoods and Democracy (FIELD), Aliansi Petani Indonesia (API), Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (KIARA), Yayasan Bina Desa Sadajiwa (Bina Desa), Indonesia for Global Justice (IGJ), Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan (KRKP), Perkumpulan Sawit Watch, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), dan Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KONTRAS) <http://elmahkamah.blogspot.co.id/2014/12/hapus-kan-kewajiban-petani-bayar-sewa.html>, diakses pada 27 Juli 2018.

¹¹ Tugas MK sebagai peradilan yang memutus perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (*judicial review*) sebagaimana diamanatkan dalam Konstitusi Pasal 24 C UUD 1945, baca dalam Soimin dan Mashuriyanto, Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan

⁶ Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan; “Bumi dan air dan segala kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

⁷ Persoalan kesediaan lahan pertanian merupakan salah satu pendekatan yang dinilai mampu meningkatkan kesejahteraan petani sehingga keluar dari perangkap kemiskinan, oleh karenanya implementasi kebijakan reformasi agraria menjadi sangat penting. Baca dalam Sri Hery Susilowati dan Muhammad Maulana, Luas Lahan Usaha Tani dan Kesejahteraan Petani: Eksistensi Petani Gurem dan Urgensi Kebijakan Reforma Agraria, *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*, Volume 10 No. 1, Maret 2012, hlm. 17.

⁸ Majalah Konstitusi, *Melindungi Petani; Anomali Sewa Tanah Negara dan Organisasi Tani Inisiasi Pemerintah*, No. 94 Desember 2014, hlm. 3.

Dalam amar putusan MK No. 87/PUU-XI/2013 terkait pengujian Pasal 59 UU No. 19 Tahun 2013, Mahkamah Konstitusi menyatakan mengabulkan permohonan untuk sebagian, yakni hanya menganggap frasa “hak sewa” lah yang bertentangan dengan UUD 1945. Lalu, bagaimanakah mengenai izin pengelolaan, izin pemanfaatan serta izin pengusahaan di dalam UU Perlindungan tersebut. Terdapat beberapa problematika perihal konstelasi dan dinamika kebijakan redistribusi tanah oleh negara sebagai fungsi pemegang hak menguasai negara yang dimilikinya berdasarkan mandat dan amanat konstitusi, khususnya perihal konsep redistribusi tanah yang dituangkan dalam kebijakan kemudahan lahan untuk pertanian yang berbeda-beda antara hak sewa, izin pengusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan

Berdasarkan latar belakang yang telah dielaborasi di atas, maka persoalan pokok yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah; *Pertama*, Bagaimana bentuk kebijakan pemerintah perihal redistribusi tanah untuk lahan pertanian dalam Undang-undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, dan *Kedua*, Bagaimanakah konstitusionalitas konsep redistribusi tanah oleh negara untuk lahan pertanian dalam Putusan MK No. 87/PUU-XI/2013. Selanjutnya, tulisan ini berupaya untuk menemukan jawaban dan mengelaborasi lebih lanjut perihal problem tersebut.

B. Landasan Konstitusional Kebijakan Hukum Agraria di Indonesia

Bagi bangsa Indonesia, tanah merupakan salah satu unsur vital dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Antara bangsa Indonesia dengan tanah telah terjalin hubungan yang bersifat abadi. Seluruh wilayah Negara Kesatuan

Republik Indonesia (NKRI) terdiri dari kesatuan tanah air dan keseluruhan Bangsa Indonesia. Keberadaan tanah menjadi perekat NKRI. Oleh karenanya, diperlukan pengaturan dan pengelolaan tanah secara nasional untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam frame tersebut, amanat konstitusi menegaskan agar politik dan kebijakan pertanahan diarahkan untuk mewujudkan tanah untuk “sebesar-besar kemakmuran rakyat”.¹²

Amanah yang termaktub dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD Negara RI 1945 mengandung dasar dan sekaligus arahan bagi politik pembangunan hukum pertanahan dan sumber daya alam lainnya. Amanah tersebut dijabarkan dengan semangat yang konsisten dan progresif ke dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang disebut juga dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Penjabaran ke dalam UUPA masih dalam tataran asas-asas hukum yang harus dikembangkan ke dalam berbagai peraturan pelaksanaan yang lebih konkret.¹³ UUPA ini menjadi tonggak revolusioner hukum pertanahan di Indonesia, yang sebelumnya ketika masa penjajahan menerapkan sistem feodalistik dengan menguntungkan kepentingan penjajah.

Pada era sebelum kemerdekaan, hukum dan kebijakan pertanahan di Indonesia ditetapkan oleh penjajah yang dibangun atas dasar orientasi kepentingan dan keuntungan penjajah, yang pada mulanya melalui kebijakan politik dagang kolonial. Penjajah sebagai

¹²Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, *Rencana Strategis Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Tahun 2010-2014*, hlm. 6. Amanah konstitusi yang menegaskan bahwa pemanfaatan sumber daya alam, termasuk tanah, harus digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat telah dituangkan dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

¹³*Ibid.* hlm, 4.

Indonesia, (Yogyakarta: UII Press, 2013), hlm. 62.

penguasa sekaligus merangkap sebagai pengusaha menciptakan kepentingan-kepentingan atas segala sumber-sumber kehidupan di bumi Indonesia yang menguntungkan pihak penjajah sendiri sesuai dengan tujuan kolonialisme dengan mengorbankan banyak kepentingan rakyat Indonesia.¹⁴ Hukum agraria pada masa kolonial memiliki sifat dualisme hukum, yaitu dengan memberlakukan Hukum Agraria yang berdasarkan atas hukum adat, disamping peraturan-peraturan dari dan berdasarkan atas hukum barat.¹⁵

Proklamasi kemerdekaan RI mempunyai dua arti penting bagi penyusunan hukum agraria nasional, yaitu *Pertama*, bangsa Indonesia memutuskan hubungannya dengan hukum agraria kolonial; dan *Kedua*, bangsa Indonesia sekaligus menyusun hukum agraria nasional. Pada tanggal 18 Agustus 1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang dipimpin oleh Soekarno mengadakan sidang dan menghasilkan keputusan antara lain ditetapkannya Undang-undang Dasar (UUD) 1945 sebagai hukum dasar (konstitusi) negara RI, termasuk di dalamnya perihal kebijakan agraria.¹⁶

UUD 1945 telah meletakkan dasar politik agraria nasional yang dimuat dalam pasal 33 ayat 3, yaitu; *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk*

sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Ketentuan konstitusi tersebut bersifat imperatif, yaitu mengandung perintah kepada negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang diletakkan dalam penguasaan negara itu dipergunakan untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, tujuan dari penguasaan oleh negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.¹⁷

Keberadaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan hukum agraria nasional, yang berisi perintah kepada negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang diletakkan dalam penguasaan negara itu diperuntukan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Amanah konstitusi tersebut diderivasikan dalam Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), sebagaimana yang dinyatakan dalam pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk

¹⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak atas Tanah* (Jakarta: PT. Fajar Interpratama Offset, 2009), hlm. 24.

¹⁵ Sebelum diterbitkannya UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) No. 5 Tahun 1960, yang membuka hak atas tanah yaitu terdapat pada pasal 51 ayat 7 IS, pada Stb 1872 No. 117 tentang *Agraris Eigendom Recht* yaitu memberi hak *eigendem* (hak milik) pada orang Indonesia. Hal tersebut juga disamakan dengan *hak eigendom* yang terdapat pada buku II BW, tetapi hak tersebut diberikan bukan untuk orang Indonesia.

¹⁶*Ibid.*

¹⁷ Hal ini sejalan dengan idealitas garis politik hukum dalam sistem hukum nasional yang mempunyai peran dalam mewujudkan keadilan nasional dan kemakmuran masyarakat. Sebagaimana disebutkan dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) Memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; (4) ikut mencerdaskan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Baca dalam Afwit Freastoni dan Sirajudin, *Politik Hukum Perlindungan Lahan Pertanian dan Hak Asasi Petani sebagai Instrumen Mewujudkan Ketahanan Pangan Berkelanjutan di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. III, No. 2 November 2010, hlm. 175.

kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.¹⁸ Dengan berlakunya UUPA, maka terjadilah perubahan yang fundamental pada hukum agraria di Indonesia, terutama hukum di bidang pertanahan. Perubahan yang fundamental ini mengenai struktur perangkat hukum, konsepsi yang mendasari maupun isi dari kebijakan hukum agraria nasional.¹⁹

C. Kebijakan Redistribusi Tanah oleh Negara untuk Lahan Pertanian dalam UU No. 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

Secara filosofis lahirnya UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani) merupakan upaya dalam memmanifestasikan amanah Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan tanggung jawab kepada Negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam sila kelima Pancasila dan pembukaan UUD NRI Tahun 1945, secara jelas dinyatakan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia menjadi dasar salah satu filosofi pembangunan bangsa, sehingga setiap warga Negara Indonesia berhak atas kesejahteraan. Oleh karenanya, setiap warga Negara Indonesia berhak dan wajib sesuai dengan kemampuannya ikut serta dalam pengembangan dan usaha serta upaya dalam meningkatkan

kesejahteraan, khususnya di bidang pertanian.²⁰

Eksistensi petani mempunyai posisi yang penting dalam pembangunan ekonomi bangsa. Petani dengan basis pembangunan ekonomi pedesaan,²¹ mendukung pemenuhan kebutuhan pangan yang menjadi kebutuhan dasar, sekaligus hak dasar bagi setiap orang, dalam rangka mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan secara berkelanjutan. Petani sebagai subyek utama pembangunan pertanian pada umumnya berusaha dengan luasan lahan skala kecil, yaitu rata-rata luas usaha tani kurang dari 0,5 hektare. Bahkan, terdapat sebagian petani tidak memiliki lahan usaha tani sendiri dan hanya sebagai petani penggarap, dan bahkan buruknya lagi hanya sebatas buruh tani. Dengan demikian petani memiliki posisi yang lemah, baik dalam memperoleh sarana produksi, pembiayaan usaha tani, maupun akses pasar. Di sisi lain, petani juga berhadapan dengan problematika perubahan iklim, kerentanan terhadap bencana alam dan risiko usaha, globalisasi, dan gejolak ekonomi global, serta sistem pasar yang tidak berpihak kepada petani. Oleh karenanya diperlukan upaya untuk melindungi dan sekaligus memberdayakan petani.

Regulasi yang ada selama ini masih bersifat parsial dan belum mengatur upaya perlindungan dan pemberdayaan secara jelas, tegas, dan lengkap.²² Kebijakan regulasi tersebut, antara lain: Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Undang-undang No. 56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian; Undang-undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem

¹⁸ Asri Agustiwi, *Hukum dan Kebijakan Hukum Agraria di Indonesia* (tidak diterbitkan), hlm. 4.

¹⁹ Soeprapto, *Undang-undang pokok Agraria dalam peraktek*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1986), hlm. 34.

²⁰ Penjelasan UU No. 19 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

²¹ Baca dalam Harianto, *Peranan Pertanian dalam Ekonomi Perdesaan*, (t.t).

²² *Ibid.*

Budidaya Tanaman; Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia); Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan; Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan; Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah; Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan; Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura; dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Kebijakan Perlindungan dan pemberdayaan petani ini meliputi perencanaan, perlindungan petani, pemberdayaan petani, pembiayaan dan pendanaan, pengawasan, dan peran serta masyarakat,²³ yang diselenggarakan berdasarkan asas kedaulatan, kemandirian, kebermanfaatn, kebersamaan, keterpaduan, keterbukaan, efisiensi-berkeadilan, serta berkelanjutan.²⁴ Bentuk kebijakan yang dapat diberikan untuk melindungi kepentingan petani, antara lain pengaturan impor komoditas pertanian sesuai dengan musim panen dan/atau kebutuhan konsumsi di dalam negeri; penyediaan sarana produksi pertanian yang tepat waktu, tepat mutu, dan harga terjangkau bagi petani, serta subsidi sarana produksi; penetapan tempat pemasukan komoditas pertanian dari luar negeri dan kawasan pabean.²⁵

Salah satu isu yang paling penting dalam kebijakan politik hukum Negara perihal kebijakan agraria, khususnya tentang pertanian, yang dituangkan dalam Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani adalah perihal redistribusi tanah. Negara melalui kebijakan UU Perlindungan telah memberikan kemudahan bagi petani untuk mendapatkan dan memperoleh lahan pertanian. Kemudahan tersebut telah dituangkan dalam rumusan Pasal 58 UU Perlindungan tentang jaminan luasan lahan pertanian yang diberikan kewenangannya kepada Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Jaminan kemudahan tersebut dimaksudkan bagi petani untuk memperoleh tanah Negara bebas yang diperuntukan atau ditetapkan sebagai kawasan pertanian.²⁶

Namun pemberian fasilitas kemudahan dalam bentuk pemberian tanah paling luas 2 hektare dari tanah negara bebas yang telah ditetapkan sebagai kawasan pertanian kepada Petani yang telah melakukan usaha tani paling sedikit 5 tahun berturut-turut tersebut dinilai dapat menimbulkan problematika redistribusi tanah dan cenderung memunculkan marginalisasi terhadap petani. Pada Pasal 59 UU Perlindungan yang merupakan pengaturan lebih lanjut perihal pemberian fasilitas kemudahan akses tanah pertanian oleh Negara tersebut, dinilai telah melenceng jauh dari prinsip keadilan dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana yang diamanatkan oleh konstitusi UUD NRI Tahun 1945. Dalam ketentuan Pasal 59 UU Perlindungan dinyatakan bahwa kemudahan bagi Petani untuk memperoleh lahan Pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (3) huruf a diberikan dalam bentuk hak sewa, izin

²³ Pasal 4 UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

²⁴ Pasal 2 UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

²⁵ Baca dalam Penjelasan umum UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

²⁶ Pasal 58 Ayat 2 UU Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

pengusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 58 dan 59 UU Perlintah tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan redistribusi tanah senyatanya tidak menjadi hak milik petani, melainkan hanya berupa hak sewa, izin pengusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan. Dengan makna lain bahwa petani diharuskan menyewa tanah kepada Negara. Bentuk redistribusi tanah oleh Negara yang berupa hak sewa tersebut menunjukkan bahwa tidak adanya keberpihakan Negara terhadap petani, khususnya upaya Negara dalam rangka melakukan redistribusi tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Bahkan lebih lanjut, jika dilihat secara umum, Undang-undang Perlintah juga tidak berpihak pada upaya redistribusi tanah untuk lahan pertanian bagi petani. Hal itu terlihat dalam bagian “menimbang”, sebagai tujuan filosofis sebuah undang-undang, yang tidak menyebutkan persoalan tanah sebagai basis hadirnya kebijakan UU Perlintah ini.²⁷ UU Perlintah dinilai tidak secara komprehensif mengupayakan redistribusi tanah kepada petani dan hanya sebatas mengatur tentang konsolidasi tanah, tanah terlantar, dan tanah negara bebas yang bisa didistribusikan kepada petani yang hanya sebatas dalam bentuk hak sewa, izin pengusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan.

²⁷ Menimbang atau Konsiderans dalam suatu peraturan perundang-undangan memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut. Maria Farida Indrati Soeprapto. Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya (Yogyakarta: Kanisius, 2007) hlm. 108. Baca juga dalam Angka 19 Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Di sisi lain, UU Perlintah ini juga dinilai menyimpang dari prinsip *landreform* yang dimuat dalam kebijakan nasional agraria yang termaktub di dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).²⁸ Melalui kebijakan UUPA, politik hukum agraria nasional telah menghilangkan praktik sewa-menyewa yang menjadi warisan Pemerintahan kolonial Belanda. UUPA telah memberikan penguatan hak terhadap petani dalam penyediaan lahan dalam bentuk hak milik, atau minimal dengan hak pakai, dengan tanpa melibatkan hubungan sewa-menyewa antara negara dengan rakyatnya.

Dengan demikian, UU Perlintah ini tidak menjalankan konsep redistribusi tanah yang adil dan menjalankan prinsip sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Justru dengan UU Perlintah ini, petani mengalami marginalisasi karena secara desain kebijakan, petani justru dihadapkan pada praktik sewa menyewa dengan negara. Petani tidak mendapatkan kemudahan akses dalam penyediaan ruang produksi kegiatan usaha tani. Padahal problem ketersediaan lahan produksi usaha tani menjadi problem krusial dalam upaya mewujudkan kedaulatan pangan bangsa saat ini.

D. Konstitusionalitas Redistribusi Tanah dalam Putusan MK No. 87/PUU-XI/2013

Sebagai salah satu lembaga negara yang mempunyai peran sebagai pengawal dan sekaligus penegak konstitusi, Mahkamah Konstitusi diberikan tugas dan kewajiban yang melekat dalam tugasnya sesuai dengan amanat Konstitusi Pasal 24 C UUD NRI Tahun 1945.²⁹ Salah satu tugas tersebut

²⁸ Baca dalam Penjelasan Umum UU Pokok Agraria.

²⁹ Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili padatingkat pertama dan terakhir yang

adalah melakukan pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*), yakni menguji undang-undang dengan batu uji Undang-Undang Dasar (UUD) NRI Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi memiliki mandat konstitusional untuk menjaga konstitusionalitas undang-undang melalui mekanisme sidang pengujian peraturan perundang-undangan.

Dalam menjalankan kewenangannya tersebut, diantaranya Mahkamah telah mengeluarkan Putusan No. 87/PUU-XI/ 2013 dalam perkara pengujian peraturan perundang-undangan UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perkara *judicial review* tersebut diajukan oleh 12 Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang kesemuanya mengajukan permohonan *judicial review* atas konstitusionalitas Pasal 59, Pasal 70 Ayat (1), dan Pasal 71 Ayat (1) Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (UU Perlintah).³⁰

putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Lihat dalam Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 perubahan keempat.

³⁰ Yang berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 16 September 2013, 20 September 2013, dan 9 Oktober 2013 memberi Kuasa Khusus kepada Ecoline Situmorang, S.H., Henry David Oliver Sitorus, S.H., Anton Febrianto, S.H., Priadi, S.H., Muhammad Zaimul Umam, S.H. M.H., Nurmar Koto Sitorus S.H., Ahmad Marthin Hadiwinata S.H., Muhammad Yudha Fathoni S.H., Yati Andriyani S.H., Janses E. Sihalo, S.H., B.P. Beni Dikty Sinaga, S.H., Ridwan Darmawan, S.H., Riando Tambunan, S.H., Arif Suherman, S.H., Dhona El Furqon, S.H., Sri Suparyati S.H., LL.M., Syamsul Munir S.H., Muhnur, S.H., Advokat dan Pembela Hak-hak Konstitusional yang tergabung dalam TIM ADVOKASI HAK ASASI PETANI yang

Para pemohon mendalihkan bahwa keberadaan Pasal 59 UU 19 Tahun 2013 tentang Perlintah telah menimbulkan praktik feodalisme antara Negara dengan rakyat, sekaligus bertentangan dengan Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945. Frase "*Kemudahan bagi Petani untuk memperoleh lahan Pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (3) huruf a diberikan dalam bentuk hak sewa, izin perusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan*" yang tertuang dalam Pasal 59 UU Perlintah tidak sejalan dengan amanat Konstitusi Pasal 33 Ayat (2) yang menjelaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Rumusan Pasal 58 dan Pasal 59 dalam UU Perlintah merupakan konsep redistribusi tanah yang diimplementasikan melalui fasilitas kemudahan bagi petani dalam memperoleh lahan produksi tani. Namun sayangnya, adanya frase hak sewa yang ada di dalam Pasal 59 UU Perlintah telah menimbulkan praktik feodalisme, yakni menimbulkan hubungan sewa menyewa antara petani dengan negara. Hubungan sewa menyewa tersebut telah melanggar prinsip Hak Menguasai Negara (HMN) karena berarti menjadikan negara menjadi pemilik yang tanahnya disewa oleh Petani. Dengan potensi atau munculnya praktik feodalisme akibat Pasal 59 UU Perlintah tersebut, menurut pemohon telah melanggar amanah konstitusi Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28 H UUD NRI Tahun 1945.³¹

Selain itu, Pemohon juga mengajukan *judicial review* konstitusionalitas Pasal 70 Ayat (1) dan Pasal 71. Pemohon beranggapan bahwa penentuan bentuk kelembagaan petani

berdomisili di Jalan Pancoran Barat II Nomor 38A, Jakarta Selatan.

³¹ Baca dalam Putusan MK No. 87/PUU-XI/2013. hlm. 29.

secara sepihak oleh pemerintah tersebut telah mengabaikan bentuk kelembagaan petani yang lain yang sesuai dengan prinsip yang terkandung dalam Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang *a quo*,³² misalnya: Serikat Petani, Kelembagaan Subak (Bali), kelompok perempuan tani, dan lain sebagainya. Dengan demikian, pemohon mendalilkan bahwa pemberlakuan Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang *a quo* menimbulkan diskriminasi terhadap petani, karena tidak mendapatkan hak dan kewajiban yang sama berdasarkan Undang-Undang *a quo*, dan bertentangan dengan Pasal 28 I Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu pemohon juga mengajukan konstitusionalitas Pasal 71 perihal frasa “berkewajiban”, yang menyatakan Petani berkewajiban bergabung dan berperan aktif dalam kelembagaan petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (1) dan dinilai telah melanggar Pasal 28 E Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.³³

Dalam putusannya, majelis hakim MK memberikan pertimbangannya bahwa bahwa sesuai amanat konstitusi guna memenuhi hak dan kebutuhan dasar warga negara, negara berkewajiban menyelenggarakan perlindungan dan pemberdayaan masyarakat, khususnya petani secara terencana, terarah, dan berkelanjutan. Undang-Undang *a quo* dibentuk dengan tujuan untuk melindungi dan memberdayakan petani sebagai pelaku pembangunan

³² Pasal 69 Ayat (1) dan Ayat (2) UU Perlindungan menyatakan : (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban mendorong dan memfasilitasi terbentuknya Kelembagaan Petani dan Kelembagaan Ekonomi Petani; (2) Pembentukan kelembagaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan perpaduan dari budaya, norma, nilai, dan kearifan lokal Petani.

³³ Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan: “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

pertanian guna mendukung pemenuhan kebutuhan pangan yang merupakan hak dasar setiap orang guna mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan secara berkelanjutan.

Untuk menjawab pokok permohonan yang telah diajukan oleh para pemohon tersebut, Mahkamah telah mengklasifikasi tiga persoalan mengenai konstitusionalitas redistribusi tanah oleh Negara untuk pertanian. Sebagai pertimbangan yang harus dinilai oleh Mahkamah adalah; *Pertama*, tentang pemberian hak milik kepada petani atas tanah Negara bebas di kawasan pertanian; *Kedua*, tentang pemberian hak sewa kepada petani setelah dilakukan redistribusi dari tanah yang semula tanag Negara bebas; dan *Ketiga*, tentang izin pengelolaan, izin pengusahaan, dan izin pemanfaatan atas tanah Negara bebas.

Pertama, menurut Mahkamah, pemberian hak milik kepada petani atas tanah negara bebas yang menjadikan kawasan pertanian sangat berpotensi akan mengubah kebijakan politik negara untuk mempertahankan suatu kawasan pertanian menjadi kawasan non-pertanian. Apabila diberikan hak milik kepada para petani maka itu akan dimiliki secara turun temurun dan bebas untuk dialihkan dan diperjualbelikan yang pada akhirnya juga dapat mengubah peruntukan kawasan pertanian menjadi peruntukan yang lain sehingga akan mengurangi kawasan pertanian. Pemberian hak milik kepada petani memang senyatanya akan memberikan kepastian kepada para petani untuk memiliki tanah, tetapi dalam hal ini pemberian hak milik tersebut akan mengancam upaya negara untuk mempertahankan suatu kawasan sebagai kawasan pertanian. Tanpa diberikan hak milik para petani pun dapat diberdayakan untuk memanfaatkan kawasan pertanian tersebut dengan

memberikan izin pengelolaan, izin perusahaan, dan izin pemanfaatan.

Kedua, Mahkamah mengemukakan bahwa sewa menyewa tanah antara negara dengan warga negara khususnya petani adalah politik hukum yang sudah ditinggalkan sejak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) karena politik hukum demikian adalah politik hukum peninggalan Hindia-Belanda yang bersifat eksploitatif terhadap rakyat. Jika membaca Pasal 59, maka dapat dimaknai bahwa negara atau Pemerintah dapat memberikan hak sewa, izin perusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan terhadap tanah negara bebas kepada petani. Hal itu berarti bahwa negara dapat menyewakan tanah kepada petani. Menurut Mahkamah hal demikian bertentangan dengan prinsip pemberdayaan petani yang dianut dalam UUPA yang melarang sewa menyewa tanah antara negara dengan petani (warga negara). Meskipun Presiden dalam keterangannya menerangkan bahwa hak sewa dimaksud adalah hak sewa antara petani dengan petani, sehingga frasa “hak sewa, izin perusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan” sebagaimana ditentukan dalam Pasal 59 adalah sewa menyewa, izin perusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan sesama petani yang telah memperoleh kemudahan dari Pemerintah dalam satu kawasan pertanian yang tidak dapat dialih-fungsikan di luar usaha non-pertanian. Dengan demikian, menurut Mahkamah, sewa menyewa antara petani dengan petani tidak perlu diatur dalam Undang-Undang *a quo* karena praktik tersebut berada pada hubungan hukum keperdataan biasa yang juga dimungkinkan oleh UUPA. Namun dalam kondisi lain, Mahkamah menegaskan bahwa Negara dapat saja memberikan izin perusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan kepada petani terhadap tanah Negara

bebas yang belum didistribusikan kepada petani, tetapi Negara atau Pemerintah tidak boleh menyewakan tanah tersebut kepada petani. Demikian pula pemberian lahan sebesar 2 hektare tanah negara bebas kepada petani haruslah memprioritaskan kepada petani yang betul-betul memiliki lahan pertanian dan bukan diberikan kepada petani yang cukup kuat dan telah memiliki lahan.

Ketiga, untuk menjawab pokok permasalahan yang berkaitan dengan izin pengelolaan, izin perusahaan, dan izin pemanfaatan atas tanah Negara bebas, Mahkamah mendasarkan pertimbangannya dengan merujuk pada putusan yang terdahulu, yakni Putusan No. 001-021-022/PUU-I/2003, Putusan No. 3/PUU-VIII/2010, dan Putusan No 36/PUU-X/2012. Putusan tersebut memberikan penjelasan perihal makna “dikuasai oleh Negara”, bahwa Rakyat secara kolektif itu, dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dan untuk fungsi kepengurusan oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk menerbitkan dan mencabut fasilitas perijinan, lisensi, dan konsesi. Fungsi pengaturan oleh Negara dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan pemerintah dan regulasi oleh pemerintah (eksekutif). Dengan berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah menyatakan tindakan negara memberikan izin pengelolaan, izin perusahaan, dan izin pemanfaatan tanah negara bebas di kawasan pertanian harus memberikan manfaat bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat, sehingga

pemberian izin tersebut dapat dilakukan oleh Negara.³⁴

Sedangkan perihal kelembagaan organisasi petani, Mahkamah berpendapat bahwa ketentuan Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang *a quo* telah menghalangi hak para Pemohon yang dijamin oleh Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 untuk membentuk wadah berserikat dalam bentuk kelembagaan petani. Mahkamah melihat adanya korelasi Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang *a quo* dengan terlanggarnya hak-hak para Pemohon untuk menyatakan pikiran dan sikap sesuai hati nurani khususnya dalam pembentukan wadah kelembagaan petani yang murni berasal dari petani itu sendiri sebagaimana dijamin oleh Pasal 28E ayat (3) UUD 1945. Oleh karena itu, Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang *a quo* harus dinyatakan bertentangan dengan konstitusi sepanjang tidak dimaknai “*termasuk kelembagaan petani yang dibentuk oleh para petani.*” Dengan berpijak pada pertimbangan tersebut, Mahkamah juga menyatakan kata “*berkewajiban*” dalam Pasal 71 Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

E. Rekonsepsi Kostitusionalitas Redistribusi Tanah Oleh Negara Untuk Lahan Pertanian di Masa Mendatang

Melalui putusan-putusannya, MK telah melakukan koreksi sekaligus mencoba membangun keseimbangan dalam hubungan antara Negara dan warga Negara. Negara tidak dapat dibenarkan lagi berbuat sewenang-wenang. Sebab dalam kehidupan bernegara, Negara mempunyai kewajiban untuk melindungi hak-hak konstiusionalitas warga Negara yang telah dijamin oleh konstitusi sebagai

hukum tertinggi sebuah negara. Kehadiran MK memberi semangat baru dalam penyelenggaraan Negara dan semangat bagi masyarakat yang memperjuangkan hak asasi dan hak konstiusionalitasnya. MK dalam konstelasinya, terbukti telah melakukan terobosan-terobosan melalui aktivisme yudisial (*judicial activism*) yang perlu dicatat sebagai sebuah perkembangan terbaru kehidupan bernegara.³⁵

Dalam kaitannya dengan konsep redistribusi tanah oleh Negara untuk lahan pertanian, Mahkamah telah meluruskan penyimpangan kebijakan Negara perihal redistribusi tanah oleh Negara untuk lahan pertanian, sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 59 UU No. 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (UU Perlantan). Ketentuan tentang pemberian fasilitas kemudahan bagi petani untuk memperoleh lahan pertanian yang dituangkan dalam pasal *a quo* telah ditafsirkan secara konstiusional oleh MK. MK menyatakan dalam putusannya, bahwa diktum “hak sewa” yang menjadi salah satu konstruksi konsep redistribusi tanah oleh Negara untuk lahan pertanian telah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan karenanya dinyatakan menjadi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi.

Berpijak dari Putusan MK No. 87/PUU-XI/2013 yang lahir sebagai putusan dalam permohonan *judicial review* Pasal 59, Pasal 70 Ayat (1), dan Pasal 71 yang dimohonkan oleh 12 Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) tersebut, dapat ditarik benang merah sebagai fundamen dasar dalam membangun konsep konstiusionalitas redistribusi tanah oleh Negara, khususnya dalam bidang pertanian atau

³⁴Baca dalam Putusan MK No. 87/PUU-XI/2013.hlm. 101.

³⁵ Yance Arizona, *Konstitusionalisme Agraria* (Yogyakarta, STPN Press, 2014), hlm. 330.

penyediaan lahan pertanian, di masa mendatang. Konsep redistribusi tanah yang dilakukan oleh Negara tersebut harus berpangkal dari amanah konstitusi Pasal 33 UUD 1945, sebagai bangunan filosofis kebijakan Negara dalam bidang sumber daya alam, termasuk perihal tanah (agraria) dan pengadaan tanah untuk lahan pertanian yang menempatkan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” sebagai tujuan tertingginya. Oleh karenanya, seluruh kebijakan Negara yang berkaitan dengan penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam, termasuk kebijakan redistribusi tanah, harus dijalankan secara demokratis, artinya pemanfaatannya harus dapat memberikan kemakmuran bagi rakyat banyak.

Setidaknya terdapat tiga kunci utama (*keyword*), untuk merumuskan konsep redistribusi tanah oleh Negara di masa mendatang agar sesuai dan seirama dengan bangunan konstitusi UUD NRI Tahun 1945 (konstitusional). *Pertama*, pemberian fasilitas kemudahan terhadap petani dilakukan dalam konstruksi hukum yang berbentuk pemberian izin dan bukan dalam bentuk pemberian hak milik. Konstruksi hukum yang berwujud pemberian izin tersebut dimaksudkan untuk menjamin kebijakan politik Negara dalam mempertahankan suatu kawasan pertanian agar tidak beralih menjadi kawasan non-pertanian. Pemberian hak milik kepada petani memang akan memberikan kepastian kepada petani untuk memilik tanah, tetapi dalam hal lain pemberian hak milik tersebut mengancam upaya Negara untuk mempertahankan kawasan pertanian. Hal tersebut dikarenakan adanya potensi terjadinya peralihan hak yang dapat saja dilakukan oleh pemegang hak (petani) kepada orang lain (bukan petani). Sehingga Negara tidak dapat mengontrol sekaligus mengawasi peruntukan dan pemanfaatan atas tanah tersebut. Padahal jelas

berdasarkan Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003, bahwa yang dimaksud “dikuasai oleh Negara” mengandung pengertian bahwa Negara menjalankan fungsi pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*behersdaad*), kebijakan (*beleid*), pengurusan (*betursdaad*), dan pengawasan (*toezicthoudensdaad*).³⁶

Kedua, dalam kebijakan redistribusi tanah oleh Negara, harus dikualifikasikan sebagai bentuk hukum publik yang mengatur kepentingan publik, tidak dalam kepentingan hukum privat (perdata). Hubungan antara Negara dengan warga Negara harus dijalankan dalam bentuk kepentingan publik, artinya Negara sebagai pemberi izin pengelolaan dan pemanfaatan tanah, sedangkan warga Negara adalah pihak penerima izin tersebut. Negara dapat saja memberi izin perusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan kepada petani terhadap tanah Negara bebas yang belum didistribusikan kepada petani, tetapi Negara tidak boleh menyewakan tanah kepada petani. Sewa menyewa tanah antara Negara atau Pemerintah dengan warga Negara (petani) merupakan bentuk hukum privat (perdata biasa) yang bertentangan dengan prinsip “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, sebagaimana yang diamanahkan dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

Dan *ketiga*, berdasarkan putusan-putusan MK yang telah menafsirkan ketentuan Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana salah satunya dalam Putusan No. 001-021-022/PUU-I/2003, bahwa bentuk penguasaan Negara terhadap bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya meliputi fungsi pengaturan atau *regelendaad*, pengelolaan atau *behersdaad*, kebijakan atau *beleid*,

³⁶ Baca dalam Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-undang No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.

pengurusan atau *betursdaad*, dan pengawasan atau *toezicthoudensdaad*. Salah satu dari lima fungsi tersebut, adanya fungsi pengurusan yang di dalamnya dapat dilakukan dengan memberi izin, lisensi, dan konsesi. Fungsi pengurusan tersebut dapat dilakukan oleh Negara sepanjang berdasarkan penilaian tindakan yang memberikan manfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian, tindakan Negara dalam memberikan izin pengelolaan, izin perusahaan, dan izin pemanfaatan tanah Negara bebas di kawasan pertanian harus memberikan manfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sehingga pemberian izin tersebut dapat dilakukan oleh Negara.

Dari tiga ketentuan pokok yang menjadi kunci kebijakan redistribusi tanah di atas dapat dirumuskan konsep konstusionalitas redistribusi tanah oleh Negara, khususnya dalam hal penyediaan lahan pertanian. Sehingga ketiga ketentuan tersebut, yang lahir melalui putusan MK dapat menjadi kompas petunjuk arah ke depan bagi Negara atau pemerintah dalam mengambil dan melaksanakan kebijakan redistribusi tanah di masa mendatang. Sehingga Negara tidak dapat lagi melakukan penyimpangan terhadap mandat dan amanah konstitusi sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 dan Negara tidak akan menciderai hak-hak konstusional warga Negara yang telah dijamin oleh konstitusi. Dengan menjadikan Putusan MK tersebut sebagai pijakan dalam kebijakan redistribusi tanah, Negara telah menempatkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai *living constitution*.

F. Penutup

Melalui mekanisme ajudikasi konstusional, MK telah meluruskan kembali kebijakan redistribusi tanah

yang dinilai menyimpang tersebut. MK telah merumuskan konsep konstusionalitas redistribusi tanah yang telah diputuskan melalui Putusan MK No. 87/PUU-XI/2013, dengan tiga kunci utama; *Pertama*, pemberian fasilitas kemudahan terhadap petani dilakukan dalam konstruksi hukum yang berbentuk pemberian izin dan bukan dalam bentuk pemberian hak milik. Konstruksi hukum yang berwujud pemberian izin tersebut dimaksudkan untuk menjamin kebijakan politik Negara dalam mempertahankan suatu kawasan pertanian agar tidak beralih menjadi kawasan non-pertanian. *Kedua*, dalam kebijakan redistribusi tanah oleh Negara harus dikualifikasikan sebagai bentuk hukum publik yang mengatur kepentingan publik, tidak dalam kepentingan hukum privat (perdata). Hubungan antara Negara dengan warga Negara harus dijalankan dalam bentuk kepentingan publik, artinya Negara sebagai pemberi izin pengelolaan dan pemanfaatan tanah, sedangkan warga Negara adalah pihak penerima izin tersebut. Dan *ketiga* tindakan Negara dalam memberikan izin pengelolaan, izin perusahaan, dan izin pemanfaatan tanah Negara bebas di kawasan pertanian harus memberikan manfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sehingga pemberian izin tersebut dapat dilakukan oleh Negara.

Dengan demikian kebijakan hukum pemerintah perihal redistribusi tanah dalam UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan harus dirubah dan disesuaikan dengan Putusan MK agar konsep redistribusi tanah sesuai dengan ketentuan konstitusi, khususnya Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Pemerintah harus membuat dan melaksanakan kebijakan atau program reformasi agraria yang berpihak pada kepentingan rakyat, terutama bagi petani dalam memperoleh lahan pertanian. Pengupayaan lahan pertanian penting dilakukan sebagai upaya perlindungan

terhadap petani. Dengan terjaminnya usaha tani oleh Negara melalui kebijakan hukum, Negara telah melaksanakan amanah konstitusi Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa pengelolaan sumber daya alam, termasuk di dalamnya urusan tanah, harus digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Daftar Pustaka

- Afwit Freastoni dan Sirajudin, *Politik Hukum Perlindungan Lahan Pertanian dan Hak Asasi Petani sebagai Instrumen Mewujudkan Ketahanan Pangan Berkelanjutan di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. III, No. 2 November, 2010.
- Agustiwi, Asri, *Hukum dan Kebijakan Hukum Agraria di Indonesia*; (tidak diterbitkan).
- Arizona, Yance., *Konstitusionalisme Agraria*, Yogyakarta, STPN Press, 2014.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan*, Jakarta: BPHN, 2015
- Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, *Rencana Strategis Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Tahun 2010-2014*. 2010.
- Harsono, Boedi., 2005, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Penerbit Djambatan, cetakan kesepuluh.
- Herwati, Siti Rakhma Mary. *Kumpulan Aturan tentang Pengelolaan Agraria*, Jakarta: HuMa, 2014.
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Ismail, Nurhasan., "Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat", Jurnal Rechtsvinding; Volume 1 Nomor 1, April 2012.
- Kajian Regenerasi Petani Pada Keluarga Petani Padi dan Hortikultura Bogor: Kajian Strategis dan Kebijakan Pertanian, Institut Pertanian Bogor, 2015.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, *White Paper Kebijakan Pengelolaan Pertanahan Nasional*, Jakarta: BPPN, 2013.
- Kementerian Pertanian, *Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2015-2019*. 2015.
- Majalah Konstitusi, 2014, No. 9, Desember.
- Parlindungan, AP. 1991. *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Mandar Maju.
- Santoso, Urip. *Hukum Agraria & Hak-Hak atas Tanah*, Jakarta: PT. Fajar Interpretama Offset, 2009.
- Soeprapto, 1986, *Undang-undang pokok Agraria dalam peraktek*, Jakarta: Universitas Indonesia Perss.
- Soetikno, Iman. *Politik Agraria Nasional*; edisi ketiga. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1990.
- Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2013.
- Sri Hery Susilowati dan Muhammad Maulana, *Luas Lahan Usaha Tani dan Kesejahteraan Petani: Eksistensi Petani Gurem dan Urgensi Kebijakan Reforma Agraria*, *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*, Volume 10 No. 1, Maret. 2012.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasca Amandemen).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Volksgeist

Vol. 1 No. 2 Desember 2018

DOI 10.24090/VOLKSGEIST.V1I2.1843

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013
tentang Perlindungan dan
Pemberdayaan Petani

<http://www.pertanian.go.id/file/Statistik>
Lahan Pertanian 2013.

Putusan-Putusan

Putusan MK No. 002/PUU-I/2003.

Putusan MK No. 87/PUU-XI/2013

Putusan MK No. 001-021-022/PUU-
I/2003