



MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA

IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 87/PUU-XI/2013

Tentang

Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

- Pemohon** : 1. *Indonesian Human Rights Committee For Social Justice (IHCS)*  
2. *Serikat Petani Indonesia (SPI)*  
3. *Farmer Initiatives for Ecological Livelihoods and Democracy (FIELD)*  
4. *Aliansi Petani Indonesia (API)*  
5. *Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)*  
6. *Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (KIARA)*  
7. *Yayasan Bina Desa Sadajiwa (Bina Desa)*  
8. *Indonesia for Global Justice (IGJ)*  
9. *Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan (KRKP)*  
10. *Perkumpulan Sawit Watch*  
11. *Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI)*  
12. *Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KONTRAS)*
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (UU 19/2003) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Pokok Perkara** : Pasal 59, Pasal 70 ayat (1), Pasal 71 bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28I ayat (2) dan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945.
- Amar Putusan** : 1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;  
1.1. Frasa “hak sewa” dalam Pasal 59 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5433) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;  
1.2. Frasa “hak sewa” dalam Pasal 59 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 131, Tambahan Lembaran

Negara Republik Indonesia Nomor 5433) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

- 1.3. Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5433) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sepanjang tidak dimaknai "*termasuk kelembagaan petani yang dibentuk oleh para petani*";
  - 1.4. Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5433) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "*termasuk kelembagaan petani yang dibentuk oleh para petani*";
  - 1.5. Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5433) selengkapny menjadi, "*Kelembagaan Petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) terdiri atas: a. Kelompok Tani; b. Gabungan Kelompok Tani; c. Asosiasi Komoditas Pertanian; dan d. Dewan Komoditas Pertanian Nasional, serta kelembagaan petani yang dibentuk oleh para petani*";
  - 1.6. Kata "*berkewajiban*" dalam Pasal 71 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5433) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - 1.7. Kata "*berkewajiban*" dalam Pasal 71 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5433) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
  - 1.8. Pasal 71 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5433) selengkapny menjadi, "*Petani bergabung dan berperan aktif dalam kelembagaan Petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (1)*";
2. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
  3. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.

**Tanggal Putusan** : Rabu, 5 November 2014  
**Ikhtisar Putusan** :

Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani diajukan oleh gabungan LSM yaitu Serikat Petani Indonesia, dkk., yang mendalilkan bahwa telah dirugikan oleh adanya UU *a quo*.

Menurut para Pemohon Pasal 59 UU 19/2013 yang menyatakan, "*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*" sepanjang frasa "*hak sewa, izin pengusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan*", Pasal 70 ayat (1) yang menyatakan, "*(1) Kelembagaan Petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) terdiri atas: a. Kelompok Tani; b. Gabungan Kelompok Tani; c. Asosiasi Komoditas Pertanian; dan d. Dewan Komoditas Pertanian Nasional*" dan Pasal 71 yang menyatakan, "*Petani berkewajiban bergabung dan berperan aktif dalam Kelembagaan Petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (1)*" sepanjang frasa "*berkewajiban*" telah bertentangan dengan UUD 1945

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah berpendapat, 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 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 pengusahaan, dan izin pemanfaatan.

Selain itu, menurut Mahkamah, 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. Menurut Mahkamah, jika membaca Pasal 59 yang menyatakan, "*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*", maka dapat dimaknai bahwa negara atau Pemerintah dapat memberikan hak sewa, izin pengusahaan, 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). Walaupun Presiden dalam keterangannya menerangkan bahwa hak sewa dimaksud adalah hak sewa antara petani dengan petani, sehingga frasa "*hak sewa, izin pengusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan*" sebagaimana ditentukan dalam Pasal 59 adalah sewa menyewa, izin pengusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan sesama petani yang telah memperoleh kemudahan dari Pemerintah dalam satu kawasan pertanian yang tidak dapat dialihfungsikan di luar usaha non-pertanian, 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. Demikian pula keterangan Presiden bahwa yang dimaksud "*izin pengusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan*" antara negara (Pemerintah) dengan petani adalah suatu konstruksi yang tidak mungkin secara hukum karena hubungan perizinan adalah hubungan antara negara (Pemerintah) dengan

warga negara, sehingga jika yang dimaksud oleh Presiden adalah izin dari swasta atau petani kepada petani yang lain, hal itu juga tidak perlu diatur dalam Undang-Undang *a quo* karena praktik tersebut merupakan hubungan hukum keperdataan biasa. Walaupun demikian, Mahkamah perlu 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. Sewa menyewa tanah antara negara atau Pemerintah dengan petani bertentangan dengan prinsip pengelolaan bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat [vide Pasal 33 ayat (3) UUD 1945]. Demikian pula dengan pemberian lahan sebesar 2 hektar tanah Negara bebas kepada petani haruslah memprioritaskan kepada petani yang betul-betul belum memiliki lahan pertanian dan bukan diberikan kepada petani yang cukup kuat dan telah memiliki lahan.

Bahwa terhadap Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang *a quo* menurut Mahkamah penguatan kelembagaan petani memang sangat perlu dilakukan oleh negara dalam rangka pemberdayaan petani, untuk itu bisa saja negara membentuk organisasi-organisasi petani dengan tujuan memberikan perlindungan dan pemberdayaan petani, namun tidak dapat diartikan bahwa negara mewajibkan petani harus masuk dalam kelembagaan yang dibuat oleh Pemerintah atau Negara tersebut. Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang *a quo* telah membatasi kelembagaan petani terbatas pada Kelompok Tani, Gabungan Kelompok Tani, Asosiasi Komoditas Pertanian, dan Dewan Komoditas Pertanian Nasional. Penyebutan secara limitatif organisasi kelembagaan petani dalam pasal *a quo* dengan penulisan nama organisasi dalam huruf besar menunjukkan nomenklatur organisasi yang telah ditentukan. Menurut Mahkamah, pembentukan kelembagaan bagi petani yang dibentuk oleh negara harus juga diberikan kesempatan kepada petani untuk membentuk kelembagaan dari, oleh, dan untuk petani guna memperkuat dan memperjuangkan kepentingan petani itu sendiri.

Negara sebagai fasilitator bagi petani sesuai dengan kewenangannya seharusnya juga bertugas mendorong dan memfasilitasi terbentuknya kelembagaan petani dan dilaksanakan sesuai dengan perpaduan antara budaya, norma, nilai, dan kearifan lokal petani. Adanya upaya perlindungan dan pemberdayaan petani yang dilakukan untuk memajukan dan mengembangkan pola pikir dan pola kerja petani, meningkatkan usaha tani, serta menumbuhkan dan menguatkan kelembagaan petani agar mampu mandiri dan berdaya saing tinggi. Itikad baik dari negara untuk membentuk organisasi ataupun kelembagaan petani sangatlah positif karena akan lebih efektif dalam melakukan pembinaan kepada para petani seperti penyuluhan, inventarisasi petani yang sesungguhnya, penyaluran bantuan, memudahkan pertanggungjawaban, koordinasi, dan komunikasi Pemerintah dengan petani, antar petani, kegiatan atau sosial gotong-royong. Akan tetapi, adanya pembentukan kelembagaan petani oleh negara tidak diartikan bahwa petani dilarang untuk membentuk kelembagaan petani lainnya, atau diwajibkannya petani untuk bergabung dalam organisasi atau kelembagaan petani bentukan Pemerintah saja. Petani harus diberikan hak dan kebebasan untuk bergabung atau tidak bergabung dengan kelembagaan petani bentukan Pemerintah dan juga dapat bergabung dengan kelembagaan petani yang dibentuk oleh petani itu sendiri.

Selain itu, menurut Mahkamah kelembagaan petani yang dibentuk oleh para petani juga harus berorientasi pada tujuan untuk membantu dan memajukan segala hal ihwal yang ada kaitannya dengan pemberdayaan petani. Bantuan Pemerintah tidak boleh hanya diberikan kepada kelembagaan petani yang dibentuk oleh pemerintah atau hanya kepada petani yang bergabung pada kelembagaan petani yang dibentuk oleh Pemerintah saja, tetapi juga harus diberikan kepada kelembagaan yang dibentuk oleh petani sendiri atau kepada petani yang bergabung pada organisasi yang dibentuk oleh petani sendiri yang diberitahukan atau dikordinasikan kepada Pemerintah. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut

Mahkamah 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 sebagaimana dimaksud dalam amar putusan.

Bahwa maksud dan tujuan keberadaan kelembagaan petani, sebagaimana dimaksudkan Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang *a quo* adalah untuk memudahkan akuntabilitas terhadap fasilitas dari Pemerintah agar tepat sasaran, mencegah terjadinya konflik antar petani dalam memanfaatkan fasilitas yang disediakan Pemerintah dan mengefektifkan pembinaan petani. Semangat tersebut bukan berarti melarang petani membuat kelompok petani yang sesuai dengan kemauan para petani. Mahkamah berpendapat bahwa frasa “berkewajiban” dapat disalahartikan sebagai sesuatu yang wajib sehingga akan mengekang kebebasan petani untuk berkumpul dan berserikat. Menurut Mahkamah, frasa “berkewajiban” tidak bisa dilepaskan dari adanya suatu keharusan ditaati, dipatuhi, dan tidak bisa dibantah, sehingga apabila ada petani yang tidak bergabung dengan organisasi yang dibentuk oleh Pemerintah akan mengalami diskriminasi atas perlindungan petani oleh Pemerintah. Dengan demikian frasa “berkewajiban” bertentangan dengan UUD 1945 sehingga dalil para Pemohon beralasan menurut hukum.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.