

KONSISTENSI KAIDAH HUKUM TENTANG KETIMPANGAN DISTRIBUSI TANAH DAN PENGARUHNYA TERHADAP KETAHANAN PANGAN

Iwan Sukamto⁽¹⁾

Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara (UNTAR) Jakarta, Jl. Letjen S. Parman No. 1, Tomang, Kota Jakarta Barat, Email: iwan.205220350@stu.untar.ac.id

Yuwono Prianto⁽²⁾

Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara (UNTAR) Jakarta, Jl. Letjen S. Parman, Tomang, Kota Jakarta Barat, Email: yuwonop@fh.untar.ac.id

ABSTRAK

Mayoritas distribusi tanah di Indonesia dikuasai oleh perseroan. Hanya 2,7 juta hektare yang dialokasikan bagi masyarakat, sementara 94,8 persen dikuasai oleh perseroan. Ketimpangan distribusi lahan itu memunculkan permasalahan sektor ketahanan pangan. Penelitian ini mengkaji tentang konsistensi kaidah hukum terkait distribusi tanah dalam rangka ketahanan pangan. Untuk itu digunakan penelitian hukum normatif yang berbasis pada data sekunder yang dikumpulkan dan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan logika deduktif. Kebijakan tentang distribusi tanah dalam menunjang ketahanan pangan mengalami banyak hambatan dan kendala, karena tidak mampu mengakomodasikan faktor faktor strategis di bidang pertanahan, sehingga mengakibatkan ketidakselarasan peraturan perundang undangan yang berdampak pada lambannya distribusi tanah pertanian

Kata kunci: Distribusi Tanah, Ketahanan Pangan, Ketimpangan, Reformasi Agraria.

ABSTRACT

The majority of land distribution in Indonesia is controlled by companies. Only 2.7 million hectares of the land are allocated for the community, while companies control the 94.8 percent of the land. The unequal distribution of land raises problems in the food security sector. This study examines the consistency of legal rules related to land distribution in the context of food security. For this reason, normative legal research is used based on secondary data collected which is analysed qualitatively using deductive logic. The policies on land distribution in supporting food security faced many obstacles and constraints because it is unable to accommodate strategic factors in the land sector, resulting in conflict of laws and regulations that have an impact on the slow distribution of agricultural land.

Keywords: Agrarian Reform, Food Security, Inequality, Land Distribution.



I. PENDAHULUAN

Secara konseptual, tanah merupakan bagian yang menjadi kesatuan dari bumi. Ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1960 khususnya dalam Pasal 4 Ayat 1 tentang Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) mengartikan tanah sebagai permukaan bumi, sehingga hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi. Konsep hukum mengenai pengaturan pembatasan, pemilikan dan penguasaan tanah bangunan sudah dimulai di tahun 1960 sejak Indonesia menerapkan unifikasi hukum pertanahan menjadi hukum nasional melalui Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) (Nurlinda, 2022).

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang menjadi haknya (*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), 1960*) Tanah sebagai hak dasar setiap orang, keberadaannya dijamin dalam Undang Undang Dasar 1945. Menurut UUD 1945 Pasal 33 Ayat 3 memberikan kewenangan kepada negara untuk mengelola bumi, air dan kekayaan alam yang ada di Indonesia untuk kesejahteraan rakyat Indonesia (*Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 Dan Amandemen Tentang UUD 1945 Dan Amandemen, 2003*).

Tujuan pembentukan hukum agraria nasional yaitu :

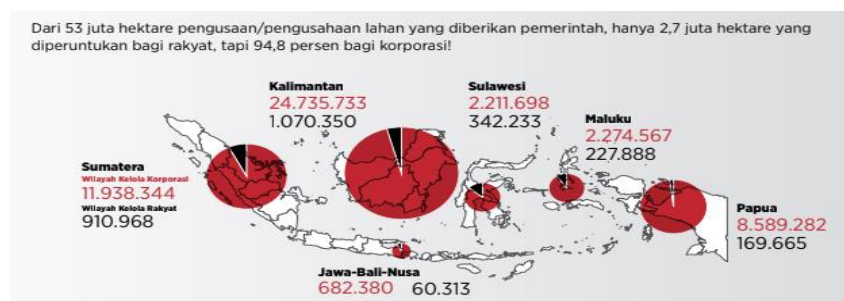
1. Meletakkan dasar dasar dalam penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Penguasaan hak atas tanah dapat dipakai dalam arti yuridis dan dalam arti fisik. Penguasaan *secara* yuridis dilandasi oleh hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Namun pada kenyataan ada juga penguasaan secara yuridis, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain (Sahnan, 2018, pp. 85).

Penguasaan hak atas tanah berisikan pengertian serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. "Sesuatu" yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah (Boedi Harsono, 1999, p. 24).

Ketimpangan dan ketidakadilan penguasaan tanah di Indonesia sudah sangat akut, ini sebagai penyebab akar konflik Agraria. Konflik Agraria adalah buah ketidakadilan struktural, tetapi masih dianggap sebagai konflik horizontal.

Mayoritas distribusi tanah di Indonesia dikelola oleh perseroan. Dari 53 juta hektare distribusi tanah yang diberikan pemerintah, hanya 2,7 juta hektare yang dialokasikan bagi masyarakat, 94,8 persen dikuasai oleh perseroan (WALHI, 2022), dengan persebaran sebagai berikut.



Gambar 1. Penguasaan Lahan di Indonesia

Sumber: Walhi & Auriga (2022)

Dari kesenjangan alokasi lahan itulah muncul permasalahan sektor ketahanan pangan, dimana Indonesia merupakan negara agraris dan sektor pertanian memegang peranan besar dalam mempertahankan ketahanan pangan nasional. Ketersediaan sumber daya pertanahan yang semakin berkurang dan tekanan jumlah penduduk serta persaingan pemanfaatan tanah antara sektor non-pangan dengan sektor pangan menjadi suatu tantangan ke depan. Secara spesifik, permasalahan yang berhubungan dengan ketahanan pangan yaitu pengadaan, alokasi, dan konsumsi pangan.

Berkenaan dengan uraian tersebut diatas, dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah ketentuan tentang distribusi tanah dalam menunjang ketahanan pangan?
2. Bagaimanakah konsistensi kaidah hukum terkait distribusi tanah dalam rangka ketahanan pangan?

II. METODE PENELITIAN

Artikel ini disusun dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma (Fajar & Achmad, 2017, p. 34) yang berbasis data sekunder (bahan pustaka) yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier (Soekanto & Mahmudji, 2001, pp. 12–13).

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif untuk menggambarkan fakta-fakta dengan menggunakan pendekatan kualitatif dalam rangka memahami konsistensi kaidah hukum terkait dengan distribusi tanah dan dampaknya terhadap ketahanan pangan di Indonesia. Data dikumpulkan dan diolah secara kualitatif melalui tahapan seleksi, klasifikasi dan sistematisasi secara logis (Emzir, 2010, p. 18). Selanjutnya dilakukan analisis dengan menggunakan model Philipp Mayring

melalui perkembangan kategori induktif aplikasi kategori deduktif (Emzir, 2010, pp. 287–288).

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Ketentuan Tentang Distribusi Tanah Dalam Menunjang Ketahanan Pangan

Sebagaimana diketahui bersama, bahwa masalah mendasar di Indonesia terkait pengembangan sistem pertanian yang unggul terletak pada persoalan penguasaan lahan yang tidak terintegrasi juga rata rata penguasaan tanah petani yang terbatas. Berbagai upaya perbaikan struktur penguasaan tanah tidak memberikan hasil yang optimal, sebagai dampak dari kebijakan yang tidak mencakup faktor-faktor yang vital di bidang pertanahan serta penerapan kebijakan yang inkonsisten (Sumaryanto, 2002, p. 1). Sebagai suatu keputusan politik, TAP MPR RI NO IX/MPR/2001 merupakan landasan kebijakan pembaharuan pertanahan dan pengelolaan sumber daya alam.

Realitanya, kebijakan tersebut mengalami banyak hambatan dan kendala karena mencakup aspek politik, ekonomi, pertanahan, dan sosial budaya. Sementara itu, aspek historis dan dinamika politik menjadi sebab krusial. Realitas menunjukkan bahwa pengaturan kembali penguasaan tanah pertanian banyak berkaitan dengan aspek alokasi pendapatan dibanding masalah peningkatan ketepatangunaan atau produktivitas sumber daya lahan. Secara garis besar masalah pertanahan yang saat ini menjerat Indonesia terkait dengan ketimpangan persebaran penduduk, konfigurasi daratan, pengembangan wilayah, skala investasi, dan rerata luas penguasaan tanah oleh petani yang sempit dan timpang, kurang terkendalinya konversi lahan pertanian produktif, proses degradasi lahan pertanian yang terus berlangsung juga lemahnya sistem administrasi pertanahan dan inkonsistensi UU Penataan Ruang (UUPR 24/92). Berbagai data yang ditemukan menunjukkan bahwa sistem perekonomian yang dibangun pada dekade 1970 sampai 2000 rapuh akibat membanjirnya investasi asing, sebagai akibat inkonsistensi perimbangan antar

sektor. Bahkan sejak dekade tahun 1990-an sektor pertanian terkesan tidak dipedulikan, hal ini juga dipicu oleh makin besarnya kesenjangan antar daerah (Sumaryanto, 2002, p. 4).

Janji Presiden SBY yang akan melaksanakan secara bertahap program reforma agraria tinggal janji yang hingga hari ini tak kunjung direalisasikan. Bahkan, UU No 18 tahun 2004 tentang perkebunan menjadi senjata perusahaan perkebunan untuk mengambil tanah yang dikuasai rakyat atas dalih memberikan perlindungan keamanan dan jaminan investasi yang dalam realitas nya aparat keamanan kerap menggunakan pendekatan represif. Dengan diberlakukannya UU No 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah memperbanyak tumpang tindih aturan pertanahan dan meningkatkan potensi konflik agraria karena sejumlah pasalnya memberi kesempatan yang bebas pada perusahaan pangan dan agribisnis untuk mengelola sektor pangan dan pertanian (Irawati, 2014, pp. 45–46).

Tidak dapat dipungkiri bahwa berbagai kebijakan deregulasi diberlakukan atas dasar pertimbangan yang rasional, namun demikian keberpihakan pada kaum tani yang umumnya memiliki lahan yang sempit dan bahkan tidak memiliki lahan pertanian belum juga menunjukkan hasil yang optimal. Sementara data tersebut diatas menunjukkan fakta yang berbeda. Berbagai hasil penelitian menunjukkan bahwa ketimpangan penguasaan dan kepemilikan data terus terjadi di Indonesia dalam beberapa dekade terakhir (Angkoso, 2020, p. 1).

Sentralisasi kepemilikan tanah di sekelompok kecil masyarakat merupakan gejala kesenjangan alokasi tanah. Kesenjangan alokasi tanah berakibat pada minimnya produktivitas dan kesejahteraan petani. Terdapat 2 macam ketimpangan, yaitu alokasi tanah yaitu kesenjangan antara penyediaan lahan untuk kegiatan ekstraksi dengan maksud mencari keuntungan bagi korporasi besar, dan yang kedua adalah penyediaan lahan bagi pertanian rakyat (Bachriadi, D & Wiradi, 2011).

Kemandirian pangan menjadi hal yang mutlak untuk diwujudkan, karena Indonesia kaya dengan beragam sumber pangan lokal. Untuk meningkatkan diversifikasi dan ketahanan pangan masyarakat, maka potensi pangan lokal tersebut perlu dikembangkan dan dipromosikan pemanfaatannya.

Pada tahun 2021, ketahanan pangan Indonesia melemah dibanding tahun sebelumnya. Skor indeks ketahanan pangan Indonesia pada 2021 sebesar 59,2. Angka ini turun dari yang sebelumnya tahun 2020 yaitu 61,4. Hasil indeks itu menjadikan tingkat ketahanan pangan Indonesia berada di peringkat 69 dari 113 negara pada tahun 2021 (Economist, 2022).

Hak atas pangan adalah hak yang tak dapat dikurangi dalam situasi apapun, sehingga negara harus mengutamakan keterpenuhannya dengan memakai sumber daya yang dimiliki. Untuk menjamin terpenuhinya hak masyarakat atas pangan, negara wajib menghadirkan ketahanan pangan nasional.

Angka prevalensi ketidakcukupan pangan nasional pada tahun 2021 sebesar 8,49%. Angka tersebut naik signifikan dibandingkan tahun 2020 sebesar 8,34% dan tahun 2019 sebesar 7,63% . Semakin tinggi prevalensi ketidakcukupan pangan ini menunjukkan perubahan ketahanan pangan terutama kemampuan masyarakat untuk mengakses ketersediaan makanan, semakin tinggi persentase penduduk yang mengkonsumsi pangan tetapi kurang dari kebutuhan energinya (Statistik, 2021).

B. Konsistensi Kaidah Hukum Terkait Distribusi Tanah Dalam Rangka Ketahanan Pangan

Sejak dikeluarkannya UUPA pada tahun 1960, pelaksanaan kaidah hukum berjalan secara kurang maksimal, hal ini disebabkan beberapa faktor seperti berbagai kepentingan politik dan terbatasnya waktu dalam proses penciptaan UUPA menjadikan UUPA bersifat kurang detail dan hanya berisi

asas/pokok dimana masih membutuhkan regulasi pelaksanaan yang lebih jelas. Pada era Orde Baru, UUPA pun terpinggirkan, dimana UUPA tidak lagi berfungsi sebagai “hukum dasar” untuk mengatur sumber pertanahan di Indonesia. Pemerintah Orde Baru merancang UU Kehutanan dan Pertambangan seperti UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan & UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Pertambangan. Ketentuan ini menjadikan UUPA hanya berlaku hanya untuk tanah non-hutan yang luas tanahnya di Indonesia kurang lebih 33%, sedangkan sisanya yaitu wilayah hutan, diatur oleh UU kehutanan. Begitupun dengan eksploitasi barang tambang di dalam dan di luar area kehutanan, serta penguasaan pertanahan di tempat pertambangan tersebut, diatur oleh UU Pertambangan (Bachriadi, D & Wiradi, 2011, pp. 3–4).

Selain itu, pelaksanaan UUPA menciptakan banyak peluang yang selalu dimanfaatkan oleh pemerintahan Orde Baru. Rezim Soeharto adalah rezim yang berfokus pada pertumbuhan ekonomi kapitalis dengan tujuan untuk meningkatkan pembangunan ekonomi yang sebesar besarnya, tetapi pembangunan ini malah menghasilkan konflik kesenjangan penguasaan tanah, dipicu oleh ketidakadilan dan penggusuran. Mayoritas tanah didistribusikan untuk kegiatan bisnis, kepentingan pribadi dan perdagangan dengan dalih untuk kepentingan ekonomi dan pembangunan nasional (Bachriadi, D & Wiradi, 2011, p. 11).

Memasuki era reformasi menjadi kesempatan mengembalikan reformasi agraria untuk dikelola demi sebesar besarnya kemakmuran rakyat, seperti awal UUPA tercipta. Dari momentum tersebut kemudian terbitlah TAP MPR IX tentang Reforma Agraria tahun 2001. TAP MPR ini mengatur tentang penguasaan, penggunaan, kepemilikan, pemanfaatan dan restrukturisasi tanah dan sumber daya alam lainnya (Nurlinda, 2022).

Pada 2021, masih terjadi inkonsistensi dalam pelaksanaan kaidah hukum terkait dengan distribusi tanah. Hal ini terjadi dampak dari UU Cipta Kerja yang membutuhkan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan turunan pelaksanaannya. Badan Pertanahan Nasional pun menyusun Peraturan Pemerintah terkait dengan agraria, salah satunya adalah PP No 18 tahun 2021 tentang Peraturan Pemerintah (PP) tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Tetapi, ada inkonsistensi PP No 18 tahun 2021 ini dengan UU Cipta Kerja tersebut dimana tidak menyebutkan UUPA sebagai bahan rujukan. Dimana hal ini akan menimbulkan kerancuan dalam pelaksanaan UUPA sebagai dasar bagi distribusi dan reformasi agraria sebagai hukum positif yang berlaku di Indonesia. (Nurlinda, I 2022).

Selain itu, dalam UU IKN No 3 tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara terdapat kaidah hukum yang sifatnya inkonstitusional dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya yaitu UUD 1945. Dalam UU IKN Pasal 30 ayat 1 dikatakan bahwa "Tanah di Ibu Kota Nusantara ditetapkan sebagai: a. Barang Milik Negara; dan/atau b. aset dalam penguasaan Otorita Ibu Kota Nusantara" (*Undang-Undang No 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara, 2022*). Hal ini bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 33 ayat 3 "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". UU IKN Pasal 30 ayat 1 ini inkonstitusional karena konsep untuk memiliki sebagai barang milik negara memiliki derajat lebih tinggi dibandingkan dengan menguasai oleh negara. Sementara itu, dalam UUD 1945 ditegaskan bahwa rakyat sebagai pemilik dan rakyat yang memberikan mandat kepada negara untuk membuat kebijakan, pengelolaan, pengurusan, pengaturan, dan pengawasan untuk sebesar besarnya kesejahteraan rakyat (Konstitusi, 2008, p. 14).

IV. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Pelaksanaan kebijakan yang memuat ketentuan ketentuan distribusi tanah dalam menunjang ketahanan pangan mengalami banyak hambatan dan kendala karena mencakup aspek ekonomi, politik, sosial budaya, pertahanan maupun aspek historis yang krusial. Inkonsistensi UU Penataan Ruang (UUPR 24/9), UU No 18 tahun 2004 tentang perkebunan, UU No 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah, UU No 18 tahun 2012 tentang pangan (*Undang-Undang No 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, 2012*) tidak mampu mengakomodasikan faktor faktor strategis di bidang pertanahan. Inkonsistensi dalam pelaksanaan kaidah hukum ini masih berlanjut akibat adanya ketidakselarasan peraturan agraria pasca UU Cipta Kerja. Diterbitkannya PP No 18 Tahun 2021 tidak menyebutkan UUPA sebagai dasar rujukan.

Konsistensi kaidah hukum terkait distribusi tanah dalam rangka ketahanan pangan mengindikasikan secara kuat adanya inkonsistensi sehingga reforma agraria yang diusung oleh TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 berjalan sangat lambat. Banyak program terkait belum tuntas dilaksanakan oleh pemerintah hingga saat ini. Reforma Agraria melalui konsep Nawacita masih menjadi pemanis yang masih membutuhkan waktu agar dapat terlaksana dengan baik. UU Cipta Kerja menjadi tantangan tersendiri karena pemerintah membuka keran investasi sebesar besarnya, tetapi disisi lain mesti menjamin keadilan dan kepastian hukum untuk distribusi tanah bagi sebesar besarnya kemakmuran rakyat Indonesia, terutama dalam menjaga ketahanan pangan.

B. Saran

Diperlukan komitmen dan koordinasi secara terlembaga diantara departemen terkait untuk merealisasikan distribusi tanah pertanian yang dapat berasal dari tanah tanah terlantar di wilayah perkotaan atau pedesaan kepada anggota masyarakat yang tidak mampu dengan menetapkan kewajiban khusus dalam pemberian hak atas tanah, sehingga tanah dimanfaatkan secara maksimal terutama bagi tanaman pangan dengan menerapkan teknologi tertentu demi tercapainya tingkat produksi pertanian yang tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

- Angkoso, J. B. et all. (2020). Distribusi Penguasaan dan Pemilikan Tanah Pertanian di Desa Nglegok, Kabupaten Karanganyar. *Jurnal Tunas Agraria*, 3.
- Bachriadi, D & Wiradi, G. (2011). *Enam Dekade Ketimpangan Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*.
- Boedi, H. (1999). *Sejarah Pembentukan Undang-undang pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Djambatan.
- Economist, I. (2022). *Global Food Security Index*. Impact Economist. <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/Index>
- Emzir. (2010). *Metodologi Penelitian Pendidikan: Kuantitatif dan Kualitatif*. Rajawali Pers.
- Fajar, M., & Achmad, Y. (2017). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Pustaka Pelajar.
- Irawati, A. H. (2014). Peran Pemerintah dalam Distribusi Tanah atau Lahan Perkebunan (Studi Literatur Pemikiran Ekonomi Islam Perspektif Abu Ubaid Al-Qasim Bin Salam). *Jurnal Ekonomi Dan Perbankan Syariah*, 2(2).
- Konstitusi, M. (2008). *Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 58/PUU-VI/2008*.
- Nurlinda, I. (2022). *Polemik Peraturan Agraria*. Universitas Padjadjaran. <https://www.unpad.ac.id/2022/08/tumpang-tindih-peraturan-picu-permasalahan-hukum-agraria>.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)*, (1960) (testimony of Republik Indonesia).
- Undang-undang Dasar (UUD) Tahun 1945 dan Amandemen tentang UUD 1945 dan Amandemen*, (2003) (testimony of Republik Indonesia).
- Undang-undang No 18 Tahun 2012 tentang Pangan*, (2012) (testimony of Republik Indonesia).
- Undang-undang No 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara*, (2022) (testimony of Republik Indonesia).
- Sahnan. (2018). *Hukum Agraria Indonesia*. Setara Press Malang.
- Soekanto, S., & Mahmudji, S. (2001). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Radja Grafindo Persada.

Statistik, B. P. (2021). *Prevalensi Ketidakcukupan Konsumsi Pangan 2019-2021*. Badan Pusat Statistik. <https://www.bps.go.id/indicator/23/1473/1/prevalensi-ketidakcukupan-konsumsi-pangan.html>

Sumaryanto. (2002). Masalah Pertanahan di Indonesia dan Implikasinya terhadap Tindak Lanjut Pembaharuan Agraria. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, 20(2).

WALHI. (2022). *Indonesia Tanah Air Siapa?*. Walhi & Auriga.