

Optimalisasi Pembaruan Undang-Undang No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

Qurrata Ayuni

Fakultas Hukum, Universitas Indonesia
Jl. Prof. Mr Djokosoetono, Pondok Cina, Kecamatan Beji, Kota Depok, Jawa Barat 16424,
Email: qurrataayuni@ui.ac.id

DOI: <http://dx.doi.org/10.51825/sjp.v3i2>.

Info Artikel

| Submitted: 27 Oktober 2023 | Revised: 28 November 2023 | Accepted: 1 Desember 2023

How to cite: Qurrata Ayuni, "Optimalisasi Pembaruan Undang-Undang No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian", *Sultan Jurisprudence: Jurnal Riset Ilmu Hukum*, Vol. 3 No. 2, (Desember, 2023)", hlm. 204-222.

ABSTRACT

This article discusses the expansion of Law No. 56/1960 on the Determination of Agricultural Land Area, which requires evaluation and reform. The focus is on four key regulations in the law that relate to minimum and maximum limits on agricultural land, the prohibition of agricultural land division, and agricultural pledging. This article aims to present the urgency and relevance of a strong legal political effort in formulating agricultural legislation that is more in line with current conditions and provides better protection to farmers. In order to find the urgency and relevance, this paper uses a juridical-normative methodology that emphasizes the study of literature and regulations regarding agricultural land and agrarian reform. Based on the results of the research conducted, the idea of drafting a new law using the omnibus law method is necessary to integrate various aspects of agricultural legislation into one comprehensive legal framework that guarantees the human rights and constitutional protection of citizens.

Keywords: agriculture, law, human rights, omnibus law.

ABSTRAK:

Artikel ini membahas perluasan Undang-Undang No. 56 Tahun 1960 mengenai Penetapan Luas Tanah Pertanian yang memerlukan evaluasi dan pembaruan. Fokus terletak pada empat peraturan kunci dalam undang-undang tersebut yang terkait dengan batas minimum dan maksimum lahan pertanian, larangan pemecahan tanah pertanian, serta gadai pertanian. Artikel ini bertujuan untuk memaparkan urgensi dan relevansi dari upaya politik hukum yang kuat dalam merumuskan legislasi pertanian yang lebih selaras dengan kondisi saat ini dan memberikan perlindungan yang lebih baik kepada petani. Dalam rangka menemukan urgensi dan relevansi tersebut, tulisan ini menggunakan metodologi yuridis-normatif yang menekankan pada kajian literatur dan peraturan mengenai tanah pertanian dan reforma agraria. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, gagasan mengenai penyusunan undang-undang baru dengan menggunakan metode omnibus law diperlukan untuk mengintegrasikan berbagai aspek legislasi pertanian ke dalam satu kerangka hukum komprehensif yang menjamin hak-hak asasi dan perlindungan constitutional warga negara.

Kata Kunci: *pertanian, undang-undang, hak asasi, omnibus law.*

Pendahuluan

Undang-Undang No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, yang pada awalnya diciptakan untuk mengatur dan melindungi lahan pertanian di Indonesia, telah menghadapi sejumlah tantangan dan kritik yang mendasar dalam pelaksanaannya.¹ Beberapa permasalahan muncul, mengingat perkembangan zaman, pertumbuhan populasi, dan perubahan dalam pola kepemilikan tanah, yang telah membuat UU ini kurang efektif dalam beberapa aspek utama.² Salah satu permasalahan mendasar adalah terkait dengan batas maksimum tanah pertanian yang ditetapkan dalam UU ini. Batas tersebut, dalam konteks perkembangan zaman dan pertumbuhan populasi, semakin tidak relevan. Semakin banyak lahan pertanian yang diubah menjadi pemukiman atau digunakan untuk kepentingan lainnya, sehingga batasan maksimum ini harus disesuaikan dengan realitas terkini.³

Demikian pula, batas minimum tanah pertanian sebesar 2 hektar yang ditetapkan dalam UU tersebut telah menjadi kendala serius. Pertumbuhan populasi dan pembagian tanah secara turun temurun membuat batas ini sulit tercapai oleh banyak petani. Oleh karena itu, penyesuaian peraturan mengenai batas ini juga menjadi sangat penting. Permasalahan terkait larangan

pemecahan tanah pertanian menjadi bagian yang kecil-kecil juga patut diperhatikan. Pada kenyataannya, pewarisan dan kebutuhan keluarga seringkali memaksa pemecahan lahan pertanian menjadi lebih kecil dari yang dilarang oleh UU. Masyarakat menghadapi dilema antara mematuhi hukum dan memenuhi kebutuhan hidup mereka. Oleh karena itu, perlu ada pemikiran lebih lanjut tentang bagaimana menghadapi permasalahan ini, sekaligus menjaga kelangsungan lahan pertanian.⁴

Pengaturan gadai tanah pertanian yang menyatakan bahwa pemegang gadai wajib mengembalikan tanah tanpa pembayaran uang tebusan setelah 7 tahun telah menciptakan ketidakpastian dalam pelaksanaannya. Pada kenyataannya, praktik gadai tanah tidak selalu sesuai dengan peraturan ini, dan penyesuaian aturan serta peningkatan pengawasan perlu dipertimbangkan untuk memastikan perlindungan hak pemilik tanah pertanian.⁵ Kondisi ini diperparah dengan terjadinya tumpang tindih regulasi yang terjadi dalam pengaturan tanah pertanian dengan keberadaan dari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR)/ Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 18 Tahun 2016. Peraturan Menteri tersebut membahas tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian di mana membahas pula permasalahan serupa dengan UU 56/1960. Hal ini menjadi makin pelik karena pengaturan luas tanah pertanian pada kedua peraturan tersebut berbeda-

¹ Leli Novianti, "Studi Kritis Terhadap Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian Di Kabupaten Bandung" (2019).

² Sulasi Rongiyati, "Land Reform Melalui Penetapan Luas Tanah Pertanian (Kajian Yuridis Terhadap Uu No. 56/Prp/Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian)," *Negara Hukum* 4 (2016): 8.

³ Akbar Ardy Putra, Rahayu Subekti, and Purwono Sungkowo Raharjo Raharjo, "Analisis Implementasi Gadai Tanah Pertanian Menurut Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960: Studi Di Kabupaten Ponorogo," *Jurnal Komunikasi Hukum* 8 (2022): 246.

⁴ Johans Kadir Putra and Maulidia Rani, "Harmonisasi Regulasi Pembatasan Luas Tanah Pertanian Bagi Petani Dalam Program Land Reform," *De Jure* 13 (2021): 40.

⁵ Ildi Aini, "Analisis Pelaksanaan Gadai Tanah Pertanian Berdasarkan Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Studi Kasus Di Kenagarian Simpang Tonang, Kecamatan Dua Koto, Pasaman)," *Yurisprudencia: Jurnal Hukum Ekonomi* 6 (2020): 101.

beda di mana terdapat pengaturan batas minimum di UU 56/1960 yang tidak ada dalam Peraturan Menteri tersebut.⁶

Dalam menghadapi permasalahan-permasalahan ini, penting bagi pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya untuk melakukan evaluasi mendalam terhadap UU No. 56 Tahun 1960 dan mempertimbangkan perubahan-perubahan yang perlu dilakukan. Tujuan utama harus tetap menjaga dan melindungi lahan pertanian sambil mengakomodasi perubahan realitas sosial dan ekonomi. Ini adalah tantangan yang harus dihadapi untuk memastikan kelangsungan pertanian di Indonesia sambil menjalankan prinsip hukum tata negara yang adil dan efektif.⁷

Undang-Undang No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, yang dibentuk pada era awal kemerdekaan Indonesia, telah menjadi fokus perdebatan dan kritik seiring dengan perkembangan zaman. Dalam konteks hukum tata negara, undang-undang ini harus ditempatkan dalam kerangka yang lebih luas, terutama terkait dengan hak asasi manusia dan hak menguasai negara secara konstitusional. Pentingnya melihat UU No. 56/1960 dari sudut pandang hak asasi manusia adalah kunci untuk memahami bagaimana undang-undang tersebut memengaruhi kehidupan masyarakat. Hak asasi manusia melibatkan hak-hak dasar individu, termasuk hak atas tanah dan sumber daya alam yang berkelanjutan. Oleh karena itu, undang-undang yang mengatur pemilikan, penggunaan, dan

pemanfaatan tanah pertanian harus memastikan bahwa hak-hak ini tidak terlanggar. Di sisi lain, hak menguasai negara secara konstitusional mengacu pada kewenangan negara untuk mengatur dan mengelola sumber daya alam dan wilayahnya sesuai dengan konstitusi. Ini mencakup kebijakan yang berhubungan dengan pertanian dan pemilikan tanah. Dalam hal ini, UU No. 56/1960 harus dianalisis untuk memastikan keselarasannya dengan konstitusi dan norma hukum yang berlaku.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif (Normative Legal Research)⁸, yang bertujuan untuk melakukan analisis mendalam dan telaah terhadap Undang-Undang No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dalam konteks Hukum Tata Negara (HTN). Metode penelitian hukum normatif fokus pada pemahaman dan penafsiran terhadap hukum yang tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan, dokumen hukum, dan norma-norma hukum yang ada. Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif, yang berarti peneliti akan menjelaskan dan menafsirkan norma-norma hukum yang ada dalam undang-undang dan norma-norma konstitusi yang relevan. Hal ini memungkinkan untuk mengidentifikasi apakah ada konflik atau ketidaksesuaian antara undang-undang yang diteliti dengan prinsip-prinsip hukum tata negara dan hak asasi manusia.

Selain menggali makna dan konsekuensi hukum dari undang-undang, penelitian hukum normatif juga mencari potensi masalah hukum yang mungkin muncul. Ini termasuk potensi

⁶ Lihat Pasal 3 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Lahan Pertanian dan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

⁷ Imam Saputra, "Implementasi Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Studi Di Kabupaten Dompu)" (2015).

⁸ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum* (Jakarta: Prenada Media, 2016).

ketidaksesuaian dengan prinsip-prinsip hukum tata negara atau hak asasi manusia.

Landasan Konstitusional

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 merupakan landasan konstitusional yang memiliki implikasi besar dalam hukum agraria Indonesia. Konsep ini memiliki implikasi yang signifikan dalam konteks hukum agraria Indonesia, terutama dalam menggarisbawahi sifat komunalistik dari konsepsi hukum tanah nasional. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan harus digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini mencerminkan komitmen konstitusional Indonesia untuk mengelola sumber daya alam secara efisien dan adil demi kepentingan seluruh masyarakat.⁹

Pasal 1 ayat (1) UUPA kemudian merumuskan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air yang dimiliki bersama oleh bangsa Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia. Ini berarti bahwa tanah di seluruh wilayah Indonesia adalah hak bersama dari bangsa Indonesia. Namun, penting untuk mencatat bahwa hak bersama ini bersifat perdata, bukan hak kepemilikan individu dalam arti yuridis.¹⁰ Dengan demikian, konsep hak bersama atas tanah mencakup dua unsur utama. Pertama, unsur kepunyaan bersama yang bersifat perdata, menunjukkan bahwa tanah di Indonesia

dilihat sebagai milik bersama masyarakat, bukan sebagai hak kepemilikan individu. Ini menggarisbawahi sifat komunalistik dari konsepsi hukum tanah nasional, di mana tanah dianggap sebagai aset nasional yang dikelola dan digunakan untuk kepentingan seluruh rakyat.

Kedua, unsur tugas kewenangan yang bersifat publik untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah yang dimiliki bersama. Ini menempatkan tanggung jawab pemerintah untuk memastikan pengelolaan tanah sesuai dengan prinsip-prinsip yang mengarah pada kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, pemerintah memiliki peran sentral dalam merencanakan, mengatur, dan memastikan penggunaan yang efisien dan berkelanjutan dari aset nasional ini.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Indonesia adalah kerangka hukum utama yang mengatur hukum tanah dan sumber daya alam di Indonesia.¹¹ Pemerintah hendak melakukan pembaharuan hukum agraria dengan alasan utama yakni untuk penghapusan hak-hak asing dan konsesi kolonial atas tanah, diakhirinya kekuasaan tuan tanah dan para feodal, perombakan struktur kepemilikan dan penguasaan tanah, serta perencanaan dan penggunaan sumber daya alam sesuai dengan kapasitasnya. Dalam esensi, landreform adalah upaya untuk mencapai keadilan sosial dan pemanfaatan sumber daya alam yang berkelanjutan, dengan mengoreksi ketidaksetaraan dan ketidakadilan dalam kepemilikan dan pengelolaan tanah.¹²

⁹ Andre Julio and Ida Bagus Surya Dharmajaya, "Pengelolaan Wilayah Pantai Oleh Pihak Swasta Berdasarkan Perjanjian Dengan Pemerintah Terkait Dengan Pasal 33 Ayat (3) Uud Nri 1945 Yang Melingkupi Kesejahteraan Masyarakat Lokal," *Kertha Semaya* 4, no. ` (2016): 3.

¹⁰ Indah Sari, "Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)," *Jurnal Mitra Manajemen* 9 (2020): 18.

¹¹ Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria* (Bandung: Citra Aditya, 1993).

¹² Alfred Sentosa, "Penguasaan Tanah Pertanian Melampaui Hak Milik Yang Melampaui Batas Maksimum Penguasaan Di Desa Lunuk Ramba Kecamatan Basarang Kabupaten Kapuas

Dalam UUPA, sejumlah asas yang menjadi dasar hukum pelaksanaannya memiliki implikasi penting dalam menjalankan program landreform ini. Pertama, Pasal 7 UUPA secara tegas menyatakan bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan, karena tindakan semacam itu akan merugikan kepentingan umum. Hal ini menunjukkan komitmen UUPA untuk mencegah akumulasi yang tidak sehat dari tanah dan penghindaran pajak yang merugikan masyarakat umum.¹³

Pasal 9 ayat (2) UUPA menggarisbawahi bahwa setiap warga negara Indonesia, tanpa memandang jenis kelamin, memiliki hak yang sama untuk memperoleh hak atas tanah dan menerima manfaat dan hasilnya untuk diri sendiri dan keluarganya. Ini mencerminkan prinsip kesetaraan dalam hak kepemilikan tanah. Pasal 10 UUPA menekankan bahwa tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri. Ini menggarisbawahi aspek tanggung jawab dan partisipasi aktif dalam pengelolaan tanah pertanian. Dengan demikian, prinsip ini menekankan pentingnya penggunaan tanah untuk tujuan pertanian yang produktif.¹⁴

Program landreform di Indonesia telah menjadi fokus perhatian seiring dengan diberlakukannya UU No. 56 Prp. Th.1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dan Peraturan Pemerintah No. 224 Th. 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian. Program-program ini diharapkan dapat mengimplementasikan ketentuan-ketentuan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) Indonesia,

terutama Pasal 17 yang berisi aspek-aspek redistribusi tanah dalam rangka menciptakan keadaan sosial-ekonomi yang lebih adil.

Pada dasarnya, tujuan dari program landreform adalah untuk menciptakan landasan yang lebih merata dalam kepemilikan dan penguasaan tanah, dengan harapan memperbaiki situasi sosial dan ekonomi rakyat, terutama petani. Dengan memberikan kepastian hak pemilikan atas tanah, program ini diharapkan dapat meningkatkan motivasi dan produktivitas petani, yang pada gilirannya dapat berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat. Penetapan luas tanah pertanian dalam UU No. 56 Prp Tahun 1960, terutama pada Pasal 1 dan 2, harus dipahami dalam konteks kondisi Indonesia sebagai negara agraris. Indonesia memiliki sejarah panjang dalam sektor pertanian, dan hingga saat ini, banyak penduduknya masih menggantungkan kehidupannya pada hasil-hasil pertanian, terutama di sektor pertanian basah seperti sawah.

Ketika undang-undang tersebut mengatur hak kepemilikan tanah pertanian dengan menetapkan batas luas maksimum dan minimum, hal ini bertujuan untuk menciptakan kesempatan yang lebih merata bagi seluruh warga masyarakat, terutama bagi mereka yang bergantung pada pertanian sebagai sumber penghidupan.¹⁵ Dengan menetapkan batas luas maksimum dan minimum, undang-undang ini berusaha untuk mencegah akumulasi tanah dalam jumlah besar oleh sejumlah kecil pemilik, yang mungkin merugikan kepentingan umum dan menghasilkan ketidaksetaraan sosial yang lebih besar.

Dikaji Dari Undang-Undang No. 56 (Prp) Tahun 1960," *Jurnal Morality* 4 (2018): 24.

¹³ Natanael Dwi Reki, "Pembatasan Pemilikan Dan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Reforma Agraria" (Universitas 17 Agustus 1945, 2018).

¹⁴ Reki.

¹⁵ Leli Novianti, "Studi Kritis Terhadap Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian Di Kabupaten Bandung."

Ini berarti bahwa undang-undang ini berusaha untuk mendorong kepemilikan tanah yang lebih merata di kalangan masyarakat.¹⁶

Khususnya, undang-undang ini berupaya memberikan kesempatan bagi petani, terutama yang masih menggantungkan hidupnya pada pertanian, untuk memiliki dan mengelola lahan pertanian. Dengan adanya batas luas minimum, undang-undang ini mengamankan hak petani kecil untuk memiliki lahan yang cukup untuk mencukupi kebutuhan ekonomi keluarga mereka. Kebijakan ini dapat menjadi langkah penting dalam mendukung kesejahteraan dan ketahanan pangan petani.¹⁷ Batas luas maksimum juga bertujuan untuk mencegah terjadinya monopoli atas lahan pertanian. Dengan demikian, undang-undang ini dapat mencegah konsentrasi tanah di tangan kelompok kecil atau korporasi besar yang mungkin mengendalikan sumber daya pertanian secara dominan.

Pengaturan Batas Minimum

Aturan yang jelas mengenai hak kepemilikan tanah pertanian, seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 56 tahun 1960, menunjukkan pentingnya regulasi dalam mengelola dan mengatur kepemilikan tanah pertanian. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 56 tahun 1960 sebagai berikut: "Pemindahan hak atas tanah pertanian, kecuali pembagian warisan, dilarang apabila pemindahan hak itu mengakibatkan timbulnya atau

berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari dua hektar. Larangan termaksud tidak berlaku kalau si penjual hanya memiliki bidang tanah yang luasnya kurang dari dua hektar dan tanah itu dijual sekaligus".

Aturan ini melarang pemindahan hak atas tanah pertanian, kecuali dalam kasus pembagian warisan, bertujuan untuk mempertahankan kepemilikan tanah pertanian dalam tangan mereka yang menggarap dan memanfaatkannya secara aktif. Hal ini mendukung prinsip bahwa tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri, sesuai dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) UUPA.¹⁸ Pada Pasal tersebut, dijelaskan dengan tegas bahwa pemilik tanah pertanian dilarang memecah tanah pertanian yang akan mengakibatkan pemindahan hak atas tanah jika luasnya kurang dari dua hektar, kecuali dalam kasus pembagian warisan. Larangan yang sama berlaku untuk pemilik tanah yang luasnya lebih dari dua hektar. Namun, pemilik tanah yang kurang dari dua hektar diwajibkan untuk menjual seluruh tanahnya secara keseluruhan, tidak diperbolehkan memecah tanah pertanian.¹⁹

Isu yang tengah berkembang dan menjadi perhatian utama dalam bidang pertanahan saat ini adalah konversi atau alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian. Konversi atau alih fungsi tanah pertanian merujuk pada proses dimana lahan yang semula digunakan untuk kegiatan pertanian, seperti sawah atau ladang, berubah menjadi lahan yang digunakan untuk keperluan non-pertanian, seperti pembangunan

¹⁶ Ilyas Ismail, "Pembatasan Luas Maksimum Penguasaan Tanah," *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 14 (2012): 337.

¹⁷ Sulasi Rongiyati, "Land Reform Melalui Penetapan Luas Tanah Pertanian (Kajian Yuridis Terhadap Uu No. 56/Prp/Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian)," *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan* 4 (2016): 7.

¹⁸ Natanael Dwi Reki, *Pembatasan Pemilikan Dan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Reforma Agraria*, Disertasi Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya (2018).

¹⁹ I Gusti Nyoman Agung, "Tinjauan Kritis Atas Peraturan Perundang-Undangan Landreform (Batas Maksimum, Minimum Dan Absentee) Dalam Rangka Penyempurnaan UUPA/Pembaruan Agraria," *Kertha Patrika* 34 (2010): 68.

perumahan, industri, komersial, atau infrastruktur.

Isu ini menjadi sangat penting karena memiliki dampak yang signifikan pada berbagai aspek, terutama dalam konteks pembangunan dan keberlanjutan. Alih fungsi tanah pertanian mengurangi lahan yang tersedia untuk produksi pangan dan pertanian. Ini dapat mengancam ketahanan pangan suatu negara, terutama ketika populasi terus tumbuh. Isu ini mendorong perdebatan tentang bagaimana menjaga keseimbangan antara pengembangan urban dengan keberlanjutan pertanian. Konversi lahan pertanian juga dapat merusak ekosistem dan lingkungan alam sekitarnya. Pembangunan yang tidak terkontrol dapat mengakibatkan hilangnya habitat alam dan kerusakan ekosistem yang penting untuk menjaga keseimbangan ekologi.

Alih fungsi lahan harus didasarkan pada pertimbangan yang matang terkait penggunaan lahan yang efisien. Kebijakan yang baik harus memastikan bahwa lahan pertanian yang berpotensi produktif tidak disia-siakan dan digunakan seoptimal mungkin. Alih fungsi lahan juga berpotensi mengancam hak pemilik atau penggarap tanah pertanian yang mungkin kehilangan lahan mereka karena tekanan pembangunan. Hal ini memunculkan isu keadilan sosial dan perlindungan hak-hak masyarakat yang terdampak.

Dalam konteks hukum tata negara, isu ini seringkali memerlukan perubahan atau revisi dalam peraturan-peraturan pertanahan dan tata ruang untuk memastikan bahwa konversi tanah pertanian dilakukan dengan berimbang, mempertimbangkan kepentingan masyarakat, pertanian, dan lingkungan. Isu ini juga menggugah pertanyaan tentang sejauh mana pemerintah dan pemangku kepentingan dapat mengatur dan memantau alih fungsi tanah untuk mencapai

keseimbangan yang diinginkan antara pertanian dan pembangunan.

Pengaturan Batas Maksimum

Kententuan mengenai batas maksimum kepemilikan tanah pertanian diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 56 tahun 1960 yang menyatakan:

(1) Seorang atau orang-orang yang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik milik sendiri atau kepunyaan orang lain atau dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar, baik sawah, tanah kering maupun sawah dan tanah kering.

(2) Dengan mengingat keadaan daerah yang sangat khusus Menteri Agraria dapat menambah luas maksimum 20 hektar tersebut pada ayat (1) pasal ini dengan paling banyak 5 hektar.

Pasal 1 dari Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 mengatur batas maksimum kepemilikan tanah pertanian untuk individu atau kelompok yang merupakan satu keluarga. Pembatasan ini dimaksudkan untuk mencegah akumulasi tanah yang berlebihan oleh individu atau kelompok tertentu. Hal ini sejalan dengan semangat untuk memastikan distribusi yang adil dan pemerataan kesempatan dalam pertanian.²⁰

Pasal ini memberikan kewenangan kepada Menteri Agraria untuk menambah batas maksimum kepemilikan tanah hingga 5 hektar, dengan mempertimbangkan kondisi geografis atau lingkungan daerah yang bersangkutan. Hal ini menunjukkan adanya fleksibilitas dalam penerapan aturan tersebut, memungkinkan

²⁰ Noviasih Muharam, "Analisis Penerapan Batas Maksimum Kepemilikan Tanah Terhadap Luas Tanah Pertanian (Studi Kasus Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Selatan)," *Keadilan Progresif* 6 (2015): 78.

penyesuaian terhadap kondisi setempat yang mungkin memerlukan pertimbangan khusus. Dengan adanya pembatasan ini, diharapkan lebih banyak masyarakat memiliki akses terhadap tanah pertanian, yang pada gilirannya diharapkan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam sektor pertanian dan meningkatkan kesejahteraan mereka.²¹

Namun demikian, implementasi dari Pasal 1 ini mungkin memerlukan pemantauan yang cermat untuk memastikan bahwa tujuan pembatasan kepemilikan tanah tercapai tanpa menghambat produktivitas atau inovasi dalam sektor pertanian. Selain itu, penting untuk memastikan bahwa kewenangan tambahan yang diberikan kepada Menteri Agraria untuk menambah batas maksimum dijalankan dengan pertimbangan yang cermat terhadap kebutuhan nyata di lapangan.²² Penjelasan yang diberikan dalam UU No. 56 Tahun 1960 mengenai faktor-faktor yang dipertimbangkan dalam menetapkan luas maksimum tanah pertanian untuk tiap daerah tingkat II sangat penting untuk memahami konteks dan pertimbangan di balik regulasi tersebut. Pertama, terkait tersedianya Tanah yang Masih Dapat Dibagi. Faktor ini mempertimbangkan ketersediaan tanah yang masih bisa digunakan untuk pembagian. Dalam daerah di mana lahan pertanian sangat terbatas, pembatasan kepemilikan tanah lebih ketat mungkin diperlukan untuk mencegah akumulasi yang tidak adil.

Kedua, terkait Kepadatan Penduduk. Daerah dengan kepadatan penduduk yang tinggi mungkin memerlukan batas maksimum kepemilikan tanah yang lebih ketat. Hal

ini bertujuan untuk memastikan bahwa lebih banyak orang memiliki akses ke tanah pertanian dalam kondisi di mana persaingan atas sumber daya ini tinggi. Ketiga, Jenis dan Kesuburan Tanah. Pertimbangan terhadap jenis dan kesuburan tanah penting karena tanah yang berbeda mungkin memerlukan pengelolaan yang berbeda pula. Misalnya, lahan sawah dan tanah kering memiliki karakteristik yang berbeda dalam hal penggunaan dan irigasi.

Keempat, Besarnya Usaha Tani yang Sebaik-baiknya. Faktor ini menekankan konsep "the best farm size" yang mengacu pada ukuran tanah yang dapat dikelola secara efisien oleh satu keluarga petani dengan bantuan beberapa buruh tani. Penetapan luas maksimum tanah pertanian harus memungkinkan petani untuk mengelola lahan mereka dengan efisien tanpa membebani mereka secara berlebihan. Kelima, Tingkat Kemajuan Teknik Pertanian. Tingkat kemajuan teknik pertanian di daerah tertentu juga memainkan peran penting. Di daerah yang lebih maju dalam teknologi pertanian, petani mungkin dapat mengelola tanah lebih luas dengan efisien, sementara di daerah yang kurang maju, batas maksimum yang lebih rendah mungkin lebih sesuai.

Dengan mempertimbangkan faktor-faktor ini, pemerintah dapat mengadopsi pendekatan yang lebih fleksibel dalam menetapkan luas maksimum tanah pertanian untuk setiap daerah, yang dapat lebih sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan lokal. Ini bertujuan untuk mencapai tujuan distribusi yang adil sambil mempertimbangkan variasi geografis dan sosial-ekonomi di seluruh negeri.

Lebih jauh lagi, penjelasan dari UU 56 Tahun 1960 menentukan bahwa luas maksimum tanah pertanian yang dapat dimiliki seseorang atau satu keluarga, tidak hanya tanah milik sendiri yang menjadi pertimbangan, tetapi juga

²¹ Muharam.

²² R. Pursita Ayugandari Kartanegara, "Kepastian Hukum Tanah Absentee Melebihi Batas Maksimum Dalam Pelaksanaan Redistribusi Tanah Dihubungkan Dengan Reforma Agraria" (2022).

tanah-tanah yang dikuasai dengan hak-hak tertentu, seperti hak gadai, sewa, atau hak-hak lainnya. Namun, penting untuk memahami perbedaan antara hak-hak yang bersifat sementara dan terbatas dengan hak-hak yang bersifat lebih permanen.²³ Tanah yang dikuasai dengan hak gadai, sewa, atau hak-hak lainnya yang bersifat sementara dan terbatas tidak terkena ketentuan luas maksimum kepemilikan tanah pertanian. Ini berarti pemegang hak sementara seperti hak gadai atau sewa tidak terbatas oleh batasan luas tanah yang berlaku untuk pemilik tanah pertanian.

Larangan Pemecahan Tanah Pertanian menjadi Bagian yang Kecil-Kecil

Pasal 9 UU No. 56 Tahun 1960

(1) Pemandahan hak atas tanah pertanian, kecuali pembagian warisan, dilarang apabila pemandahan hak itu mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari 2 hektar. Larangan termaksud tidak berlaku, kalau sipenjual hanya memiliki bidang tanah yang luasnya kurang dari 2 hektar dan tanah itu dijual sekaligus.

(2) Jika dua orang atau lebih pada waktu mulai berlakunya Peraturan ini memiliki tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar didalam waktu 1 tahun mereka itu wajib menunjuk salah seorang dari antaranya yang selanjutnya akan memiliki tanah itu, atau memindahkannya kepada pihak lain, dengan mengingat ketentuan ayat (1).

(3) Jika mereka yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini tidak melaksanakan kewajiban tersebut diatas, maka dengan memperhatikan keinginan mereka Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuknya, menunjuk salah seorang dari antara mereka itu, yang

selanjutnya akan memiliki tanah yang bersangkutan, ataupun menjualnya kepada pihak lain.

(4) Mengenai bagian warisan tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar, akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal ini mengatur tentang tindakan yang harus diambil jika dua orang atau lebih memiliki tanah pertanian dengan luas kurang dari 2 hektar ketika Peraturan ini mulai berlaku. Dalam jangka waktu satu tahun, mereka wajib memilih salah satu dari mereka sendiri yang akan memiliki tanah tersebut atau memindahkannya kepada pihak lain, dengan mempertimbangkan ketentuan pada ayat (1) dari pasal ini.²⁴

Jika mereka tidak melaksanakan kewajiban tersebut dalam ayat (2), maka Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuknya akan memilih salah satu dari mereka yang akan memiliki tanah tersebut atau menjualnya kepada pihak lain, dengan mempertimbangkan preferensi mereka. Dengan kata lain, peraturan ini memberikan ketentuan tentang pemilihan atau peralihan kepemilikan tanah pertanian jika ada lebih dari satu pemilik yang memiliki tanah dengan luas kurang dari 2 hektar. Ini bertujuan untuk menghindari pemecahan tanah menjadi bagian yang sangat kecil, yang bisa sulit untuk dikelola secara efisien.

Larangan pemecahan tanah pertanian menjadi bagian yang kecil-kecil tidak dapat diterapkan dalam masyarakat karena seringkali terkait dengan pewarisan. Dalam banyak kasus, tanah pertanian merupakan salah satu aset yang diwariskan dari generasi ke generasi. Ketika tanah tersebut

²³ Rani Rizkiyanti, "Kedudukan Hukum Pemegang Hak Milik Atas Tanah Pertanian Yang Melebihi Batas Maksimum," *Justitia Jurnal Hukum* 3 (2019): 165.

²⁴ Nadia Auryynisa Prihandini, Supriyadi, and Zaenal Arifin, "Analisis Yuridis Pemecahan Tanah Pertanian Kurang Dari Batas Minimum Kepemilikan Tanah Pertanian Karena Pewarisan Di Kabupaten Pati," *Semarang Law Review* 2 (2022): 195.

diwariskan kepada anggota keluarga yang berbeda-beda, maka pemecahan tanah menjadi bagian-bagian yang lebih kecil menjadi hal yang lumrah. Hal ini terjadi karena setiap pewaris biasanya mendapatkan bagian tanah yang sesuai dengan ketentuan warisan. Oleh karena itu, menerapkan larangan pemecahan tanah menjadi tantangan tersendiri dalam konteks masyarakat yang mewariskan tanah pertanian kepada anggota keluarga yang berbeda. Penegakan aturan ini dapat menjadi kompleks, terutama jika tidak mempertimbangkan situasi khusus pewarisan dalam masyarakat.

Seharusnya peraturan yang merinci pengaturan mengenai bagian warisan tanah pertanian yang memiliki luas kurang dari 2 hektar harus diatur melalui Peraturan Pemerintah. Sayangnya, hingga saat ini, peraturan tersebut belum ada atau belum diimplementasikan. Hal ini menunjukkan bahwa ada kekosongan dalam aturan pelaksanaan terkait dengan aspek tersebut. Kondisi ini bisa mempengaruhi kejelasan atau penanganan masalah yang berkaitan dengan warisan tanah pertanian yang memiliki luas kurang dari 2 hektar, dan mungkin memerlukan perhatian lebih lanjut dari pihak berwenang untuk mengisi kekosongan tersebut dengan peraturan yang sesuai.²⁵

Pengaturan Gadai Tanah Pertanian

Gadai tanah pertanian merupakan hubungan antara peminjam dan pemegang gadai, di mana tanah yang dimiliki oleh peminjam digadaikan sebagai jaminan untuk utang yang dimilikinya. Selama utang tersebut belum dilunasi, tanah tersebut tetap

berada di bawah penguasaan pemegang gadai. Selama periode ini, hasil tanah secara keseluruhan menjadi hak dari pemegang gadai, yang merupakan bentuk bunga dari utang tersebut. Penebusan tanah tergantung pada kemampuan dan keinginan dari pihak yang menggadaikan. Terdapat banyak kasus gadai yang berlangsung dalam jangka waktu bertahun-tahun atau bahkan puluhan tahun, dan terkadang dilanjutkan oleh ahli waris penggadai dan pemegang gadai jika penggadai tidak mampu menebus tanahnya kembali.²⁶

Di beberapa daerah, dikenal pula praktek gadai di mana hasil tanah tidak hanya berfungsi sebagai bunga, melainkan juga sebagai pembayaran angsuran. Gadai semacam ini disebut "gadai angsur". Berbeda dengan gadai biasa, dalam jual angsur setelah beberapa waktu, tanah kembali kepada penggadai tanpa adanya kewajiban membayar uang tebusan. Praktek gadai tanah pertanian memiliki implikasi yang kompleks terkait dengan masalah kepemilikan tanah, pertanian, dan ekonomi masyarakat di daerah tersebut. Penjelasan ini juga menekankan bahwa tanah-tanah yang dimiliki atau dikuasai tidak harus berada di satu lokasi yang sama. Tanah-tanah ini dapat tersebar di beberapa daerah atau daerah tingkat II yang berbeda. Ini memungkinkan pemilik tanah atau pemegang hak untuk memiliki tanah di berbagai lokasi yang mungkin memiliki karakteristik atau potensi pertanian yang berbeda. Hal ini bertujuan untuk mendorong efisiensi dalam pemanfaatan sumber daya pertanian dan memungkinkan masyarakat untuk lebih baik mengelola

²⁵ Ihan Sri Wandari, Rizky Yuniansari, and Arba, "Proses Pemecahan Sertifikat/Splitting Tanah Pertanian Ditinjau Dari Risalah Pertimbangan Teknis Penatagunaan Tanah," *Jurnal Sosial Ekonomi Dan Humaniora* 8 (2022): 106.

²⁶ Aini, "Analisis Pelaksanaan Gadai Tanah Pertanian Berdasarkan Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Studi Kasus Di Kenagarian Simpang Tonang, Kecamatan Dua Koto, Pasaman)."

tanah pertanian sesuai dengan kebutuhan dan potensi mereka.

Aturan ini juga dapat berfungsi sebagai langkah untuk mencegah terjadinya monopoli tanah pertanian. Dengan larangan pemindahan hak yang berpotensi mengakibatkan pemilikan tanah yang luasnya kurang dari dua hektar, aturan ini mengurangi kemungkinan pemusatan tanah pertanian pada sejumlah kecil pemilik yang mungkin menguasai lahan dalam jumlah besar. Hal ini dapat mendukung pemerataan kepemilikan tanah pertanian di antara masyarakat. Penetapan luas maksimum tanah pertanian didasarkan pada jumlah anggota keluarga. Sejumlah anggota keluarga, paling banyak 7 orang, menentukan luas maksimum tanah keluarga itu. Namun, jika jumlah anggota keluarga melebihi 7 orang, maka untuk setiap anggota keluarga yang lebih dari 7, tambahan luas tanahnya ditetapkan sebesar 10%, dengan batasan tambahan tidak boleh lebih dari 50%. Total luas tanah pertanian yang dikuasai oleh seluruh keluarga tidak boleh melebihi 20 hektar, termasuk sawah dan tanah kering.²⁷

Misalnya, jika ada keluarga di daerah yang tidak padat dengan 15 anggota, maka batas maksimum luas tanah pertanian mereka dihitung sebagai berikut: Jumlah tambahan ialah 8 (jumlah anggota di atas 7) $\times 10\% \times 15$ hektar sawah, yang sama dengan 12 hektar. Namun, karena batas maksimum seluruh tanah pertanian yang dikuasai adalah 20 hektar, maka luas maksimum untuk keluarga tersebut adalah 20 hektar. Jika tanah yang dikuasai adalah tanah kering di daerah yang tidak padat, maka keluarga tersebut tidak mendapatkan tambahan lagi, karena batas maksimum untuk tanah kering di daerah yang tidak padat sudah ditetapkan sebesar 20 hektar. Jadi, aturan

ini mengatur berapa banyak tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh sebuah keluarga berdasarkan jumlah anggota keluarganya dan jenis tanahnya.

Politik Hukum Pertanian

Evaluasi undang-undang no. 56 tahun 1960 mengenai penetapan luas tanah pertanian dalam konteks hukum tata negara dapat dilihat sebagai bentuk pembatasan dalam penguasaan hak atas tanah. Tanah disatu sisi merupakan objek kebendaan yang selain memiliki fungsi sosial public juga dapat dimiliki dalam aspek privat. Dalam hal ini, negara memang dapat memberikan pengaturan terkait hukum public yang mengatur hubungan-hubungan perdata. Isu hukum dalam UU No. 56 Tahun 1960 ini adalah bahwa adanya politik hukum yang hendak dikawal oleh negara untuk menegakkan keadilan atas praktik monopoli pertanian dan untuk meningkatkan derajat buruh tani. Hal ini secara tegas disampaikan dalam penjelasan UU No. 56 Tahun 1960 yang menyatakan:

“Bahwa ada orang-orang yang mempunyai tanah yang berlebih-lebihan, sedang yang sebagian terbesar lainnya tidak mempunyai atau tidak cukup tanahnya adalah terang bertentangan dengan azas sosialisme Indonesia, yang menghendaki pembagian yang merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah itu, agar ada pembagian yang adil dan merata pula dari hasil tanah-tanah tersebut. Dikuasainya tanah-tanah yang luas ditangan sebagian kecil para petani itu membuka pula kemungkinan dilakukannya praktek-praktek pemerasan dalam segala bentuk (gadai, bagi-hasil dan lain-lainnya), hal mana bertentangan pula dengan prinsip sosialisme Indonesia.”

Penjelasan dalam UU No. 56 Tahun 1960 ini mencerminkan keyakinan bahwa ketidaksetaraan dalam

²⁷ “Undang-Undang Penetapan Luas Tanah Pertanian” (1960).

kepemilikan tanah pertanian, dengan beberapa individu memiliki tanah yang berlebihan sementara yang lain tidak memiliki cukup tanah, bertentangan dengan prinsip sosialisme Indonesia. Prinsip sosialisme ini menekankan pembagian yang merata dari sumber daya ekonomi, termasuk tanah pertanian, untuk mencapai keadilan sosial.

Sistem di mana sebagian kecil petani memiliki tanah yang sangat luas sementara yang lain memiliki tanah yang sangat sedikit membuka kemungkinan terjadinya praktik pemerasan, seperti gadai dan bagi-hasil, yang merugikan petani dengan tanah yang lebih kecil. Ini bertentangan dengan prinsip sosialisme Indonesia yang ingin menciptakan pembagian yang lebih adil dan merata dari hasil tanah untuk kesejahteraan semua petani. Jadi, pernyataan ini mencerminkan niat pemerintah untuk mencapai keadilan sosial melalui pembagian yang lebih merata atas sumber daya pertanian, seperti tanah, dan untuk menghindari praktik-praktik yang bertentangan dengan prinsip sosialisme.

Terdapat isu utama dalam evaluasi UU No. 56 Tahun 1960 adalah terkait politik hukum pertanian dan pertanahan Indonesia. Dalam hal ini pembentuk undang-undang harus menegaskan kembali arah kebijakan pertanian, perlindungan terhadap buruh tani dan kebijakan tanah pertanian. Kesemua aspek ini merupakan salah satu amanat penting dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Politik hukum merupakan suatu konsep yang mengacu pada kerangka kebijakan dan tindakan pemerintah dalam proses pembuatan, penentuan, penerapan, dan penegakan hukum di suatu negara. Ini melibatkan kebijakan dasar, konsep, asas, serta kehendak pemerintah dalam konteks pembentukan hukum baru, modifikasi

hukum yang ada, atau pelaksanaan hukum.²⁸

Ada beberapa elemen utama yang terkait dengan politik hukum yakni mencakup garis besar atau kebijakan resmi yang mengatur pembentukan, penentuan, dan pelaksanaan hukum. Kebijakan ini diarahkan untuk mencapai tujuan negara yang dinyatakan dalam konstitusi atau undang-undang dasar. Hal ini berkaitan dengan proses menciptakan hukum baru atau memodifikasi hukum yang ada untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan oleh negara. Politik hukum juga mencakup proses menentukan hukum yang akan diberlakukan atau diprioritaskan di suatu wilayah. Ini mencakup pemilihan hukum yang sesuai dengan kebijakan negara.

Politik hukum memiliki peran penting dalam memahami bagaimana kebijakan dan hukum saling berkaitan dalam suatu negara. Ini juga mencakup peran pemerintah dalam membentuk dan menjalankan hukum untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan dalam konstitusi atau undang-undang dasar. Dalam konteks politik hukum, aspek-aspek etika, keadilan, dan tujuan negara menjadi faktor penting dalam pembuatan kebijakan dan hukum.²⁹ UU No. 56 Tahun 1960 dapat dikatakan merupakan undang-undang yang cukup ketinggalan zaman. Sejumlah aspek besar mengenai perlindungan hak asasi, termasuk hak atas kepemilikan privat telah banyak berubah. UU mungkin saja tidak dapat lagi digunakan disebabkan akan bertabrakan dengan hak-hak privat warga negara lainnya. Adapun pada saat UU No. 56 Tahun 1960 dibentuk, konsep komunal dan prinsip sosialisme menjadi sangat penting. Sedangkan arah

²⁸ Mohammad Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia* (Depok: Rajawali Press, 2020).

²⁹ Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2018).

kebijakan ekonomi mungkin saja telah berubah dalam era globalisasi yang liberal seperti saat ini.

Pasal 28J UUD 1945 memang memberikan amanat bahwasanya pembatasan terhadap hak asasi, termasuk hak privat, hanya dapat dilakukan dalam format Undang-Undang. Hal ini disebabkan, undang-undang lahir dari representasi public melalui format perwakilan rakyat. Dengan kata lain, hanya melalui pembentukan undang-undang mendapatkan legitimasi dalam negara demokrasi untuk membatasi hak warga negara termasuk dalam isu kepemilikan tanah.³⁰

Keterkaitannya dengan Regulasi tentang Lahan Pertanian lainnya

Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, pengaturan terkait dengan lahan pertanian sendiri tidak hanya diatur dalam UU Nomor 56 Tahun 1960 saja. Terdapat Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2016 yang mengatur tentang hal tersebut. Pengaturan yang diatur oleh keduanya sangat beririsan. Hal tersebut tercermin dari pengaturan dari kedua regulasi tersebut yang mengatur tentang batas maksimum kepemilikan lahan pertanian. UU Nomor 56 Tahun 1960 memberikan pengaturan dalam bentuk pembatasan minimum dan maksimum lahan pertanian yang dimiliki. Dalam regulasi tersebut, lahan peranian yang dapat dimiliki minimal berjumlah 2 hektare dan maksimal adalah 20 hektare. Jumlah kepemilikan ini berlaku untuk setiap kepala keluarga.³¹

Pengaturan berbeda terdapat pada Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2016 yang hanya

³⁰ Sipghotulloh Mujaddidi, "Konstitusionalitas Pembatasan Hak Asasi Manusia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 18 (2021): 545.

³¹ Undang-Undang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

mengatur batas maksimum saja. Meskipun demikian, pengaturan tentang batas maksimum tersebut disajikan dengan terperinci di mana mengatur tentang batasan maksimum yang ditentukan oleh kepadatan penduduk.³² Pengaturan model ini menggambarkan sudah ada penyesuaian pengaturan dengan kondisi kontekstual yang terjadi hari ini di mana lahan kosong yang dapat digunakan untuk pertanian sudah semakin sedikit dan sempit. Di samping batasan luas, aspek lain yang diatur dalam kedua peraturan tersebut adalah unsur sanksi. Sanksi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 mencakup sanksi pidana sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 dan Pasal 11.³³ Sedangkan, Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2016 mengatur sanksi dalam bentuk sanksi administrasi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7.³⁴

Gagasan Omnibus Law

Idealnya UU No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian segera direvisi. Namun agenda mengenai perubahan ini belum ada dalam prolegnas 2020-2024. Namun, beberapa undang-undang lainnya yang mungkin beririsan, seperti RUU tentang Buruh Pertanian/Perkebunan, RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan Pemberdayaan Petani, RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem

³² Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Pengendalian Penguasaan Lahan Pertanian.

³³ Undang-Undang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

³⁴ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Pengendalian Penguasaan Lahan Pertanian.

Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan masuk dalam prolegnas 2020-2024. Sayangnya tidak ada dari satu agenda pertanian tersebut yang berhasil menjadi agenda tahunan.

Beberapa isu terkait pertanian, baik dalam isu lahan pertanian, perlindungan pertanian dan sejumlah isu lain yang terkiat dengan pertanian nampaknya dapat diubah secara bersamaan menggunakan mekanisme legislasi omnibus law. Pada dasarnya, istilah "omnibus law" mengacu pada satu undang-undang atau rancangan undang-undang tunggal yang mencakup berbagai perubahan atau disposisi hukum yang berbeda dan seringkali tidak terkait dalam satu paket legislatif. Dalam konteks hukum dan kebijakan publik, omnibus law bertujuan untuk menggabungkan beberapa isu atau perubahan hukum ke dalam satu dokumen hukum agar proses legislasi menjadi lebih efisien.

Omnibus law sering kali dibuat untuk mengatasi kendala dalam proses legislatif yang mungkin memperlambat atau menghambat perubahan hukum yang diinginkan. Dengan menggabungkan berbagai perubahan ke dalam satu undang-undang, pemerintah atau badan legislatif dapat berharap untuk mempercepat proses pengesahan hukum tersebut. Metode omnibus law dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merujuk pada pendekatan di mana beberapa peraturan perundang-undangan yang ada digabungkan ke dalam satu dokumen hukum yang baru. Tujuannya adalah untuk mengubah atau mengkoordinasikan berbagai peraturan yang ada dalam satu kesatuan hukum dengan tujuan tertentu.

Proses pembentukan undang-undang dengan metode omnibus hukum pada dasarnya mirip dengan pembentukan undang-undang biasa. Namun, yang membedakannya adalah metode ini memungkinkan lebih dari

satu aspek peraturan yang ada untuk diubah atau diperbarui dalam satu dokumen hukum tunggal. Hal ini dapat dilakukan untuk mencapai beberapa tujuan, seperti penyederhanaan regulasi, perbaikan ketentuan hukum yang ada, atau koordinasi berbagai undang-undang yang terkait. Metode omnibus law bisa menjadi alat yang kuat untuk mengatasi permasalahan hukum yang kompleks dan memudahkan koordinasi antara berbagai peraturan yang ada.

Dalam praktiknya di Indonesia, pengaturan omnibus law di Indonesia sendiri seringkali mengalami Permasalahan. Permasalahan tersebut dilatarbelakangi oleh penggunaannya yang membuat suatu undang-undang menjadi sangat padat substansinya. Kepadatan substansi tersebut membuat proses pembahasan kurang dapat dilakukan secara mendalam dan berakibat rentannya partisipasi masyarakat menjadi terdistorsi karena pengaturan dalam undang-undang tersebut yang begitu banyak. Kondisi tersebut dapat dilihat dari kontroversi pembahasan tiga buah undang-undang yang menggunakan model omnibus law di Indonesia seperti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Undang-Undang Cipta Kerja), Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (Undang-Undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan), dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan (undang-undang kesehatan).

Pembentukan omnibus law didasarkan pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang memberikan pengertian lebih rinci tentang apa yang dimaksud dengan metode ini. Metode ini memungkinkan inklusi materi hukum yang baru, yang sebelumnya tidak diatur

dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Dengan kata lain, omnibus law dapat digunakan untuk memasukkan ketentuan-ketentuan baru ke dalam hukum. Omnibus law juga digunakan untuk mengubah ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan atau kebutuhan hukum yang serupa. Dalam konteks ini, berbagai undang-undang dengan jenis dan hierarki yang sama dapat direvisi dan digabungkan menjadi satu peraturan perundang-undangan tunggal. Selain itu Omnibus law memungkinkan pencabutan peraturan perundang-undangan yang sejenis dan memiliki hierarki yang sama. Ini berarti peraturan-peraturan yang dianggap tidak relevan atau tumpang tindih dapat dicabut dan digantikan oleh ketentuan dalam omnibus law.³⁵

Penggabungan ketiga komponen ini dilakukan dengan tujuan tertentu, seperti menyederhanakan hukum, meningkatkan koherensi dalam peraturan perundang-undangan, atau mempercepat proses pengambilan keputusan hukum. Dengan cara ini, omnibus law memberikan fleksibilitas untuk memperbarui, menyusun ulang, atau mengkoordinasikan regulasi yang ada dalam satu peraturan yang lebih komprehensif. Sejumlah rancangan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan pertanian dapat dikelompokkan untuk dapat disusun dan diubah dengan menggunakan omnibus law. Hal ini bukan saja membuat proses kebijakan menjadi lebih cepat karena tidak memerlukan banyak perubahan UU. Lebih dari itu, proses ini juga memberikan kemudahan harmonisasi yang pada sejumlah aspek pengaturan lain terkait pertanian.

Kesimpulan

³⁵ Abdul Hakim Siagian, "Omnibus Law In The Perspective Of Constitutionality And Legal Politics," *Jambura Law Review* 3 (2021): 97.

Tulisan ini membahas mengenai Undang-Undang No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang sebenarnya sudah perlu untuk dievaluasi dan diperbaharui. Ada empat pengaturan penting dalam undang-undang ini yakni terkait batas minimum lahan pertanian, batas maksimum lahan pertanian, larangan pemecahan tanah pertanian kecuali waris dan gadai pertanian. Keempat peraturan ini sudah dianggap tidak relevan lagi digunakan karena banyaknya perubahan fungsi lahan dan perkembangan masyarakat. Oleh karenanya tulisan ini menekankan pentingnya penegasan politik hukum terkait pertanian yang perlu digagas oleh pembentuk undang-undang terkait tanah pertanian dan perlindungan bagi petani. Adapun gagasan dari tulisan ini adalah dengan segera menyusun undang-undang untuk memperjelas status dan kedudukan UU 56 Tahun 1960. Salah satu gagasan yang dapat dipertimbangkan adalah dengan menyusun undang-undang dengan metode omnibus law yang menggabungkan sejumlah agenda legislasi pertanian lainnya dalam satu peraturan.

Daftar Pustaka

- Agung, I Gusti Nyoman. "Tinjauan Kritis Atas Peraturan Perundang-Undangan Landreform (Batas Maksimum, Minimum Dan Absentee) Dalam Rangka Penyempurnaan UUPA/Pembaruan Agraria." *Kertha Patrika* 34 (2010): 68.
- Aini, Ihdi. "Analisis Pelaksanaan Gadai Tanah Pertanian Berdasarkan Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Studi Kasus Di Kenagarian Simpang Tonang, Kecamatan Dua Koto, Pasaman)." *Yurisprudencia:*

- Jurnal Hukum Ekonomi* 6 (2020): 101.
- Diantha, I Made Pasek. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenada Media, 2016.
- Gautama, Sudargo. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Citra Aditya, 1993.
- Ismail, Ilyas. "Pembatasan Luas Maksimum Penguasaan Tanah." *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 14 (2012): 337.
- Julio, Andre, and Ida Bagus Surya Dharmajaya. "Pengelolaan Wilayah Pantai Oleh Pihak Swasta Berdasarkan Perjanjian Dengan Pemerintah Terkait Dengan Pasal 33 Ayat (3) Uud Nri 1945 Yang Melingkupi Kesejahteraan Masyarakat Lokal." *Kertha Semaya* 4, no. ` (2016): 3.
- Kartanegara, R. Pursita Ayugandari. "Kepastian Hukum Tanah Absentee Melebihi Batas Maksimum Dalam Pelaksanaan Redistribusi Tanah Dihubungkan Dengan Reforma Agraria," 2022.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. *Pengendalian Penguasaan Lahan Pertanian* (2016).
- Leli Novianti. "Studi Kritis Terhadap Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian Di Kabupaten Bandung." 2019.
- Mahfud MD, Mohammad. *Politik Hukum Di Indonesia*. Depok: Rajawali Press, 2020.
- Manan, Abdul. *Dinamika Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2018.
- Muharam, Noviasih. "Analisis Penerapan Batas Maksimum Kepemilikan Tanah Terhadap Luas Tanah Pertanian (Studi Kasus Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Selatan)." *Keadilan Progresif* 6 (2015): 78.
- Mujaddidi, Sipghotulloh. "Konstitusionalitas Pembatasan Hak Asasi Manusia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 18 (2021): 545.
- Prihandini, Nadia Aurynnisa, Supriyadi, and Zaenal Arifin. "Analisis Yuridis Pemecahan Tanah Pertanian Kurang Dari Batas Minimum Kepemilikan Tanah Pertanian Karena Pewarisan Di Kabupaten Pati." *Semarang Law Review* 2 (2022): 195.
- Putra, Akbar Ardy, Rahayu Subekti, and Purwono Sungkowo Raharjo. "Analisis Implementasi Gadai Tanah Pertanian Menurut Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960: Studi Di Kabupaten Ponorogo." *Jurnal Komunikasi Hukum* 8 (2022): 246.
- Putra, Johans Kadir, and Maulidia Rani. "Harmonisasi Regulasi Pembatasan Luas Tanah Pertanian Bagi Petani Dalam Program Land Reform." *De Jure* 13 (2021): 40.
- Reki, Natanael Dwi. "Pembatasan Pemilikan Dan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Reforma Agraria." Universitas 17 Agustus 1945, 2018.
- Rizkiyanti, Rani. "Kedudukan Hukum Pemegang Hak Milik Atas Tanah Pertanian Yang Melebihi Batas Maksimum." *Justitia Jurnal Hukum* 3 (2019): 165.
- Rongiyati, Sulasi. "Land Reform Melalui Penetapan Luas Tanah Pertanian (Kajian Yuridis Terhadap Uu No. 56/Prp/Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian)." *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan* 4 (2016): 7.
- Saputra, Imam. "Implementasi Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun

- 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Studi Di Kabupaten Dompu),” 2015.
- Sari, Indah. “Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).” *Jurnal Mitra Manajemen* 9 (2020): 18.
- Sentosa, Alfred. “Penguasaan Tanah Pertanian Melampaui Hak Milik Yang Melampaui Batas Maksimum Penguasaan Di Desa Lunuk Ramba Kecamatan Basarang Kabupaten Kapuas Dikaji Dari Undang-Undang No. 56 (Prp) Tahun 1960.” *Jurnal Morality* 4 (2018): 24.
- Siagian, Abdul Hakim. “Omnibus Law In The Perspective Of Constitutionality And Legal Politics.” *Jambura Law Review* 3 (2021): 97.
- Sulasi Rongiyati. “Land Reform Melalui Penetapan Luas Tanah Pertanian (Kajian Yuridis Terhadap Uu No. 56/Prp/Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian).” *Negara Hukum* 4 (2016): 8.
- Undang-Undang Penetapan Luas Tanah Pertanian (1960).
- Wandari, Ihan Sri, Rizky Yuniansari, and Arba. “Proses Pemecahan Sertifikat/Splitzing Tanah Pertanian Ditinjau Dari Risalah Pertimbangan Teknis Penatagunaan Tanah.” *Jurnal Sosial Ekonomi Dan Humaniora* 8 (2022): 106.