

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam kehidupan bermasyarakat tanah bersifat esensial, dimana segala aspek dalam kehidupan manusia bergantung dan berkaitan dengan tanah, seperti untuk sumber penghidupan, tempat tinggal, keperluan untuk mendirikan fasilitas umum, dan berbagai keperluan lainnya. Pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan untuk mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera dalam melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional. Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan pemerintah adalah pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.¹

¹ Urip Santoso, 2015, *Perolehan Tanah oleh Pemerintah Daerah Yang Berasal dari Tanah Hak Milik*, Jurnal Perspektif, Volume 20 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 1.

Pertanahan merupakan salah satu sumberdaya vital dalam kehidupan manusia sehingga perlu tercapainya dan terjaminnya kepastian hukum dalam hal kepemilikan tanah. Terjaminnya kepastian hukum maka akan mempermudah pencapaian kualitas pemberdayaan masyarakat desa. Kepastian hukum dalam hak kepemilikan tanah dapat tercapai apabila telah dilakukan pendaftaran tanah secara menyeluruh di wilayah Desa.²

Tanah adalah karunia Tuhan yang Maha Esa merupakan salah satu unsur utama dalam segala aktivitas kehidupan manusia. Semua aktivitas kehidupan manusia di dunia ini memerlukan tanah. Sebagai sumber daya alam, tanah memiliki nilai ekonomi, sehingga kebijakan pertanahan haruslah merupakan bagian yang tidak terpisahkan (integral) dari kebijakan pembangunan nasional. Tanah dalam pengertian yuridis merupakan hak atas tanah dapat dimiliki dan dikuasai oleh perseorangan yang berasal dari warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia, dan dapat pula dikuasai oleh badan hukum, badan hukum privat dan badan hukum publik, badan hukum Indonesia dan badan hukum asing yang memiliki perwakilan di Indonesia.³

Sebagai negara yang berdasarkan pada hukum, dalam kaitannya dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah, pemerintah harus dapat

² Andi Kurniawati, 2021, *Urgensi Pemahaman Data Fisik dan Data Yuridis Kepemilikan Hak Atas Tanah di Desa Pattiro Bajo Kabupaten Bone*, Jurnal Panrita Abdi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 116.

³ Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm. 2.

memberikan kepastian hukum.⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 33 ayat (3) menegaskan bahwa Bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan diperuntukkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat salah satu tujuan dari pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum mengenai hak atas tanah bagi rakyat Indonesia seluruhnya.⁵

Dalam perkembangannya hak-hak atas tanah yang telah diberikan untuk berbagai keperluan sebagaimana penjelasannya, tidak selalu diikuti dengan kegiatan fisik penggunaan tanah tersebut sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau rencana tata ruang dari penggunaan dan peruntukan tanah.⁶ Permintaan akan tanah semakin besar akibat meningkatnya pembangunan dan bertambahnya jumlah penduduk. Sebaran penduduk yang tidak merata, sedangkan luas tanah relatif tetap, secara akumulatif telah mengakibatkan permasalahan tanah semakin kompleks. Untuk dapat dimanfaatkan, tanah harus dikelola secara terencana, terkordinasi, dan terpadu. Kecenderungan penguasaan tanah yang terpusat dalam luasan yang sangat besar menjadikan

⁴ Muhammad Ilham Arisaputra, 2017, *Akuntabilitas Administrasi Pertanahan Dalam Penerbitan Seritipikat*, Mimbar Hukum, Volume 29 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 281.

⁵ Nirwana, 2018, *Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak atas Tanah Sesungguhnya dalam Transaksi Jual Beli Menggunakan Rincik Palsu*, Pangaruyung Law Jurnal, Volume 1 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm.181.

⁶ Sumardjono, 2001, *Kebijakan Tanah Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, hlm.50.

pengusahaan tanah tersebut menjadi tidak optimal, bahkan cenderung dibiarkan terlantar sehingga tanah tersebut menjadi tidak berdaya guna dan berhasil guna, baik bagi yang menguasai tanah tersebut, pemerintah, maupun bagi masyarakat sekitarnya. Pemberian hak atas tanah didasarkan pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Terhadap tanah-tanah yang tidak diusahakan oleh yang menguasai tanah tersebut, pemerintah perlu melakukan langkah-langkah maupun tindakan dalam penertiban dan pendayagunaan tanah-tanah yang diterlantarkan.

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa :

“ Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.”

Tindakan pemerintah untuk menertibkan tanah-tanah terlantar adalah suatu langkah yang harus ditempuh dalam upaya pengendalian hak atas tanah dan pengusahaan tanah tersebut. Terhadap tanah-tanah yang tidak digunakan dan diusahakan oleh pemegang haknya, akan ditertibkan dan selanjutnya dapat diberikan kepada pihak lain, baik badan usaha, pemerintah, maupun perorangan, sehingga dapat memberikan hasil yang optimal bagi masyarakat dan negara.

Hak-hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk mempergunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Atas ketentuan Pasal 4 ayat (2) Undang-undang

pokok agraria, kepada pemegang hak atas tanah diberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung yang berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang pokok agraria dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Pada kondisi masa kini, dengan menjadikan tanah sebagai komoditas tentunya bertolak belakang dengan fungsi sosial dari hak atas tanah, dimana dengan menjadikan tanah sebagai suatu komoditas akan mengakibatkan timbulnya permasalahan seperti spekulasi tanah atau monopoli tanah yang dengan ini akan menyebabkan tidak terciptanya kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat Indonesia.⁷

Kewenangan negara salah satunya pemberian hak atas tanah berupa hak guna usaha, hak guna usaha di atas tanah negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri. Hak guna usaha di atas tanah hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri berdasarkan persetujuan dari pemegang hak pengelolaan. Pemberian hak guna usaha sebagaimana dimaksud di daftarkan pada kantor pertanahan. Hak guna usaha terjadi sejak di daftar oleh kantor pertanahan. Pemegang hak guna usaha diberikan sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak.⁸

⁷ Wira Wanza, 2018, *Pengaturan Hak Guna Bangunan atas Pemberian Hak Atas Tanah Negara Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960*, Jurnal Lex Privatum, Volume 6 Nomor 3, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado, hlm. 1.

⁸ Pasal 24 PP Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

Pasal 15 UUPA menyebutkan bahwa:

“Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah.”

Terdapat salah satu asas-asas hukum agraria nasional yang menyebutkan, asas bahwa tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri. Sudah sewajarnya apabila kita mengelola tanah dengan sebaik-baiknya agar pemanfaatannya dapat memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat demi mewujudkan cita-cita bangsa sesuai yang telah diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kesejahteraan sosial dalam artian yang sangat luas mencakup berbagai tindakan yang dilakukan manusia untuk mencapai taraf hidup yang lebih baik. Namun, saat ini masih ada orang yang tidak memanfaatkan tanahnya secara maksimal karena dijadikan sebagai objek investasi sehingga terkesan tanahnya di terlantarkan.⁹

Semua tanah yang telah diatur hubungan hukumnya antara obyek hak dan subyek hak harus bermanfaat bagi si pemilik maupun lingkungan sekitar. Akibat belum terlaksananya pembangunan atau penggunaan tanah sesuai dengan peruntukannya, tanah yang bersangkutan dapat dianggap sebagai tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak.¹⁰

⁹ Harsono Budi, 2008, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 120.

¹⁰ Maria S.W. Sumardjono, 2001, *Kebijakan Tanah: Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, hlm. 50.

Pemahaman secara umum mengenai tanah terlantar merupakan tanah yang dimiliki akan tetapi tidak dipergunakan, dimanfaatkan, atau diusahakan sesuai dengan keadaan, sifat pemilikan serta tujuan perolehan hak atas tanah tersebut. Akibat belum terlaksananya pembangunan atau penggunaan tanah sesuai dengan peruntukannya, tanah yang bersangkutan dapat dianggap sebagai tanah tanah diterlantarkan oleh pemegang hak. Jumlah luas tanah terlantar dari waktu ke waktu terus meningkat, sementara pemilikan tanah pertanian semakin menyusut. Penelantaran tanah merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis (hilangnya potensi ekonomi tanah) tidak berkeadilan, serta juga merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan para pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah. Sebelum Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar merupakan peraturan yang mengatur secara khusus mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) terdapat beberapa peraturan yang sebelumnya mengenai Tanah Terlantar yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar setelah itu diubah ke Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan tanah terlantar.

Pasal 6 Undang Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Pasal 10 UUPA

mewajibkan para pemegang hak atas tanah mengerjakan dan mengusahakan sendiri secara aktif, pasal 15 mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara, menambah, dan menjaga kelestarian tanahnya. Hal ini juga diikuti dengan ketentuan sanksi yaitu pada UUPA Pasal 27 huruf a angka 3, Pasal 34 huruf e, dan Pasal 40 huruf e yang menentukan bahwa semua hak atas tanah tersebut akan hapus dan jatuh ke tangan negara apabila tanah tersebut diterlantarkan..¹¹

Tertib penggunaan tanah merupakan sarana untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah secara optimal. Ketentuan dalam UUPA, dapat dilihat bahwa negara memberikan hak atas tanah kepada individu atau badan hukum, bahkan menjamin dan mengakui perlindungan atas hak-hak ini untuk tujuan eksploitasi oleh rakyat demi kehidupan mereka dan tidak dapat diambil secara sewenang-wenang oleh siapa pun.¹²

Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 mengatur bahwa:

“Tanah hak milik menjadi objek penertiban Tanah Telantar jika dengan sengaja tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara sehingga:
dikuasai oleh masyarakat serta menjadi wilayah perkampungan;
a. dikuasai oleh pihak lain secara terus-menerus selama 20 (dua puluh) tahun tanpa adanya hubungan hukum dengan Pemegang Hak; atau
b. fungsi sosial Hak Atas Tanah tidak terpenuhi, baik Pemegang Hak masih ada rnaupun sudah tidak ada.”

¹¹ Soetomo, 1986, *Politik Dan Adminstrasi Agraria*, Surabaya: Usaha Nasional, hlm. 73.

¹² Al Araaf Ode Pota, 2022, *Kepastian Hukum Atas Tanah Yang Diklaim Sebagai Kawasan Hutan di Lingkungan Desa Batulappisi Kabupaten Gowa*, Jurnal Kajian dan Penelitian Hukum, Volume 4 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar Hlm. 139.

Hasil Prapenelitian yang dilakukan oleh penulis, objek tanah terlantar yang tersebar di seluruh Indonesia juga terdapat di Kabupaten Enrekang yang terletak di Desa Batu Mila, Kecamatan Maiwa, ada sebidang tanah dengan luas 805,067 Ha dikuasai dengan alas hak berupa HGU. Pemberian HGU diberikan pada tahun 2001. Namun menurut keterangan Kepala Desa Batu Miwa pemegang hak tidak pernah berada ditempat/lahan lokasi HGU sejak diterbitkan HGU mengakibatkan menelentarkan tanah yang mereka miliki. Mengetahui hal ini pada tahun 2011 BPN mengambil tindakan untuk mengidentifikasi tanah sertifikat HGU tersebut menjadi tanah terlantar yang pada tahun 2013 telah dilaporkan kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Selatan untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar.¹³ Setelah di kategorikan sebagai tanah terlantar sampai saat ini tanah tersebut belum di redistribusikan, Artinya peredistribusian tanah terlantar belum berjalan secara maksimal karena adanya berbagai kendala yang di alami sehingga redistribusi tanah tersebut belum berjalan sesuai arahan undang-undang.

Berangkat dari permasalahan tersebut penulis tertarik untuk mengangkat judul penelitian.

REDISTRIBUSI TANAH YANG BERASAL DARI HASIL PENGENDALIAN TANAH TERLANTAR

¹³ Wawancara dengan Asih Lestari SH,M.Kn, Kepala Bidang Pengendalian dan Penanganan Sengketa ,di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Selatan, pada tanggal 23 April 2024 pukul 13.00.

B. Rumusan Masalah

Berkaitan dengan latar belakang masalah yang dikemukakan penulis diatas, maka penulis merumuskan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kepastian hukum terhadap redistribusi tanah hasil dari pengendalian tanah terlantar ?
2. Bagaimana kemanfaatan hukum terhadap tanah terlantar untuk redistribusi tanah ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan rumusan masalah yang telah di uraikan diatas maka penulis memiliki tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis kepastian hukum redistribusi tanah hasil dari pengendalian tanah terlantar
2. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis kemanfaatan hukum terhadap tanah terlantar

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan rumusan masalah yang penulis uraikan diatas, penulis berharap agar penelitian ini bisa memberi manfaat kepada masyarakat, akademisi, maupun praktisi dan diharapkan mampu menjadi dasar secara komprehensif untuk dijadikan pedoman

secara teoritis maupun praktis, maka penelitian ini sekiranya bermanfaat diantaranya :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat khususnya sebagai pengembangan ilmu pengetahuan sebagai sumber bacaan atau referensi yang dapat memberikan informasi kepada pihak-pihak yang akan melakukan penelitian mengenai kemanfaatan tanah terlantar untuk redistribusi tanah.

2. Manfaat Praktis

Sebagai masukan dan saran serta referensi baru untuk:

a. Pemerintah

- 1.) Sebagai bahan masukan dan gambaran untuk pemerintah di dalam arah dan strategi untuk perbaikan kinerja dan profesionalisme.
- 2.) Sebagai bahan evaluasi sejauh mana aktualisasi dalam penertiban tanah terlantar.
- 3.) Untuk mengetahui kendala apa yang terjadi di lapangan sehingga bisa memberikan solusi terbaik agar penertiban tanah terlantar ini bisa berjalan dengan maksimal.

b. Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan informasi kepada masyarakat mengenai kemanfaatan tanah terlantar untuk redistribusi tanah. Selain itu juga bisa memberi

kesempatan terhadap warga yang ingin memanfaatkan tanah yang ada di lingkungan setempat juga dengan adanya penelitian ini di harapkan warga yang memiliki tanah untuk memanfaatkan tanah tersebut sebagaimana mestinya.

c. Bagi peneliti

Penelitian ini telah menjadi yang sangat membantu dalam menambah ilmu dan pengetahuan serta pengalaman tersendiri bagi peneliti dibidang pertanahan. Dengan adanya penelitian ini penulis lebih paham terkait pemanfaatan tanah yang diharapkan bisa membantu penulis dalam menjalankan profesinya di masa depan.

E. Orisinalitas Penelitian

Tesis ini dibuat tanpa ada unsur plagiasi dari penelitian-penelitian sebelumnya, murni lahir dari pemikiran penulis dan ingin mengetahui lebih dalam lagi terkait penerapan asas kemanfaatan hukum terhadap redistribusi tanah terlantar, adapun beberapa penilitian sebelumnya yang materinya seperti judul penulis adalah :

- Heru Yudi Kurniawan, Universitas Tanjungpura, Jurnal, Tinjauan Yuridis Pemanfaatan Tanah Terindikasi Terlantar Untuk Kegiatan Produktif Masyarakat (Meningkatkan Taraf Perekonomian) Di Tinjau Dari PP No. 11 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan dan Pendayagunaan Tanah Terlantar”, dalam penelitian tersebut

menyoroti bagaimana pemanfaatan tanah terlantar dapat meningkatkan perekonomian masyarakat, khususnya para petani penggarap. Penelitian ini berfokus pada perlindungan hukum bagi penggarap tanah terlantar dan mengidentifikasi kendala dalam pemanfaatan tanah tersebut. Perbedaan dengan penelitian penulis yaitu Penelitian ini berfokus pada aspek kegiatan produktif masyarakat dan perlindungan petani, sementara penelitian penulis lebih menekankan pada redistribusi tanah terlantar dan kepastian hukum dalam proses tersebut

Nama penulis	: Heru Yudi Kurniawan	
Judul Tulisan	: Tinjauan Yuridis Pemanfaatan Tanah Terindikasi Terlantar Untuk Kegiatan Produktif Masyarakat (Meningkatkan Taraf Perekonomian) Di Tinjau Dari PP No. 11 Tahun 2010	
Kategori	: Jurnal	
Tahun	: 2015	
Perguruan Tinggi	: Universitas Tanjungpura	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	: Kemanfaatan tanah untuk meningkatkan taraf perekonomian	Tanah yang tidak dimanfaatkan
Teori Pendukung	: - Teori Kepastian Hukum - Teori Perlindungan Hukum	- Teori Kepastian Hukum - Teori Kemanfaatan Hukum
Metode Penelitian	: Yuridis Normatif	Yuridis Normatif
Hasil dan Pembahasan :	Terwujudnya pemanfaatan tanah terlantar redistribusi yang efektif dan efisien	
Tidak adanya peraturan yang secara langsung memberikan perlindungan kepada masyarakat penggarap. Selain itu masih terdapat kendala dalam usaha pemanfaatan tanah terlantar.		

1. Farhan Zarbiyani, Universitas Tarumanegara, Jurnal, 2023, Penetapan Tanah Terlantar Sebagai Bentuk Perlindungan dan Kepastian Hukum dalam Penertiban Kawasan Tanah Terlantar, Penelitian ini menitikberatkan pada penetapan status tanah terlantar dan bagaimana hukum dapat memberikan kepastian serta perlindungan bagi masyarakat dalam proses penertiban kawasan tanah terlantar. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis yaitu Penelitian ini lebih luas karena mencakup sejarah dan kebijakan reforma agraria secara keseluruhan, sedangkan penelitian penulis lebih fokus pada pemanfaatan tanah terlantar untuk redistribusi tanah.

Nama penulis	: Farhan Zarbiyani	
Judul Tulisan	: Penetapan Tanah Terlantar Sebagai Bentuk Perlindungan dan Kepastian Hukum dalam Penertiban Kawasan Tanah Terlantar	
Kategori	: Jurnal	
Tahun	: 2023	
Perguruan Tinggi	: Universitas Tarumanegara	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	: Penerbitan Kawasan tanah Terlantar	Tanah yang tidak dimanfaatkan
Teori Pendukung	- Teori Perlindungan Hukum -Teori Kepastian Hukum	- Teori Kepastian Hukum - Teori Kemanfaatan Hukum
Metode Penelitian	: Yuridis Normatif	Yuridis Normatif
Hasil dan Pembahasan :	Perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap penetapan tanah terlantar yaitu melalui pemanfaatan tanah terlantar oleh pemerintah	Terwujudnya pemanfaatan tanah terlantar redistribusi yang efektif dan efisien.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. State Of The Art

Hasil penelitian yang terkait dengan rencana penelitian penulis sesuai dengan temuan penulis terdapat dua hasil penelitian yang memiliki kesamaan dengan rencana temuan penelitian yang kemudian akan dikembangkan oleh penulis, berikut hasil penelitian tersebut:

Pertama, Heru Yudi Kurniawan, dengan judul “Tinjauan Yuridis Pemanfaatan Tanah Terindikasi Terlantar Untuk Kegiatan Produktif Masyarakat (Meningkatkan Taraf Perekonomian) Di Tinjau Dari PP No. 11 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan dan Pendayagunaan Tanah Terlantar”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana seharusnya peraturan Pemanfaatan dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dapat memberikan perlindungan hukum kepada pihak penggarap tanpa menimbulkan konflik kepemilikan dan juga mencari bentuk hambatan pemanfaatan tanah terlantar dalam upaya perwujudan peningkatan perekonomian masyarakat pertanian. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normative dengan pendekatan penelitian menggunakan perundang-undangan dan konseptual sebagai dasar penelitian, dan ditunjang dengan data-data yang diperoleh dari BPN Kanwil Provinsi Kalbar yang kemudian dianalisis agar dapat ditarik suatu Kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan tidak adanya peraturan yang secara langsung memberikan perlindungan kepada masyarakat

penggarap. Selain itu masih terdapat kendala dalam usaha pemanfaatan tanah terlantar. Dan dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa adanya tanah terlantar menimbulkan paradoks antara pihak yang memiliki tapi tidak memanfaatkannya, dengan pihak yang membutuhkan tetapi tidak memiliki lahan untuk di manfaatkan, dalam pemanfaatan tanah untuk mendukung kesejahteraan penggarap masih terdapat kendala dalam pelaksanaannya.

Keuda, Farhan Zarbiyani, dengan judul “Penetapan Tanah Terlantar Sebagai Bentuk Perlindungan dan Kepastian Hukum dalam Penertiban Kawasan Tanah Terlantar”, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana bentuk dari perlindungan hukum dan kepastian hukum atas penetapan tanah terlantar sebagai bentuk penertiban kawasan tanah terlantar. Penelitian ini menggunakan metode normative dengan pendekatan penelitian perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bentuk dari perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap penetapan tanah terlantar yaitu melalui pemanfaatan tanah terlantar oleh pemerintah yang merupakan tahapan strategis dan mekanismenya harus dapat memastikan bahwa upaya penertiban tanah terlantar harus dapat dikembalikan kepada sebesar-besar kemakmuran rakyat dengan melalui proses penetapan tanah terlantar yang mengaplikasikan nilai-nilai asas-asas umum pemerintahan yang baik dan sesuai dengan regulasi peraturan perundang-undangan.

Persamaan kedua penelitian diatas dengan penelitian yang akan dibuat terletak pada metode penelitian yaitu penelitian normatif, yang mendasarkan analisisnya pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan relevan dengan permasalahan hukum yang menjadi fokus penelitian, dan menggunakan pendekatan penelitian perundang-undangan dan konseptual. Dari hasil penelitian diatas, akan dikembangkan oleh penulis dalam rencana temuan penelitian yaitu kepastian hukum redistribusi tanah hasil dari pengendalian tanah terlantar dan pemanfaatan tanah terlantar untuk redistribusi tanah.

B. Tanah Terlantar

Tanah adalah sesuatu yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat yang harus dipergunakan sebaik-baiknya untuk kemakmuran rakyat. Berdasarkan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Negara melalui memberikan hak kepada orang atau perseorangan baik sendiri maupun bersama-sama dan kepada badan hukum atau suatu bidang tanah yang diiringi dengan kewajiban-kewajiban. Pemberian hak atas tanah didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Pada dasarnya Negara memberikan hak atas tanah atau hak pengelolaan kepada pemegang hak untuk di usahakan, dipergunakan, dimanfaatkan, dan dipelihara dengan baik selain

untuk kesejahteraan pemegang hak tersebut juga untuk kesejahteraan rakyat, bangsa, negara. Oleh karena itu tanah memiliki fungsi sosial sebagaimana yang tercantum dalam pasal 6 UUPA.¹⁴

Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2021 menentukan bahwa:

“Tanah Telantar adalah tanah hak, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah, yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara”.

Negara melalui pemerintah memberikan hak kepada orang atau perseorangan secara sendiri maupun bersama-sama dan terhadap badan hukum atas suatu bidang tanah yang diiringi dengan kewajiban-kewajiban. Menurut Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2021, objek penertiban tanah telantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) meliputi tanah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, hak Pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah. Pasal 1 angka 6 Peraturan kepala BPN RI Nomor 4 tahun 2010 tentang tata cara penerbitan tanah terlantar dapat dikemukakan objek tanah terlantar meliputi hak pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam UUPA.

Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar ditentukan bahwa:

“Tanah Hak Pengelolaan yang dikecualikan dari objek penertiban Tanah Telantar meliputi:

a. Tanah Hak pengelolaan masyarakat hukum adat

¹⁴ Supriyanto, 2010, *Kriteria Tanah Terlantar Dalam Peraturan Perundangan Indonesia*, Jurnal Dinamika Hukum, Volume 10 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Sidoarjo, hlm.2.

b. tanah Hak Pengelolaan yang menjadi Aset Bank Tanah.

Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 menyatakan bahwa objek penertiban tanah telantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) meliputi tanah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, Hak pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan dasar penguasaan atas tanah. Tanah hak milik menjadi objek penertiban tanah telantar jika dengan sengaja tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara. Selain itu, yang dimaksud dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya dalam ketentuan ini adalah karena pemegang hak perseorangan dimaksud tidak memiliki kemampuan dari segi ekonomi untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian haknya. Dengan ketentuan bahwa hak-hak tersebut tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan sesuai keadaannya, sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.¹⁵

Kriteria atau ukuran yang dapat dipakai untuk menetapkan sebidang tanah penguasaan instansi pemerintah sebagai tanah telantar yaitu dengan cara kembali menjelaskan dengan melakukan penafsiran-penafsiran terhadap unsur yang ada, dengan fokus terhadap tujuan pemberian hak atas tanah. Sehingga apabila dari kondisi fisik tampak

¹⁵ *Ibid*, hlm.4.

tanah tidak terawat atau tidak terpelihara, itu berarti tidak sesuai dengan tujuan pemberian haknya.

Pasal 6 Undang-undang Nomor 20 tahun 2021 menyebutkan bahwa:

- Objek penertiban Kawasan Telantar dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) meliputi:
- a) Kawasan pertambangan.
 - b) Kawasan perkebunan.
 - c) Kawasan industri.
 - d) Kawasan pariwisata.
 - e) Kawasan perumahan/ permukiman skala besar/ terpadu; atau
 - f) kawasan lain yang pengusahaan, penggunaan, dan/atau pemanfaatannya didasarkan pada Izin/ Konsesi/ Perizinan Berusaha yang terkait dengan pemanfaatan tanah dan ruang.¹⁶

Kemudian Pasal 7 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2021 menyebutkan bahwa:

- (1) Objek penertiban tanah terlantar meliputi tanah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, hak Pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan dasar penguasaan atas tanah.
- (2) Tanah hak milik menjadi objek penertiban Tanah Telantar jika dengan sengaja tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/ atau tidak dipelihara sehingga:
 - a. dikuasai oleh masyarakat serta menjadi wilayah perkampungan;
 - b. dikuasai oleh pihak lain secara terus-menerus selama 20 (dua puluh) tahun tanpa adanya hubungan hukum dengan Pemegang Hak; atau
 - c. fungsi sosial Hak Atas Tanah tidak terpenuhi, baik Pemegang Hak masih ada maupun sudah tidak ada.
- (3) Tanah hak guna bangunan, hak pakai, dan Hak Pengelolaan menjadi objek penertiban Tanah Telantar jika dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/

¹⁶ Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang penertiban Kawasan dan tanah terlantar.

atau tidak dipelihara terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya hak.

- (4) Tanah hak guna usaha menjadi objek penertiban Tanah Telantar jika dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan/ atau tidak dimanfaatkan terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya hak
- (5) Tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah menjadi objek penertiban Tanah Telantar jika dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/ atau tidak dipelihara terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya Dasar Penguasaan Atas Tanah.

C. Redistribusi Tanah

Redistribusi tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka pembagian dan/atau pemberian hak atas tanah yang bersumber dari TORA kepada subjek reforma agraria disertai dengan pemberian sertifikat hak atas tanah. Dalam pelaksanaan redistribusi tanah sebelum dilakukannya pengukuran dan pemetaan terhadap bidang-bidang tanah yang akan di redistribusikan, perlu melalui beberapa tahap dimana adanya inventarisasi terlebih dahulu terhadap objek yang akan di redistribusikan dan subjek penerima redistribusi tanah tersebut dalam pelaksanaannya pendaftaran terhadap redistribusi tanah mempunyai ketentuan tersendiri, dimana dalam surat keputusan redistribusi tanah wajib dicantumkan bidang-bidang tanah yang diberikan dengan hak milik dalam surat keputusan ini tidak dapat dialihkan baik sebagian atau seluruhnya, kecuali kepada pihak yang memenuhi persyaratan dengan izin tertulis dari kepala kantor pertanahan dan/atau

merupakan jaminan yang digunakan untuk pelunasan pinjaman kepada lembaga keuangan.¹⁷

Menurut Arie Sukanti Hutagalung¹⁸

redistribusi tanah adalah pembagian tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara dan telah ditegaskan menjadi obyek landreform yang diberikan kepada para petani penggarap yang telah memenuhi syarat ketentuan PP No. 224 Tahun 1961.

Salah satu kebijakan pertanahan nasional adalah dilaksanakannya reforma agraria yang meliputi redistribusi tanah bagi masyarakat miskin sebagai upaya perbaikan ketimpangan kepemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan tanah yang diharapkan dapat segera memberikan perbaikan kesejahteraan masyarakat yang diatur lebih lanjut dalam UUPA Nomor 5 Tahun 1960 yang menjelaskan bahwa negara menjamin hak-hak masyarakat atas bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dan TAP MPR IX/2001 tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang selanjutnya menetapkan prinsip-prinsip dan arah kebijakan pembaruan agraria dan pemanfaatan sumber daya alam yang berkeadilan dan berkelanjutan.¹⁹

Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 juga memuat bahwa dalam hal subjek Reforma Agraria, mengalihkan hak atas TORA atau

¹⁷ Badan Pertanahan Nasional, *Op.cit.* hlm. 30.

¹⁸ Arie Sukanti Hutagalung, 2005, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia; Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan dan Pemilikan Tanah*, Jakarta: CV Rajawali, hlm.57.

¹⁹ Dyan Isnaeni, 2017, *Kebijakan Program Redistribusi Tanah Bekas Perkebunan Dalam Menunjang Pembangunan Sosial Ekonomi Masyarakat*, Jurnal Masalah-masalah Hukum, Volume 46 Nomor 4, Fakultas Hukum Universitas Islam Malang, Malang, hlm. 310.

mengalihfungsikan TORA, wajib mendapatkan izin Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan Setempat. Hal ini dilakukan untuk menghindari adanya spekulasi tanah dan mencegah penyalahgunaan kepemilikan dari subjek penerima TORA yang menyebabkan tujuan dari Reforma Agraria tersebut tidak tercapai berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam hal ini Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terikat, untuk tidak boleh membuat akta jual beli (AJB) terhadap tanah yang diperoleh dari redistribusi, sesuai dengan syarat dan ketentuan yang berlaku, namun dalam praktiknya hal ini masih banyak dilanggar baik oleh peserta redistribusi tanah maupun oleh PPAT itu sendiri, sehingga hal ini dapat menyebabkan tujuan dari reforma agraria itu tidak tercapai.²⁰

Reforma agraria sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2023 adalah penataan kembali struktur penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan disertai dengan penataan akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Reforma agraria sebagai proses yang terus berlanjut dalam rangka mencari format terbaik berkenaan struktur pengelolaan dan penguasaan sumber daya khususnya tanah yang paling adil sudah semestinya dijalankan secara partisipatif. Agar reforma agraria yang terlaksana reforma agraria yang digerakkan oleh rakyat. Berikut beberapa identifikasi persoalan partisipasi dalam proses

²⁰ *Ibid*, hlm. 310.

redistribusi tanah yang perlu diperjelas dimulai dari proses redistribusi yang secara umum terbagi ke dalam tiga tahapan yaitu sebagai berikut:²¹

1. Tahap Persiapan & Perencanaan
2. Proses redistribusi Tanah
3. Penyerahan sertifikat dan pembinaan penerima Tanah.

Redistribusi tanah dalam peraturan presiden Nomor 62 Tahun 2023 dibagi ke dalam dua bentuk untuk pertanian dan non pertanian. Namun untuk non-pertanian belum ada peraturannya lebih lanjut sehingga redistribusi tanah untuk kepentingan non pertanian hingga saat ini belum dapat dilakukan karena mesti ada peraturan menteri yang membahas khusus soal ini. TORA dalam proses redistribusinya diberikan kepada subjek reforma agraria dengan luas paling besar lima hektar sesuai dengan ketersediaan TORA. karena mesti ada peraturan menteri yang membahas khusus soal ini. TORA dalam proses redistribusinya diberikan kepada subjek reforma agraria dengan luas paling besar lima hektar sesuai dengan ketersediaan TORA. Semestinya kriteria yang perlu dipertimbangkan dalam perluasan TORA dapat dikembangkan sesuai keadaan saat ini. Bukan hanya mengukur soal luas namun perlu mempertimbangkan tingkat kemiringan tanah dan tingkat kesuburannya yang kemudian mempengaruhi besaran luas setiap TORA yang akan dibagikan ke subjek reforma agraria, Selanjutnya perlu dirumuskan tanah-tanah prioritas yang akan dijadikan objek TORA. Berdasarkan pada

²¹ *Ibid*, hlm.311.

pengalaman redistribusi di masa lalu maka yang didahulukan adalah tanah kelebihan namun hal ini bisa memicu konflik horizontal yang tinggi jika sistemnya belum begitu kuat sebab itu perlu tetap ada prioritas yang mungkin didahulukan adalah tanah-tanah negara berupa²²:

1. Tanah negara dari sektor kehutanan
2. Tanah HGU
3. Tanah Terlantar

Merujuk pada Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Reforma agraria, reforma agraria dijelaskan sebagai upaya penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan disertai dengan penataan akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Salah satu bentuk penataan aset adalah dengan melakukan redistribusi tanah. Redistribusi tanah dilakukan karena adanya ketimpangan kepemilikan tanah di mana beberapa orang memiliki mayoritas tanah pertanian sedangkan sebagian besar rakyat hanya memiliki lahan kecil, terutama di negara-negara berkembang dengan tekanan penduduk tinggi dan kapasitas industri terbatas untuk menampung kelebihan penduduk pedesaan. Penataan aset bertujuan memberikan kepastian kepemilikan tanah melalui penerbitan sertifikat hak atas tanah kepada masyarakat dengan indikator terciptanya tertib administrasi dan hukum pertanahan. Harapannya adalah bahwa sebuah sistem kepemilikan tanah yang baru

²² Kasmiasi, 2021, *Mencari sisi Partisipasi Agenda Redistribusi Tanah Masa Pemerintahan Jokowi*, Bogor: Sajogyo Insitute, hlm. 10.

akan berkembang sebagai bagian dari perubahan dalam reforma agraria dan ekonomi, akan tetapi, pembagian sertipikat saja masih belum cukup efektif untuk mencapai kesuksesan reforma agraria, diperlukan penyediaan akses dan sarana prasarana seperti infrastruktur, pendampingan, pasar, permodalan, dan teknologi, agar masyarakat subyek reforma agraria dapat meningkatkan kapasitasnya dan merasakan manfaat dari program tersebut . Oleh sebab itu, penataan aset selalu berdampingan dengan penataan akses.²³

Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023

menyebutkan:

Percepatan pelaksanaan Reforma Agraria dilaksanakan melalui strategi:

- a. Legalisasi Aset;
- b. Redistribusi Tanah;
- c. pemberdayaan ekonomi Subjek Reforma Agraria;
- d. kelembagaan Reforma Agraria; dan
- e. partisipasi masyarakat.

Ada 7 (tujuh) tahapan dalam pelaksanaan redistribusi tanah,

yaitu:²⁴

1. Tahapan penyuluhan.
Tujuan penyuluhan dilakukan dalam beberapa pertemuan agar penyampaian informasi lebih optimal sehingga informasi yang diterima masyarakat bisa lebih jelas. Tahapan penyuluhan memegang peranan penting dalam optimalisasi, kesuksesan dan keberhasilan pelaksanaan redistribusi tanah.
2. Tahapan inventarisasi dan Identifikasi Redistribusi Tanah.

²³ Dewi Gafurangingtyas, 2024, *Dampak Redistribusi Tanah Terhadap Penghidupan Masyarakat Di Kawasan For (Ternate) Maluku Utara*, Jurnal Masalah Geografi Indonesia, Volume 38 Nomor 1, Fakultas Geografi UGM, Universitas Indonesia, Depok, hlm. 17.

²⁴ Agung Anugra Putra Dempo, 2021, *Evaluasi Pelaksanaan Redistribusi Tanah Eks Kawasan Hutan Di Kabupaten Musi Rawas*, Jurnal Tunas Agraria, Volume 4 Nomor 1, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Jakarta, hlm. 10.

Tahapan inventarisasi dan identifikasi subjek dan objek tanah objek landreform mempunyai peran yang besar dalam menentukan keberhasilan redistribusi tanah. Jika data yang dihasilkan dalam inventarisasi dan identifikasi subjek dan objek valid maka hasil pelaksanaan redistribusi tanah ini juga berhasil.

3. Pengukuran dan Pemetaan.
Petugas ukur yang melaksanakan pengukuran terdiri atas ASN dan ASK. Setelah dilakukan pengukuran keliling maka dilakukan pengukuran bidang (rincikan). Kedua proses pengukuran ini menghasilkan peta keliling dan peta bidang (rincikan).
4. Sidang panitia pertimbangan landreform.
Hasil Pengukuran dan pemetaan serta inventarisasi dan identifikasi objek dan subjek dijadikan bahan dalam pelaksanaan sidang. Selain itu, PPL juga melakukan penelitian lapang untuk memastikan subjek dan objek memenuhi persyaratan sebagai subjek dan objek TOL sesuai Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.
5. Penetapan Objek dan Subjek Redistribusi.
Berita acara hasil sidang disampaikan dan diusulkan penetapan tanah yang dikuasai oleh negara menjadi tanah objek redistribusi.
6. Penerbitan Surat Keputusan Redistribusi Tanah.
Surat ini dibuat berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional . Surat keputusan ini juga mencantumkan hal-hal yang menjadi kewajiban/persyaratan penerima tanah redistribusi ini, yaitu: memasang dan memelihara tanda batas, membayar Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sesuai peraturan perundang-undangan, mengerjakan dan mengusahakan tanah secara aktif untuk meningkatkan produktivitasnya, serta tidak mengalihkan sebagian atau seluruhnya, kecuali kepada pihak yang memenuhi persyaratan dengan izin tertulis dari Kepala Kantor Pertanahan dan/atau merupakan jaminan yang digunakan untuk pelunasan pinjaman kepada lembaga keuangan.
7. Pembukuan Hak dan Penerbitan Sertipikat.
Sertipikat tersebut diterbitkan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah di daftar dalam buku tanah dan surat ukur. Selanjutnya, pelarangan pemindahan hak yang sudah dicantumkan dalam surat keputusan redistribusi tanah dicantumkan kembali dalam kolom petunjuk di buku tanah dan sertipikat. Pencantuman tersebut dilakukan agar sertipikat redistribusi ini tidak diperjualbelikan baik secara resmi atau bawah tangan. Hal ini dilakukan agar sertipikat ini dapat

memberikan manfaat yang baik bagi masyarakat penerima redistribusi tanah.”

Kemudian Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023

menentukan bahwa:

“Objek redistribusi tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a meliputi:

- a. Tanah HGU dan HGB yang telah habis masa berlakunya serta tidak dimohon perpanjangan dan/atau tidak dimohon pembaruan haknya dalam jangka waktu 1 (satu) tahun setelah haknya berakhir;
- b. Tanah yang diperoleh dari kewajiban pemegang HGU untuk menyerahkan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari luas bidang tanah HGU yang berubah menjadi HGB karena perubahan peruntukan rencana tata ruang;
- c. Tanah yang diperoleh dari kewajiban menyediakan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari luas Tanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU dalam proses pemberian, perpanjangan atau pembaruan haknya;
- d. Tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara dan/atau hasil perubahan batas kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai sumber TORA, meliputi:
 - 1) tanah dalam kawasan hutan yang telah dilepaskan sesuai peraturan perundangundangan menjadi TORA; dan
 - 2) tanah dalam kawasan hutan yang telah dikuasai oleh masyarakat dan telah diselesaikan penguasaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Tanah Negara bekas tanah terlantar yang didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui Reforma Agraria;
- f. Tanah hasil penyelesaian Sengketa dan Konflik Agraria;
- g. Tanah bekas tambang yang berbeda diluar kawasan hutan;
- h. Tanah timbul;
- i. Tanah yang memenuhi persyaratan penguatan hak ralyat atas tanah, meliputi:
 - 1) Tanah yang dihibahkan oleh perusahaan dalam bentuk tanggung jawab sosial dan/atau lingkungan;
 - 2) Tanah hasil konsolidasi yang subjeknya memenuhi kriteria reforma agraria;
 - 3) Sisa tanah sumbangan tanah untuk pembangunan dan tanah pengganti biaya pelaksanaan Konsolidasi Tanah yang telah disepakati untuk diberikan kepada pemerintah sebagai TORA; atau

- 4) Tanah Negara yang sudah dikuasai masyarakat.
- j. Tanah bekas hak erpacht, tanah bekas partikelir dan tanah bekas eigendom yang luasnya lebih dari 10 (sepuluh) bauw yang masih tersedia dan memenuhi ketentuan perundang-undangan sebagai objek redistribusi; dan
- k. Tanah kelebihan maksimum, tanah absentee, dan tanah swapraja/bekas swapraja yang masih tersedia dan memenuhi ketentuan perundang-undangan sebagai objek redistribusi tanah.”

Penetapan objek pada prinsipnya dilakukan oleh pemerintah terhadap tanah-tanah yang sifatnya clean and clear seperti, tanah yang bebas dari konflik, memiliki kejelasan batas tanah, tidak tumpang tindih, bukan kawasan hutan, dan belum memiliki status hak. Pengalihan hak milik perorangan yang dilakukan atas tanah redistribusi tidak dapat dilakukan tanpa adanya izin secara tertulis kepada Kepala Kantor ATR/BPN, sedangkan hak milik kolektif harus mendapat izin tertulis dari Menteri ATR/BPN. Menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan (Perkaban Standar Pelayanan) dan juknis redistribusi tanah, redistribusi tanah menjadi program yang dijalankan bersama antara dirjen penataan ATR/BPN melalui direktur landreform selaku pengawas, Kantor Wilayah ATR/BPN dan Kantor ATR/BPN selaku pelaksana.²⁵

D. Reforma Agraria Di Indonesia

Reorma agraria adalah jalan yang perlu ditempuh untuk menjamin pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, termasuk ketahanan

²⁵Fadila Fernanda, 2022, *Redistribusi Tanah Bekas Hak Erfpacht Dalam Kaitannya Dengan Pilyoy Project of Agrarian Reform Guna Mewujudkan Sustainable Development Di Desa Gelongdowo Kabupaten Jombang*, Jurnal Hukum & Pembangunan, Volume 25 Nomor 3, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, hlm. 661.

pangan, pemenuhan hak-hak ini merupakan kewajiban negara untuk mengusahakan keadilan dan kesejahteraan sosial. Reforma agraria merupakan strategi penting dalam menjamin hak atas pangan karna reforma agraria menjamin hak atas tanah. Dengan kepastian hak atas tanahnya, maka para petani kecil, kaum tuankisma (petani yang menggarap lahan pertanian milik orang secara bagi hasil) dan buruh tani yang telah berubah menjadi pemilik tanah akan lebih terdorong untuk meningkatkan produksi pertaniannya.²⁶

Pengertian reforma agraria secara luas yaitu suatu upaya sistematis, terencana, dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas yang bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat yang demokratis dan berkeadilan. Semata-mata ini semua dimulai dengan langkah menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam lainnya untuk kemudian disusul dengan sejumlah program pendukung lain untuk meningkatkan produktivitas petanikhususnya dan juga perekonomian rakyat pada umumnya.²⁷

Pasal 1 angka (1) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Reforma Agraria menyebutkan bahwa:

“Reforma Agraria adalah penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih

²⁶ Muhammad Ilham Arisaputra, 2015, *Reforma Agraria Di Indonesia*, Jakarta Timur: Sinar Grafika, hlm. 103.

²⁷ Limbong Bernhard, 2012, *Reforma Agraria*, Jakarta: Margaretha Pustaka, hlm. 3.

berkeadilan melalui Penataan Aset dan disertai dengan Penataan Akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia”

Reforma Agraria mengatasi berbagai persoalan umum di Bidang Agraria, Sosial, Ekonomi, Politik, Pertahanan, dan Keamanan, yaitu:²⁸

- a. Ketimpangan penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah;
- b. Sengketa dan konflik agraria;
- c. Alih fungsi lahan pertanian yang massif;
- d. Turunnya kualitas lingkungan hidup;
- e. Kemiskinan dan pengangguran;
- f. Kesejahteraan sosial.

Masalah agraria dimulai dari ketimpangan struktur penguasaan tanah yang sangat menonjol. Struktur penguasaan dalam hal ini adalah susunan sebaran atau distribusi, baik mengenai pemilikan maupun penguasaan atas sumber-sumber agraria, termasuk pula sebaran alokasi atau pembentukannya. Ketimpangan peruntukan dan penggunaan tanah yang berkembang dengan sangat cepat, sebagai akibat dari pembangunan yang bersifat sektoral. Masalah alih fungsi tanah pertanian ke non-pertanian berlangsung dengan kecepatan yang sangat tinggi.

Reforma agraria dilaksanakan dengan mengubah struktur-struktur kepemilikan yang timpang tindih baik dalam kerangka perundang-undangan maupun dalam implementasinya, sehingga tercapai suatu keseimbangan yang lebih baik antar subjek agrarian dalam masyarakat. Sebagai suatu sistem yang diharapkan dapat menjadi jalan keluar dari permasalahan/kemiskinan rakyat maka reforma agraria adalah langkah

²⁸ Retno Sulistyarningsih, 2021, *Reforma Agraria Di Indonesia*, Jurnal Perspektif, Volume 26 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 59.

multidimensional dan harus melibatkan komitmen bersama dari pihak-pihak yang terkait didalamnya. Gerakan yang diperlukan dalam mengarahkan reforma agraria jelas memerlukan perencanaan bersama.²⁹

Reforma agraria secara fundamental memberi program yang dapat menuntaskan maalah kemiskinan masyarakat desa, meningkatkan kesejahteraan dengan kemandirian pangan nasional, meningkatkan produktivitas tanah, memberikan pengakuan hak atas tanah yang dimiliki baik secara pribadi, negara dan tanah milik umum yang pemanfaatannya untuk memenuhi kehidupan masyarakat.

Menurut Retno Sulistyarningsih bahwa Reforma agraria bentuknya ada tiga, yaitu:

- a. Legalisasi aset;
Legislasi aset merupakan proses administrasi pertanahan yang meliputi ajudikasi (pengumpulan data fisik, data yuridis, pengumuman serta penetapan dan/atau penerbitan surat keputusan pemberian hak atas tanah), pendaftaran hak atas tanah serta penerbitan sertipikat hak atas tanah.
- b. Retribusi tanah;
Redistribusi tanah adalah pembagian atas tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara dan telah ditegaskan menjadi obyek redistribusi yang diberikan kepada warga penggarap yang telah memenuhi persyaratan ketentuan perundang-undangan.
- c. Perhutanan Sosial.
Perhutanan sosial adalah sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan dalam kawasan hutan negara atau hutan hak/hutan adat yang dilaksanakan oleh masyarakat setempat atau masyarakat hukum adat sebagai pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraannya, keseimbangan lingkungan, dan dinamika sosial budaya."³⁰

²⁹ Muhammad Ilham Arisaputra *Op. Cit.* hlm. 12.

³⁰ Retno Sulistyarningsih , *Op.Cit.* .hlm. 59.

Reforma Agraria adalah proses restrukturisasi atau penataan ulang susunan kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria, khususnya tanah. Pasal 2 TAP MPR RI Nomor IX/ MPR/2001 menyebutkan bahwa:

“Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Tujuan Reforma Agraria dalam TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 antara lain untuk mengurangi kemiskinan, memperbaiki akses masyarakat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah, menata ulang ketimpangan penguasaan pemilikan, penggunaan, pemanfaatan tanah, dan sumber-sumber agraria dan mengurangi sengketa dan konflik pertanahan dan keagrariaan. Perkataan berkesinambungan pada Pasal 2 tersebut di atas berarti melihat pembaruan agraria masa lalu, masa kini dan masa akan datang. Setiap usaha pembaruan, jika ingin berhasil tidak boleh menutup mata mengenai apayang ada, apa yang ditinggalkan, dan sejarah pertumbuhannya. Produk hukum masa lalu yang sampai sekarang masih berlaku perlu peninjauan kembali untuk diverifikasi dan difalsifikasi apakah masih relevan dan cocok dengan kebutuhan sekarang dan masa yang akan datang. Berdasarkan hal ini, maka kemudian ditetapkan apa

yang seharusnya dilakukan bagi tujuan masa yang akan datang melalui penafsiran yang futuristik.³¹

Reformasi agraria mempunyai tujuan yang sangat luas yakni dari aspek sosial ekonomis, sosial politis, dan mental psikologis:

1. Sosial ekonomis
Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi fungsi sosial pada hak milik. Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.
2. Sosial Politis
 - a. Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah yang luas
 - b. Mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil dan taraf hidup rakyat.
3. Mental Psikologis
 - a. Meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah.
 - b. Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya
 - c. Mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil dan taraf hidup rakyat.”³²

Pelaksanaan Reforma Agraria ini menyasar empat kategori tanah, yakni:

- a. Tanah-tanah legalisasi aset yang menjadi objek dan sekaligus arena pertentangan klaim antara kelompok masyarakat dengan pihak perusahaan dan instansi pemerintah, dan

³¹ Teguh Rama Prasja, 2022, *Efesiensi Redistribusi Tanah Melalui Program Obyek Reforma Agraria (Tora) Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria*, Jurnal Kodifikasi, Volume 4 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, hlm. 78.

³² Subhan Zein, 2019, *Reformasi Agraria Dari Dulu Hingga Sekarang Di Indonesia*, Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara, Volume 9 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadar, Jakarta Timur, hlm.127.

- tanah-tanah yang sudah dihaki masyarakat namun kepastian hukum nya belum diperoleh penyandang haknya.
- b. Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) untuk didistribusikan kepada kelompok masyarakat miskin pedesaan.
 - c. Hutan negara yang dialokasikan untuk desa dan masyarakat desamelalui skema-skema hutan adat dan perhutanan sosial termasuk Hutan Kemasyarakatan (HKM), Hutan Desa (HD), Hutan Tanaman Rakyat (HTR).
 - d. Pengelolaan dan pengadaan lahan aset desa untuk diusahakan oleh rumah tangga petani miskin secara bersama.³³

Kondisi pada saat ini mengindikasikan bahwa persoalan utama Reforma agraria memang masih soal redistribusi lahan yang sering disederhanakan menjadi Land Reform serta pemanfaatan tanah terlantar terutama milik negara. Pemanfaatan tanah terlantar terutama milik negara dalam banyak hal kasus menjadi persoalan paling banyak terjadi dalam reforma agraria di Indonesia. Di era reformasi ini, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), merupakan kementerian yang dibentuk dan diamanatkan untuk menyelesaikan dan menata permasalahan pertanahan yang ada di Indonesia.

Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 menyebutkan bahwa:

- (1) Sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.
- (2) Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah :
 - a. Pemberian izin lokasi;
 - b. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk pembangunan;
 - c. Penyelesaian sengketa tanah garapan;
 - d. Penyelesaian ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
 - e. Penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah, kelebihan maksimum dan tanah absentee;

³³ Teguh Rama Prasja, *Op.Cit*, hlm. 80

- f. Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
- g. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah ulayat
- h. Pemberian ijin membuka tanah;
- i. Perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota”

E. Landasan Teori

a. Teori Kepastian

Kepastian hukum merupakan salah satu asas essential dalam negara hukum. Budiono Kusumohamidjojo berpendapat bahwa kepastian hukum nyaris merupakan syarat mutlak bagi suatu negara hukum modern dan demokratis. Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum mengandung arti adanya konsistensi dalam penyelenggaraan hukum. Konsistensi tersebut di perlukan sebagai acuan atau patokan bagi perilaku manusia sehari-hari dalam berhubungan dengan manusia lainnya. Fungsi kepastian hukum tersebut, antara lain untuk memberikan patokan bagi perilaku yang tertib, damai, dan adil.³⁴

Kepastian hukum merupakan salah satu tujuan utama dari hukum, disamping kemanfaatan dan keadilan. Bagi penganut Positivisme Hukum (*Legal Positivism*), hukum tidak lain bertujuan untuk mencapai kepastian hukum. Dalam sejarah filsafat hukum, dikenal ajaran legisme yang pandangannya sangat positivistik atau legalistic. Paham legisme memandang undang-undang, tidak ada hukum. Paham ini muncul pada Abad Pertengahan sejalan dengan munculnya gerakan kodifikasi hukum Eropa, yang pada dasarnya bertujuan untuk menjamin kepastian hukum.³⁵

³⁴ Budiono Kusumohamidjojo, 1999, *Ketertiban yang Adil: Problematik Filsafat Hukum*, Jakarta: GRasindo, hlm. 150

³⁵ Sudikno Mertokusumo, 2003, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 167.

Gustav Radbruch menjelaskan bahwa dalam teori kepastian hukum yang ia kemukakan ada empat hal yang mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut:³⁶

1. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum ialah perundang-undangan.
2. Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan.
3. Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan.
4. Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.”

Teori yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah teori tujuan hukum. Gustav Radbruch, menuturkan bahwa ada tiga tujuan hukum, yaitu kemanfaatan, kepastian, dan keadilan. Dalam melaksanakan ketiga tujuan hukum ini harus menggunakan azas prioritas. Keadilan bisa saja lebih diutamakan dan mengorbankan kemanfaatan bagi masyarakat luas. Gustav Radbruch menuturkan bahwa adanya skala prioritas yang harus dijalankan, dimana prioritas pertama selalu keadilan, kemudian kemanfaatan, dan terakhir barulah kepastian hukum. Hukum menjalankan fungsinya sebagai sarana konservasi kepentingan manusia dalam masyarakat. Tujuan hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai yang membagi hak dan kewajiban antara setiap individu di dalam

³⁶ Satjipto Raharjo, 2012, Ilmu Hukum, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm.19.

masyarakat. Hukum juga memberikan wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.³⁷

Pendapat gustav radbruch mengenai kepastian hukum tersebut, didasarkan pada pandangannya mengenai kepastian hukum yang berarti adalah kepastian hukum itu sendiri. Gustav radbruch mengemukakan, bahwa kepastian hukum adalah salah satu produk dari hukum atau lebih khususnya lagi merupakan produk dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapat dari gustav radbruch mengenai kepastian hukum, hukum merupakan hal positif yang mampu mengatur kepentingan setiap manusia yang ada dalam masyarakat dan harus selalu ditaati meskipun, hukum positif tersebut dinilai kurang adil. Lebih lanjut, kepastian hukum merupakan keadaan yang pasti, ketentuan maupun ketetapan.³⁸

Kepastian hukum merupakan teori yang lahir atas perkembangan paham positivisme hukum yang berkembang pada abad ke 19. Kepastian hukum sangat erat kaitanya dengan hukum positif yakni suatu hukum yang berlaku dalam suatu wilayah Negara dan atau keadaan tertentu yang berbentuk tertulis (Peraturan Perundang-Undangan). Aturan tersebut pada prinsipnya mengatur atau berisi tentang ketentuan- ketentuan umum yang menjadi pedoman bertingkah laku bagi setiap individu masyarakat. Bahwa adanya aturan hukum semacam itu dan pelaksanaan aturan

³⁷ Randy Ferdiansyah, Tujuan Hukum Menurut Gustav Radbruch, <http://hukumindo.com/2011/11/artikel-politik-hukum-tujuan-hukum.html>, diakses tanggal 10 Desember 2024

³⁸ *Ibid*, hlm.20.

tersebut akan menimbulkan kepastian hukum, yang dalam pandangan Peter Mahmud sebagai berikut:

“Kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu dapat mengetahui apa saja yang boleh atau tidak boleh dilakukan; dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.”³⁹

Kepastian undang-undang lahir dari aliran yuridis dogmatic-normatif legalistik-positivistis yang bersumber dari pemikiran kaum legal positivisim didunia hukum. Penganut aliran ini, tujuan hukum hanya semata-mata untuk mewujudkan *legal certainty* (kepastian hukum) yang dipresepsikan sekedar “kepastian undang-undang”. Kepastian hukum menurut pandangan kaum legalistik, sifanya hanya sekedar membuat produk perundang-undangan, dan menerapkan dengan sekedar menggunakan “kacamata kuda” yang sempit.⁴⁰

Hukum modern itu mengikuti perkembangan zaman yang sangat mendukung kebutuhan sistem ekonomi baru yang kapitalistik. Karena tertulis dan diumumkan secara publik, maka segala sesuatu bisa diramalkan dan dimasukkan ke dalam komponen produksi. Sehingga ilmu hukum juga terpanggil untuk memberi legitimasi teori terhadap perkembangan tersebut. Disinilah munculnya positivisme dan berfikir

³⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 136.

⁴⁰ Acmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (legal theory) dan Toeri Peradilan (judicialprudence) termasuk interpretasi Undang-Undang (legisprudence)*, Jakarta: Kencana Perdana Media Group, hlm. 284.

positivistik. Berdasarkan uraian di atas maka kepastian hukum adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.⁴¹

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum, tentu saja harus seimbang dengan tujuan hukum lainnya, antara lain keadilan dan kemanfaatan. Demikian juga sebaliknya, dengan keadilan kemanfaatan harus selalu berada dalam kesimbangan dengan kepastian, kepastian hukum mempunyai peran penting dalam rangka penegakkan hukum. Penegakkan hukum yang dimaksud adalah upaya untuk membuat hukum dapat berfungsi, hukum dapat diartikan sebagai fungsional hukum atau operasionalisasi hukum atau konkretisasi hukum diperlukan proses. Dengan demikian, penegakkan hukum merupakan suatu proses bekerja dan berfungsi hukum oleh aparat hukum terhadap perilaku-perilaku yang secara formal material berlawanan dengan norma-norma hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat megarapkan adanya kepastian hukum, karena dengan

⁴¹ Dosminikus Rato, 2010, *Filasafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, Yogyakarta: PT Presindo, hlm. 59.

adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum untuk tujuan ketertiban masyarakat.⁴²

b. Teori Kemanfaatan

Kemanfaatan merupakan hal yang paling utama didalam sebuah tujuan hukum, mengenai pembahasan tujuan hukum terlebih dahulu diketahui apakah yang diartikan dengan tujuannya sendiri dan yang mempunyai tujuan hanyalah manusia akan tetapi hukum bukanlah tujuan manusia, hukum hanyalah salah satu alat untuk mencapai tujuan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara. Tujuan hukum bisa terlihat dalam fungsinya sebagai fungsi perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai.⁴³

Jika di lihat defenisi manfaat dalam kamus besar bahasa Indonesia manfaat secara terminologi bisa diartikan guna atau faedah. Untuk menyeimbangkan antara kepentingan individu dan masyarakat, Jeremy Bentham menyarankan agar ada “simpati” dari tiap-tiap individu. Walaupun demikian, titik berat perhatian harus ada pada individu itu. Menurut Jeremy Bentham tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan kepada sebanyak-banyaknya orang. Kemanfaatan di sini diartikan sebagai kebahagiaan (*happines*), sehingga penilaian terhadap baik-buruk atau adil-tidaknya suatu hukum bergantung kepada apakah hukum itu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak. Dengan demikian

⁴² Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*, hlm. 145.

⁴³ Said Sampara dkk, 2011. *Pengantar Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Total Media, hlm. 40.

berarti bahwa setiap penyusunan produk hukum (peraturan perundang-undangan) seharusnya senantiasa memperhatikan tujuan hukum yaitu untuk memberikan kebahagiaan sebanyak-banyaknya bagi masyarakat.⁴⁴

Penegakan hukum pada prinsipnya harus dapat memberikan jaminan kepastian hukum serta manfaat atau berdaya guna (*utility*) bagi masyarakat, namun di samping itu masyarakat juga mengharapkan adanya penegakan hukum untuk mencapai suatu keadilan. Kendatipun demikian tidak dapat kita pungkiri, bahwa apa yang dianggap berguna (secara sosiologis) belum tentu adil, begitu juga sebaliknya apa yang dirasakan adil (secara filosofis), belum tentu berguna bagi masyarakat. Penerapan teori kemanfaatan dalam penelitian ini akan dilihat pada, manfaat yang diperoleh oleh masyarakat tercapai setelah adanya program redistribusi tanah ini.⁴⁵

Kebahagiaan ini selayaknya dapat dirasakan oleh setiap individu. Tetapi jika tidak mungkin tercapai (dan pasti tidak mungkin), diupayakan agar kebahagiaan itu dinikmati oleh sebanyak mungkin individu dalam masyarakat (bangsa) tersebut (*the greatest happiness for the greatest number of people*). Aliran ini sesungguhnya dapat pula dimasukkan ke dalam Positivisme Hukum, mengingat paham ini pada akhirnya sampai pada kesimpulan bahwa tujuan hukum adalah menciptakan ketertiban masyarakat, di samping untuk memberikan manfaat yang sebesar-

⁴⁴ Sukarno Aburaera, 2013, *Filsafat Hukum Teori dan Praktik*, Makassar: Kencana, hlm.111.

⁴⁵ *Ibid*, hlm.112.

besarnya kepada jumlah orang yang terbanyak. Ini berarti hukum merupakan pencerminan pemerintah perintah penguasa juga, bukan pencerminan dari rasio saja.⁴⁶

Menurut Jeremy Bentham prinsip-prinsip dasar teori kemanfaatan adalah:⁴⁷

- c. Tujuan Hukum adalah hukum dapat memberikan jaminan kebahagiaan kepada individu-individu baru orang banyak. Prinsip utiliti Bentham mengatakan "the greatest happiness of the greatest number" (kebahagiaan sebesar-besarnya untuk sebanyak-banyaknya orang).
- d. Perinsip itu harus diterapkan secara diterapkan secara secara kuantitatif, karena kualitas kesenangan selalu sama.
- e. Untuk mewujudkan kebahagiaan individu dan masyarakat maka perundang-undangan harus mencapai empat tujuan:
 - a. *To provide subsistence* (untuk membebi nafkah hidup)
 - b. *To provide abundance* (untuk memberikan nafkah makanan yang berlimpah)
 - c. *To provide security* (untuk memberikan perlindungan)
 - d. *To attain equity* (untuk mencapai persamaan).

Prinsip utama dari teori ini adalah mengenai tujuan dan evaluasi hukum. Tujuan hukum adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi sebagian besar rakyat atau bagi seluruh rakyat, dan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat yang dihasilkan dari proses penerapan hukum. Berdasarkan orientasi itu, maka isi hukum adalah ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan negara, kemanfaatan dirumuskan dalam bentuk:

⁴⁶ Sukarna Aburaera, 2013, *Filsafat Hukum Teori & Praktek*, Jakarta: Kencana, hlm. 111.

⁴⁷ Muhammad Erwin, 2011, *Filsafat Hukum Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, hlm.180.

1. Penetapan kriteria bentuk dan besarnya ganti kerugian yang realistis. Teknik analisa data yang dilakukan yaitu dengan menguji sejauh mana realistisnya bentuk dan besarnya ganti kerugian yang ditetapkan sehingga bermanfaat bagi pemegang hak atas tanah dalam proyek, selanjutnya yang termasuk indikatornya adalah:
 - a) Besarnya ganti kerugian yang diberikan
 - b) Ketetapan penyerahan ganti kerugian
2. Kriteria kepentingan umum. Teknis analisa data yang dilakukan dengan menguji sejauh mana proyek telah memberikan manfaat bagi masyarakat secara keseluruhan, termasuk pemegang hak atas tanah, indikatornya adalah:
 - a) Sejauh mana pelaksanaan peraturan membawa membawa manfaat tanpa adanya pihak yang merasa dirugikan
 - b) Sejauh mana pelaksanaan peraturan tidak menyebabkan terjadinya kewenangan dan penyalahgunaan kekuasaan dengan dalih kepentingan umum.⁴⁸

F. Alur Kerangka Pikir

Penelitian ini berjudul Pemanfaatan Tanah Terlantar Untuk Redistribusi Tanah dalam kajian ini ada dua variable yang akan dikaji lebih mendalam, yakni :

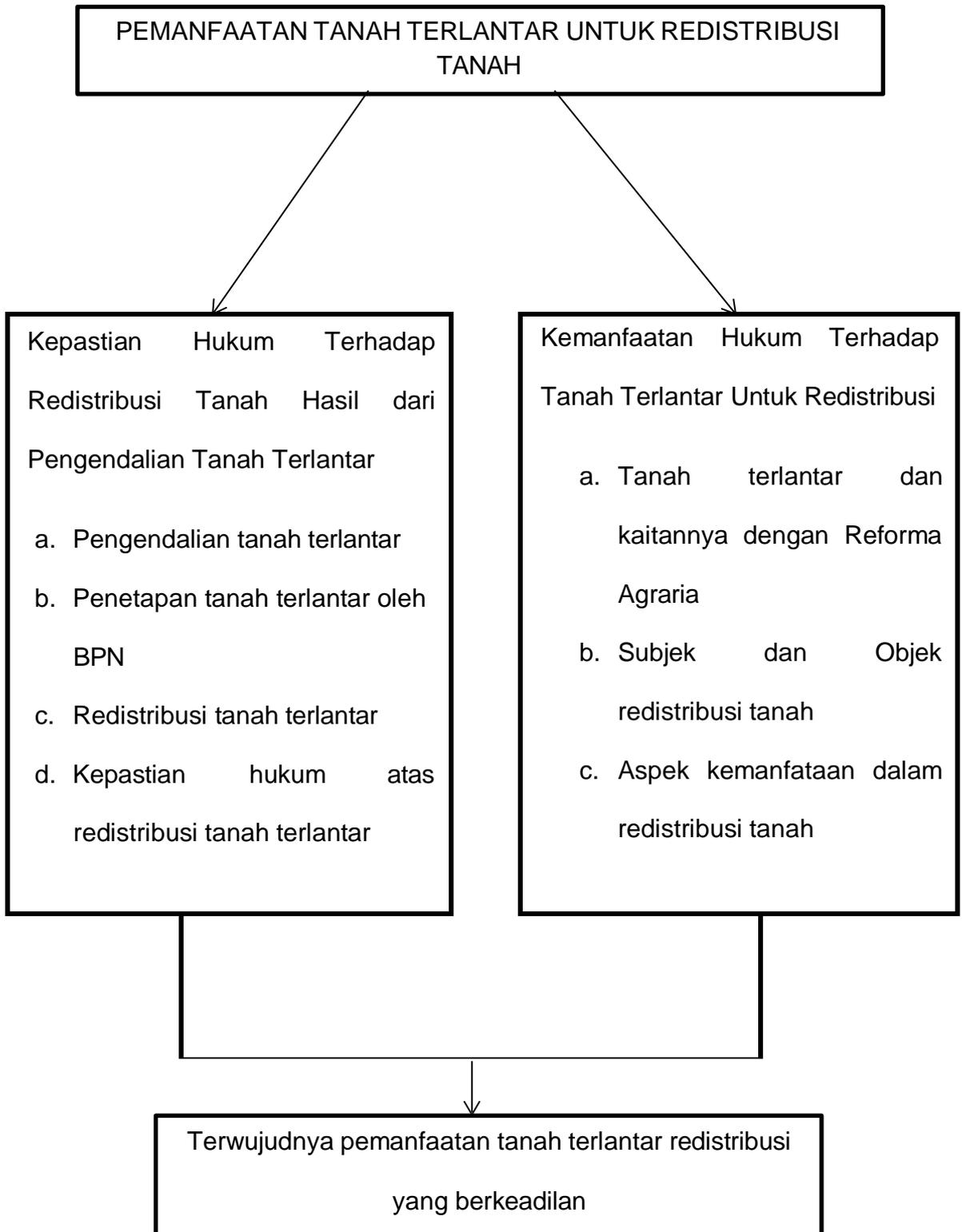
⁴⁸ *Ibid*, hlm.181.

1. Kepastian Hukum Terhadap Redistribusi Tanah Terlantar, yang ditunjang dengan beberapa indikator:
 - a. Pengendalian tanah terlantar
 - b. Penetapan tanah terlantar oleh BPN
 - c. Redistribusi tanah terlantar
 - d. Kepastian hukum atas redistribusi tanah terlantar.

2. Kemanfaatan Hukum Terhadap Tanah Terlantar Untuk Redistribusi, yang ditunjang dengan beberapa indikator:
 - a. Tanah terlantar dan kaitannya dengan Reforma Agraria
 - b. Subjek dan Objek redistribusi tanah
 - c. Aspek kemanfaatan dalam redistribusi tanah

Yang ingin dihasilkan dalam penulisan penelitian ini adalah Terwujudnya pemanfaatan tanah terlantar redistribusi yang berkeadilan.

Bagan Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

1. Kepastian hukum adalah bagian dari upaya untuk dapat mewujudkan keadilan.
2. Kemanfaatan hukum adalah hal yang paling utama didalam sebuah tujuan hukum
3. Pengendalian tanah adalah upaya yang dilakukan untuk mengatur agar suatu penggunaan tanah sesuai dengan yang diinginkan.
4. Penetapan tanah terlantar keputusan penetapan tanah terlantar atas usulan kepala kantor wilayah Badan pertanahan nasional.
5. Tanah terlantar adalah tanah hak, tanah Hak pengelolaan dan tanah yang diperoleh berdasarkan dasar penguasaan atas tanah, yang sengaja tidak diusahakan, tidak di pergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara.
6. BPN adalah sebuah lembaga pemerintah, yang bertanggung jawab atas pengelolaan, pemetaan, dan pendaftaran tanah serta aset properti di Indonesia yang memiliki peran penting dalam mengatur dan mengawasi segala hal, yang berkaitan dengan pertanahan.
7. Reistribusi Tanah adalah pembagian tanah-yanaah yang dikuasai oleh negara dan telah ditegaskan menjadi objek TORA yang diberikan kepada petani penggarap yang telah memenuhi persyaratan ketentuan peraruran pemerintah.
8. Reforma Agraria adalah Penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih

berkeadilan melalui penataan asset dan disertai dengan penataan akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia.

9. Pelaksanaan kewenangan adalah proses atau hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu.