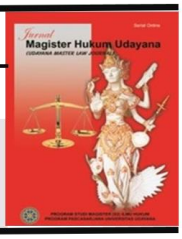
JURNAL MAGISTER HUKUM UDAYANA
(UDAYANA MASTER LAW JOURNAL)
Vol. 15 No. 3 September 2026
E-ISSN: 2502-3101 P-ISSN: 2302-528x
http: //ojs.unud.ac.id/index.php/jmhu



Kepastian Hukum Penetapan Batas Penguasaan Tanah Pertanian dalam Mewujudkan Keadilan Agraria

Dwi Lananda Avindo[1], Moody Rizqy Syailendra Putra[2]

[1] Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, E-mail: dwi.217242011@stu.untar.ac.id
[2] Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, E-mail: moodys@fh.untar.ac.id

Article Info
Submitted: 3 Juni 2026
Accepted: 30 September 2026
Published: 30 September 2026

Keywords:
Legal Certainty; Agricultural Landholding Limits; Effective Control; Distributive Justice; Administrative Due Process

Kata kunci:
Kepastian Hukum; Batas Penguasaan Tanah; Penguasaan Efektif; Keadilan Distributif; Administrative Due Process

DOI:
10.24843/JMHU.2026.v15.i03.p06

Abstract
This article examines the legal implications of normative misalignment in regulating agricultural landholding limits and formulates a verification model for effective control that safeguards legal certainty and agrarian justice. It employs prescriptive normative legal research through statutory, conceptual, analytical, and case-law approaches. The analysis finds that Articles 7 and 17 of the Agrarian Basic Law are further implemented by Law No. 56 Government Regulation in Lieu of Law of 1960, while Article 3(3) of Ministerial Regulation No. 18 of 2016 may narrow the statutory concept of a family's control into individual ownership if interpreted exhaustively. Lease and control over land belonging to another person are relevant under the statute, whereas sharecropping and agricultural cooperation require examination of their legal basis and actual control. The article proposes a Tiered Verification Model Based on Beneficial Control and Administrative Due Process. The model separates preliminary inventory indicators from legally sufficient proof, limits land-office review to its administrative authority, and guarantees notice, access to evidence, the right to be heard, reasoned decisions, and legal remedies.

Abstrak
Artikel ini menganalisis implikasi yuridis ketidakselarasan norma mengenai batas penguasaan tanah pertanian dan merumuskan model verifikasi penguasaan efektif yang menjamin kepastian hukum serta keadilan agraria. Penelitian hukum normatif preskriptif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, analitis, dan studi putusan. Hasil kajian menunjukkan bahwa Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA dijabarkan melalui Undang-Undang Nomor 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1960, tetapi Pasal 3 ayat (3) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 berpotensi menyempitkan cakupan penguasaan satu keluarga menjadi kepemilikan orang perseorangan apabila ditafsirkan secara eksklusif. Sewa dan penguasaan atas tanah pihak lain relevan menurut undang-undang, sedangkan bagi hasil dan kerja sama harus dinilai

berdasarkan hubungan hukum dan kendali aktual. Artikel ini mengusulkan Model Verifikasi Berjenjang Berbasis Beneficial Control dan Administrative Due Process yang memisahkan indikator inventarisasi dari bukti pelanggaran, membatasi pemeriksaan administratif sesuai kewenangan, serta menjamin pemberitahuan, kesempatan didengar, keputusan beralasan, dan upaya hukum.

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Tanah pertanian memiliki kedudukan yang tidak terbatas pada objek hak keperdataan. Tanah menjadi sumber penghidupan, faktor produksi, ruang sosial, dan salah satu dasar bagi keberlanjutan rumah tangga petani. Oleh sebab itu, pengaturan penguasaan tanah menyentuh dua kepentingan yang harus dibaca secara seimbang: perlindungan kepastian hak bagi pemegang hak dan kewajiban negara memastikan agar struktur penguasaan tidak menutup akses masyarakat secara tidak adil. Kajian mengenai reforma agraria menempatkan pengaturan akses terhadap tanah sebagai bagian penting dari keadilan sosial, bukan semata-mata agenda administrasi pertanahan.[1]

Dalam hukum agraria Indonesia, orientasi tersebut tercermin dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan prinsip-prinsip Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA mengakui fungsi sosial hak atas tanah serta menolak penguasaan tanah yang melampaui batas dan merugikan kepentingan umum. Pasal 17 UUPA menjadi dasar bagi penetapan luas maksimum dan/atau minimum tanah yang dapat dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau satu keluarga. Pelaksanaan lebih khusus mengenai luas tanah pertanian ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 56 Prp 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.[2]

Penetapan batas tersebut mempunyai dua orientasi. Pertama, menciptakan ukuran legal yang dapat diketahui pemegang hak dan dapat digunakan oleh aparat pelaksana. Kedua, mencegah penguasaan berlebihan dan mendukung penataan struktur agraria yang lebih adil. Prinsip fungsi sosial mengharuskan agar perlindungan hak individual tidak dipisahkan dari akibat sosial penguasaan tanah; namun, prinsip itu juga tidak dapat dijadikan alasan untuk mengambil atau mengurangi hak seseorang tanpa dasar dan prosedur hukum yang jelas. Analisis mengenai fungsi sosial hak atas tanah menekankan perlunya mempertemukan kepentingan individual, sosial, dan publik secara terukur.[3]

Persoalan kepastian hukum kemudian muncul ketika norma yang menetapkan batas luas diterapkan terhadap struktur penguasaan yang semakin kompleks. Ukuran formal berupa nama pemegang hak di dokumen pertanahan tidak selalu sepenuhnya

[1] Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2021).

[2] Singkatan "Prp" merujuk pada bentuk instrumen yang ditetapkan sebagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berdasarkan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[3] Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, 2nd ed. (Jakarta: Prenada Media, 2026): 75

menjelaskan siapa yang secara efektif mengambil keputusan, mengelola, mengendalikan, atau menerima manfaat dari tanah. Sebaliknya, penguasaan efektif yang terindikasi melalui kegiatan pertanian juga tidak otomatis berarti bahwa terdapat pelanggaran hukum. Penilaian harus memisahkan data indikatif, bukti hubungan penguasaan, dan kesimpulan hukum. Penelitian tentang pembatasan pemilikan tanah menunjukkan bahwa kepatuhan terhadap bentuk formal hukum perlu dinilai bersama dampak distributifnya terhadap petani kecil dan masyarakat pedesaan.[4]

Kebutuhan untuk menjelaskan hubungan antara hak formal dan kenyataan penguasaan diperkuat oleh kajian pemanfaatan Sensus Pertanian untuk mendukung land reform. Data sensus dapat menggambarkan penguasaan efektif dan sebaran rumah tangga petani, tetapi konsep tersebut tidak identik dengan kepemilikan hukum yang tercatat. Karena itu, penggabungan data statistik pertanian dengan data administrasi pertanahan harus diletakkan sebagai dasar inventarisasi dan verifikasi lanjutan, bukan sebagai pengganti pembuktian hak atau penentu tunggal pelanggaran.[5] Perbedaan antara penguasaan formal dan efektif juga membuat perumusan metode penghitungan batas menjadi bagian substantif dari kepastian hukum, bukan hanya urusan teknis pencatatan.

Kerangka hukum pengendalian penguasaan tanah pertanian juga berkembang melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian. Sementara itu, Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria menata strategi reforma agraria melalui legalisasi aset, redistribusi tanah, pemberdayaan ekonomi subjek reforma agraria, kelembagaan, dan partisipasi masyarakat. Perpres tersebut menggantikan Perpres Nomor 86 Tahun 2018. Perkembangan kebijakan ini menegaskan bahwa kepastian hukum mengenai batas penguasaan tanah perlu dibaca sebagai bagian dari tata kelola reforma agraria yang lebih luas, tetapi bukan berarti semua instrumen tersebut memiliki fungsi hukum yang sama. Kajian tentang perjalanan reforma agraria Indonesia juga menempatkan penataan kepemilikan dan pemanfaatan tanah sebagai agenda kebijakan yang berkesinambungan.[6]

Penelitian terdahulu terbagi dalam tiga klaster. Pertama, dampak distributif: Arisaputra membahas access reform[7], Hekmatyar dan Nugroho mengkaji pola penguasaan dan kesejahteraan[8], Earlene dan Djaja menyoroti ketidaksetaraan

---

[4] Varun Chhachhar, Sumarno Sumarno, and Joan Antonio Gonzales, "From Law to Justice: Ownership Restrictions in the Fight for Agrarian Equity," *Unnes Law Journal* 11, no. 1 (2025): 75–108.

[5] Mohamad Shohibuddin, Anisa Dwi Utami, and Dina Nurdinawati, "Pemanfaatan Data Sensus Pertanian untuk Mendukung Program Land Reform: Kasus Kabupaten Blitar dan Luwu Utara," *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 7, no. 1 (2021): 126–148.

[6] Setiyo Utomo, "Perjalanan Reforma Agraria Bagian dari Amanah Konstitusi Negara," *Veritas et Justitia* 7, no. 1 (2021): 115–138.

[7] Muhammad Ilham Arisaputra, "Access Reform dalam Kerangka Reforma Agraria untuk Mewujudkan Keadilan Sosial," *Perspektif: Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan* 21, no. 2 (2016): 83–96.

[8] Versanudin Hekmatyar and Fentiny Nugroho, "Pola Penguasaan Tanah dan Distribusi Kesejahteraan Rumah Tangga di Pedesaan Jawa Timur," *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 4, no. 1 (2018): 39–52.

kepemilikan[9], Chhachhar dkk. menilai pembatasan kepemilikan, serta Samosir dan Moeis menguji hubungan akses tanah dan kesejahteraan petani[10]. Kedua, filosofi keadilan: Rejekiningsih menganalisis fungsi sosial hak atas tanah[11], sedangkan Baskoro menggunakan teori Rawls untuk membaca keadilan dalam tata kelola pertanian[12]. Keduanya menegaskan pentingnya menyeimbangkan kepastian hak, kepentingan umum, dan perhatian terhadap kelompok rentan. Ketiga, data dan kelembagaan: Shohibuddin, Utami, dan Nurdinawati mengkaji pemanfaatan data sensus untuk land reform. Sulfian dkk. membahas fragmentasi kelembagaan reforma agraria [13], sedangkan Suhadi dkk. menyoroti budaya hukum dalam konversi tanah pertanian[14]. Literatur tersebut belum merumuskan parameter pembuktian penguasaan efektif yang menghubungkan data administrasi, beneficial control, dan prosedur pemeriksaan yang melindungi hak pihak terkait.

Celah penelitian terletak pada ketidakselarasan vertikal antara konsep penguasaan satu keluarga atas tanah sendiri maupun tanah pihak lain yang dikuasai dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1960 dan rumusan kepemilikan perorangan dalam Pasal 3 ayat (3) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016. Kebaruan artikel ini ialah Model Verifikasi Berjenjang Berbasis Beneficial Control dan Administrative Due Process, yakni model inventarisasi, verifikasi kendali nyata, dan penetapan administratif yang dapat diuji tanpa menjadikan hubungan keluarga atau data administratif sebagai bukti final pelanggaran.

Tulisan ini bertujuan menganalisis implikasi yuridis ketidakselarasan norma penetapan batas penguasaan tanah pertanian serta merumuskan parameter pembuktian penguasaan efektif dan prosedur verifikasi administratif yang konsisten, proporsional, dapat diprediksi, dan menjamin perlindungan hukum bagi pihak terkait.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan karakter preskriptif. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan, konseptual, analitis, dan kasus. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menilai

[9] Felishella Earlene and Benny Djaja, "Implikasi Kebijakan Reforma Agraria terhadap Ketidaksetaraan Kepemilikan Tanah melalui Lensa Hak Asasi Manusia," *Tunas Agraria* 6, no. 2 (2023): 152–170.

[10] Heru Poppy Samosir and Jossy P. Moeis, "The Urgency of Agrarian Reform Policy: A Study of the Impact of Land Access on Farmer Household Welfare," *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 8, no. 2 (2023): 159–184.

[11] Triana Rejekiningsih, "Asas Fungsi Sosial Hak atas Tanah pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan dari Teori, Yuridis dan Penerapannya di Indonesia)," *Yustisia* 5, no. 2 (2016): 298–325.

[12] Aji Baskoro, "Keadilan dalam Tata Kelola Pangan: Kajian Keadilan John Rawls terhadap Problematika Pertanian di Indonesia," *Jurnal Suara Keadilan* 26, no. 1 (2025): 103–120.

[13] A. Sultan Sulfian, Lukman Ansar, Firdaus, Nahi Hashim Fathi Aboalela, and Mohammad Yusuf Musa Albarahmeh, "Agrarian Reform, Institutional Fragmentation and Land Justice in Indonesia," *Al-Adalah: Jurnal Hukum dan Politik Islam* 11, no. 2 (2026): 289–305.

[14] Asmarani Ramli Suhadi, Tri Andari Dahlan, Uche Nnawulezi, and Mary-Ann Onoshioke Ajayi, "The Development of Agricultural Land Conversion: Legal Culture and Comparative Law in Indonesia and Nigeria," *Lex Scientia Law Review* 8, no. 2 (2024): 1029–1066.

hubungan antara UUPA, Undang-Undang Nomor 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahannya, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025, Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016, dan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 13 Tahun 2017. Pendekatan konseptual digunakan untuk menjelaskan kepastian hukum, fungsi sosial tanah, penguasaan formal dan efektif, beneficial control, keadilan distributif, serta administrative due process. Pendekatan kasus digunakan untuk menilai relevansi putusan Mahkamah Konstitusi dan peradilan tata usaha negara terhadap akibat hukum, kehati-hatian administrasi, dan perlindungan hak.

Bahan hukum primer meliputi peraturan tersebut, termasuk Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 sebagai rezim penertiban kawasan dan tanah telantar yang berlaku sebelum dicabut, serta Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 sebagai pengaturan yang berlaku sejak 6 November 2025. Bahan hukum primer juga mencakup Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, Nomor 11/PUU-V/2007, dan Nomor 3/PUU-VIII/2010, serta Putusan PTUN Palembang Nomor 4/G/2019/PTUN.PLG, Putusan PTUN Bandung Nomor 81/G/2012/PTUN-BDG, Putusan PT.TUN Medan Nomor 281/B/2019/PT.TUN-MDN, Putusan Mahkamah Agung Nomor 214 K/TUN/2020, dan Putusan Peninjauan Kembali Nomor 144 PK/TUN/2021. Bahan hukum sekunder terutama terdiri atas artikel jurnal nasional dan internasional yang relevan. Pengumpulan bahan dilakukan melalui studi dokumen; analisis dilakukan secara kualitatif dengan penafsiran sistematis dan hierarkis, kemudian menghasilkan preskripsi mengenai harmonisasi norma, parameter pembuktian, kewenangan lembaga, dan prosedur pemeriksaan administratif.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Konstruksi Hukum Penetapan Batas Penguasaan Tanah Pertanian

Kepastian hukum penetapan batas penguasaan tanah pertanian perlu dimulai dari hubungan antara norma mengenai hak atas tanah, fungsi sosial, dan pembatasan penguasaan. UUPA menempatkan hak atas tanah dalam hubungan dengan kepentingan masyarakat. Pasal 7 memuat larangan substantif terhadap pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas apabila merugikan kepentingan umum, sedangkan Pasal 17 memberi mandat untuk menetapkan luas maksimum dan/atau minimum yang dapat dipunyai dengan hak oleh satu keluarga atau badan hukum. Undang-Undang Nomor 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1960 kemudian menjadi instrumen khusus yang menetapkan batas tanah pertanian dan mekanisme penataan kelebihan tanah. Hubungan tersebut menunjukkan bahwa norma pembatasan tidak dapat dibaca sebagai angka administratif yang berdiri sendiri, melainkan sebagai satu sistem larangan, mandat pengaturan, dan konsekuensi hukum.

Hubungan ketiga ketentuan tersebut mempunyai fungsi yang berbeda. Pasal 7 UUPA merupakan norma larangan substantif. Pasal 17 ayat (1) menetapkan bahwa dengan mengingat Pasal 7, luas maksimum dan/atau minimum tanah yang dapat dipunyai

dengan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 diatur untuk satu keluarga atau badan hukum; ayat (2) memerintahkan pengaturannya melalui peraturan perundang-undangan; sedangkan ayat (3) menentukan bahwa tanah yang melebihi batas maksimum diambil pemerintah dengan ganti kerugian untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan. Dengan demikian, Pasal 7 menyediakan dasar pembatasan, Pasal 17 memberikan delegasi dan akibat penataan, sementara Undang-Undang Nomor 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1960 mengoperasionalkan batas tanah pertanian untuk subjek dan objek yang ditentukannya.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1960 membatasi penguasaan tanah pertanian oleh satu keluarga, baik tanah milik sendiri maupun kepunyaan orang lain, paling banyak 20 hektare. Ayat (2) memungkinkan tambahan paling banyak 5 hektare dalam keadaan daerah sangat khusus. Pasal 3 mengatur pelaporan kelebihan dalam masa transisi selama tiga bulan, bukan pelaporan periodik. Pasal 4 mengendalikan pemindahan hak, Pasal 5 mengatur penyelesaian tanah kelebihan, Pasal 6 mewajibkan penyesuaian dalam satu tahun atas perolehan baru yang menyebabkan kelebihan, dan Pasal 10 menetapkan sanksi pidana secara limitatif.

Penentuan batas tidak hanya ditentukan oleh luas. Penjelasan Umum angka 7 Undang-Undang Nomor 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1960 menyebut ketersediaan tanah, kepadatan penduduk, jenis dan kesuburan tanah, irigasi, kelayakan usaha tani keluarga, serta teknologi pertanian. Penjelasan itu membedakan sawah dan tanah kering serta daerah tidak padat sampai sangat padat; jumlah anggota keluarga juga dipertimbangkan. Karena rincian tersebut terdapat dalam Penjelasan Umum, ia menjadi konteks penafsiran, bukan kewenangan petugas untuk membuat formula baru. Klasifikasi tanah dan wilayah harus bersumber pada data resmi.

Pasal 3 ayat (3) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 menetapkan batas kepemilikan orang perseorangan sebesar 20 hektare pada daerah tidak padat, 12 hektare pada daerah kurang padat, 9 hektare pada daerah cukup padat, dan 6 hektare pada daerah sangat padat; ayat (4) mengaitkan batas badan hukum dengan keputusan pemberian hak. Ketegangan hierarki muncul karena Undang-Undang Nomor 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1960 memakai konsep penguasaan satu keluarga yang mencakup tanah milik sendiri maupun tanah pihak lain, sedangkan peraturan menteri menggunakan rumusan kepemilikan orang perseorangan. Jika dibaca secara eksklusif sehingga mengecualikan penguasaan satu keluarga dan tanah pihak lain yang dicakup undang-undang, Pasal 3 ayat (3) berpotensi menimbulkan deviasi normatif berupa ultra vires substantif, sebab peraturan menteri seolah mempersempit subjek dan objek yang telah ditetapkan undang-undang. Penilaian tersebut merupakan argumentasi mengenai potensi pertentangan norma, bukan pernyataan bahwa ketentuan itu telah dinyatakan tidak sah; kewenangan pengujian peraturan di bawah undang-undang berada pada Mahkamah Agung. Sebelum ada putusan pengujian, penafsiran harmonis harus diutamakan.

Penguasaan lintas kabupaten/kota perlu dianalisis secara agregatif, tetapi tidak boleh dicampuradukkan dengan rezim tanah absentee atau guntai. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1960

menggunakan jumlah keseluruhan penguasaan satu keluarga; karena itu, perbedaan letak bidang tidak dengan sendirinya menghapus relevansi agregasi. Di sisi lain, Pasal 10 UUPA mewajibkan tanah pertanian pada asasnya dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya, dengan pengecualian yang ditentukan undang-undang. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 mengatur pelaksanaan larangan absentee, termasuk kewajiban pemilik yang berpindah tempat tinggal dalam kondisi yang ditentukan untuk memindahkan haknya. Dengan demikian, harus dilakukan dua pengujian yang terpisah: pertama, penghitungan agregat batas penguasaan satu keluarga; kedua, kepatuhan pemilik terhadap larangan absentee pada bidang yang bersangkutan. Lokasi lintas wilayah relevan bagi penghitungan agregat, tetapi bukan dengan sendirinya bukti pelanggaran larangan absentee.

Asimetri juga terlihat pada pengaturan orang perseorangan pemegang Hak Milik dan badan hukum pemegang Hak Guna Usaha (HGU). Untuk orang perseorangan pemegang Hak Milik atas tanah pertanian, Pasal 3 ayat (3) Peraturan Menteri Nomor 18 Tahun 2016 menentukan batas menurut kepadatan wilayah, yakni 20, 12, 9, atau 6 hektare, sedangkan Pasal 3 ayat (4) menghubungkan penguasaan badan hukum dengan keputusan pemberian hak. Apabila badan hukum memegang HGU, luas dan jangka waktu bidang mengikuti keputusan pemberian HGU serta rezim HGU dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Karena HGU merupakan hak atas tanah dengan peruntukan, jangka waktu, kewajiban pengusahaan, dan larangan yang ditentukan tersendiri, batas 20/12/9/6 hektare untuk orang perseorangan tidak dapat diterapkan begitu saja sebagai satu plafon identik bagi seluruh pemegang HGU berbadan hukum. Perbedaan rezim tersebut bukan berarti badan hukum bebas menguasai tanah tanpa batas; luas, subjek, tujuan penggunaan, dan kewajiban pemegang HGU tetap dikendalikan melalui keputusan pemberian hak serta ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, analisis harus membedakan agregasi penguasaan keluarga atas tanah pertanian dengan luas bidang HGU yang diberikan kepada badan hukum.

Diagnosis utama bukan ketiadaan norma dasar, melainkan potensi ketidakselarasan vertikal tentang subjek dan objek serta belum lengkapnya pedoman penghitungan dan pembuktian. Deviasi dapat timbul apabila istilah kepemilikan perorangan mengecualikan penguasaan satu keluarga atau tanah pihak lain yang dicakup undang-undang. Definisi satu keluarga, kendali tidak langsung, agregasi lintas wilayah, dan klasifikasi tanah juga memerlukan aturan lebih terukur. Kelemahan implementasi seperti data tidak akurat atau koordinasi lemah belum dapat dipastikan melalui penelitian normatif; hal itu memerlukan bukti empiris.

Penetapan batas menurut kerangka tersebut harus menghasilkan sekurang-kurangnya tiga bentuk kepastian. Pertama, kepastian normatif: subjek, objek, ukuran dan akibat hukum dari penguasaan yang melampaui batas harus dapat diketahui dari aturan. Kedua, kepastian penerapan: pihak yang diperiksa dan pejabat yang berwenang harus dapat mengetahui bagaimana norma diterapkan terhadap bidang tanah yang faktual. Ketiga, kepastian prosedural: pengumpulan data, verifikasi, pemberitahuan, kesempatan memberi penjelasan, serta keberatan terhadap hasil pemeriksaan perlu berlangsung melalui prosedur yang jelas. Ketiga unsur ini saling menguatkan. Batas numerik yang jelas tetapi tidak disertai prosedur penghitungan yang dapat dipahami berpotensi menghasilkan keputusan yang tidak konsisten.

Keterkaitan antara pengaturan batas dan fungsi sosial tanah tampak pula dalam kajian mengenai pembatasan pemilikan tanah. Walaupun setiap rezim penguasaan mempunyai karakteristiknya sendiri, kajian tersebut memberi pelajaran konseptual bahwa penetapan batas harus dihubungkan dengan tujuan keadilan agraria dan dampak distributifnya, bukan hanya kepentingan pemegang hak.[15] Perbandingan tersebut digunakan secara terbatas sebagai analogi prinsip, bukan untuk menyamakan rezim hukum perkebunan dengan batas penguasaan tanah pertanian.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 memperlihatkan bahwa pengendalian penguasaan tanah pertanian juga memerlukan ketentuan operasional di luar penetapan batas umum. Untuk mencapai kepastian, pengaturan di tingkat operasional perlu konsisten dengan undang-undang serta menyediakan metode pelaksanaan yang transparan. Pada saat bersamaan, Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 menempatkan reforma agraria dalam rangkaian penataan aset, redistribusi, pemberdayaan akses, kelembagaan, dan partisipasi. Pengaturan tentang reforma agraria tersebut membantu menghubungkan batas penguasaan dengan tujuan kebijakan yang lebih luas, tetapi tidak dapat dibaca sebagai pengganti otomatis terhadap ketentuan khusus tentang luas tanah pertanian.

Dengan demikian, ukuran keberhasilan norma bukan sekadar apakah batas maksimum tertulis, tetapi apakah batas tersebut dapat dihitung secara konsisten pada situasi konkret, dengan kriteria yang diketahui sebelumnya. Ketika aturan merujuk pada kategori tanah dan kondisi wilayah, penerapannya memerlukan klasifikasi yang tepat serta penjelasan mengenai sumber data yang digunakan. Tanpa metode penghitungan yang dapat diperiksa, perbedaan tafsir dapat muncul antara pemegang hak, aparat pertanahan, pemerintah daerah, dan pihak yang berkepentingan. Prinsip kepastian hukum menghendaki agar perbedaan demikian diselesaikan melalui kriteria terbuka, bukan diskresi tanpa parameter.

3.2. Kepastian Hukum dan Keadilan Agraria sebagai Dua Ukuran yang Saling Melengkapi

Kepastian hukum dan keadilan agraria tidak seharusnya dipertentangkan. Kepastian hukum melindungi orang dari tindakan yang tidak dapat diprediksi, sekaligus memungkinkan negara menerapkan kebijakan pemerataan dengan dasar yang konsisten. Keadilan agraria menilai apakah struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah memberi kesempatan yang lebih adil kepada masyarakat untuk memperoleh manfaat dari sumber daya tersebut. Dalam tulisan ini, keadilan agraria tidak dimaknai sebagai kewajiban membagikan tanah dengan luas identik kepada setiap orang, tetapi sebagai pengaturan yang mencegah konsentrasi penguasaan yang tidak dapat dibenarkan, menjamin prosedur setara, dan memberi perhatian pada kelompok dengan akses terbatas.

Teori kepastian hukum menguji kejelasan, konsistensi, dan keterprediksian norma. Kejelasan menuntut rumusan subjek, objek, ukuran, klasifikasi wilayah, metode hitung, kewenangan, dan akibat hukum. Konsistensi menuntut keselarasan peraturan menteri dengan undang-undang; keterprediksian menuntut akibat hukum dapat

[15] Chhachhar, Sumarno, and Gonzales, "From Law to Justice," 75–108.

diketahui sebelum pemeriksaan. Kajian kepastian hukum menekankan norma yang jelas, koheren, dapat diakses, dan memungkinkan akibat hukum diperkirakan[16].

Dalam penetapan batas, metode penghitungan perlu diperjelas. Konsistensi diuji ketika konsep satu keluarga dalam Undang-Undang Nomor 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1960 dibaca bersama pembatasan kepemilikan perorangan dan badan hukum dalam Peraturan Menteri Nomor 18 Tahun 2016. Keterprediksian juga mensyaratkan kejelasan tentang sewa, bagi hasil, kerja sama, hubungan keluarga, penguasaan lintas wilayah, dan bukti pelanggaran.

Pendekatan keadilan distributif berguna untuk menilai dampak struktur penguasaan terhadap kesempatan hidup masyarakat. Penelitian Samosir dan Moeis yang menguji dampak akses tanah pada pengeluaran rumah tangga petani menunjukkan bahwa pembukaan dan perluasan akses melalui skema distribusi tanah yang dipimpin negara mempunyai perbedaan signifikan terhadap pengeluaran rumah tangga, sementara pendekatan pasar yang diuji tidak menunjukkan perbedaan signifikan.[17] Temuan tersebut tidak berarti bahwa distribusi tanah sendiri otomatis menyelesaikan seluruh persoalan kesejahteraan. Namun, ia mendukung pandangan bahwa akses terhadap tanah merupakan variabel penting dalam menilai apakah kebijakan agraria memberi manfaat bagi rumah tangga yang kekurangan tanah.

Kajian lain mengenai hubungan reforma agraria dan kesejahteraan rumah tangga petani juga menempatkan redistribusi sumber daya dan akses produktif sebagai bagian dari tujuan sosial reforma agraria.[18] Dengan demikian, batas penguasaan tanah dapat dipahami sebagai instrumen pencegahan yang melengkapi penataan aset dan akses. Instrumen ini tidak menggantikan program pemberdayaan, akses modal, teknologi, pasar, atau pendampingan usaha tani. Kajian tentang redistribusi tanah di Ternate, misalnya, menemukan bahwa kepastian hukum atas tanah dapat memberi rasa aman, tetapi manfaat ekonomi belum tentu terasa secara signifikan tanpa pendampingan untuk pengelolaan hasil pertanian.[19] Artinya, fungsi penetapan batas adalah salah satu bagian dari desain kebijakan yang lebih besar, bukan satu-satunya indikator keberhasilan reforma agraria.

Perspektif hak asasi manusia memperkuat hubungan itu. Ketidaksetaraan kepemilikan tanah dapat berpengaruh pada bukan hanya hak atas tanah, tetapi juga kesempatan bekerja dan mencapai standar hidup yang layak. Karena itu, pembentukan atau pelaksanaan batas harus mempertimbangkan kelompok yang aksesnya terhadap tanah sangat terbatas, tanpa mengabaikan perlindungan prosedural pemegang hak yang diperiksa. Dalam pembacaan teori keadilan John Rawls, perhatian terhadap kelompok yang kurang beruntung berarti menilai apakah tata hukum memberi kesempatan yang

---

[16] John Rawls, *A Theory of Justice*, rev. ed. (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1999), 52–65, 214–220, 266.

[17] Samosir and Moeis, "The Urgency of Agrarian Reform Policy," 159–184.

[18] Afriliyeni, Martua Sihaloho, and Rai Sita, "Hubungan Reforma Agraria dengan Peningkatan Kesejahteraan Rumah Tangga Petani," *Jurnal Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat* 5, no. 3 (2021): 433–449.

[19] Dewi Gafuraningtyas, Nurasih Setiatin, and Tommy Anggrivianto, "Dampak Redistribusi Tanah terhadap Penghidupan Masyarakat di Kawasan Fora 2 (Ternate) Maluku Utara," *Majalah Geografi Indonesia* 38, no. 1 (2024): 16–24.

lebih adil kepada masyarakat dengan keterbatasan akses, bukan menetapkan angka hektare secara abstrak tanpa dukungan data.[20]

Dalam kerangka John Rawls, prinsip keadilan disusun menurut prioritas leksikal (lexical priority): prinsip pertama mengenai kebebasan dasar yang setara harus dipenuhi sebelum prinsip kedua mengenai ketidaksetaraan sosial-ekonomi diterapkan; di dalam prinsip kedua, kesetaraan kesempatan yang adil mendahului prinsip perbedaan. Dalam konteks pembatasan tanah, gagasan prioritas tersebut menuntut agar negara lebih dahulu memastikan dasar hukum yang jelas, perlindungan hak yang sah, pemberitahuan, kesempatan didengar, pemeriksaan bukti, dan akses terhadap upaya hukum sebelum menjatuhkan tindakan administratif yang mengurangi hak. Setelah jaminan dasar itu dipenuhi, kebijakan penataan dapat dinilai menurut prinsip perbedaan, yakni apakah susunan penguasaan dan tindakan negara memberi manfaat bagi kelompok yang paling kurang beruntung, termasuk petani kecil dan rumah tangga dengan akses tanah terbatas. Penerapan ini merupakan penggunaan kerangka Rawls secara analitis; hak atas tanah tidak disamakan begitu saja dengan kategori kebebasan dasar yang bersifat mutlak.[21]

Arah tersebut selaras dengan penafsiran Mahkamah Konstitusi mengenai Hak Menguasai Negara dan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, Mahkamah menguraikan fungsi penguasaan negara melalui kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan; putusan itu lahir dalam perkara ketenagalistrikan sehingga digunakan di sini sebagai kerangka konstitusional umum, bukan putusan khusus pertanahan. Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010 menekankan bahwa kemakmuran rakyat harus dinilai melalui manfaat, pemerataan, partisipasi, dan penghormatan terhadap hak yang telah ada, dalam konteks pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Sementara itu, Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 secara langsung menguji Undang-Undang Nomor 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1960 dan mempertahankan ketentuan sanksinya. Ketiga putusan tersebut mendukung kesimpulan bahwa fungsi sosial dan kewenangan negara harus dijalankan melalui dasar hukum serta prosedur yang menghormati hak yang telah ada.

Pengaturan yang terlalu kabur dapat merugikan kedua sisi. Jika ukuran dan cara penghitungan tidak jelas, pemegang hak menghadapi ketidakpastian tentang status tanahnya, sedangkan pemerintah sulit menegakkan tujuan pemerataan. Sebaliknya, jika fokus hanya pada kepastian administratif tanpa memeriksa hubungan faktual penguasaan, struktur kontrol yang mungkin terfragmentasi di berbagai nama dapat luput dari analisis. Kajian mengenai implementasi kebijakan agraria dan ketimpangan penguasaan lahan turut menunjukkan pentingnya menilai bagaimana kebijakan bekerja dalam konteks penguasaan tanah yang konkret.[22] Oleh karena itu, kepastian hukum yang mendukung keadilan agraria mesti menghubungkan batas substantif dengan kemampuan identifikasi dan prosedur penegakan yang dapat dipertanggungjawabkan.

---

[20] Earlene and Djaja, "Implikasi Kebijakan Reforma Agraria," 152–170.

[21] Rawls, *A Theory of Justice*, 52–65, 214–220, 266.

[22] Muhammad Febri Ramdani, "Implementasi Kebijakan Agraria dan Ketimpangan Penguasaan Lahan (Kasus Lahan Eks HGU di Desa Cipeuteuy, Kecamatan Kabandungan, Kabupaten Sukabumi, Provinsi Jawa Barat)," *Jurnal Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat* 4, no. 6 (2020): 731–766.

3.3. Perbedaan Penguasaan Formal dan Penguasaan Efektif

Salah satu persoalan utama dalam penetapan batas ialah menentukan apa yang sesungguhnya dihitung sebagai penguasaan oleh subjek yang sama. Catatan hak atas tanah menyediakan dasar penting untuk mengidentifikasi pemegang hak formal. Namun, untuk kepentingan inventarisasi agraria, data formal perlu dibaca bersama informasi tentang siapa yang mengelola, mengambil keputusan, menyediakan modal, mengendalikan pemanfaatan, dan menerima manfaat dari bidang tanah. Shohibuddin, Utami, dan Nurdinawati menjelaskan bahwa data Sensus Pertanian merekam dimensi penguasaan efektif yang tidak selalu identik dengan kepemilikan legal; penggabungan data tersebut dengan data kepemilikan tanah dapat membantu penyiapan inventarisasi lebih lanjut.

Pembedaan ini tidak boleh menghasilkan anggapan bahwa penguasaan efektif selalu ilegal atau bahwa pemilik formal bukan penguasa sebenarnya. Penyewaan tanah, bagi hasil, kerja sama produksi, pengelolaan keluarga, dan bentuk perjanjian lain dapat menjelaskan penggunaan tanah tanpa otomatis mengubah pemegang hak atau menimbulkan pelanggaran batas maksimum. Maka, fungsi data efektif adalah membuka pertanyaan untuk pemeriksaan, bukan menjadi putusan hukum dengan sendirinya. Pemeriksaan harus menilai dasar hubungan, jangka waktu, tingkat kendali, hak dan kewajiban para pihak, serta apakah hubungan tersebut relevan menurut ketentuan pembatasan yang berlaku.

Secara tekstual, sewa mempunyai relevansi langsung terhadap penghitungan menurut Undang-Undang Nomor 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1960. Pasal 1 ayat (1) tidak membatasi penguasaan pada tanah milik sendiri, tetapi juga mencakup tanah kepunyaan orang lain yang dikuasai. Penjelasan Umum angka 7 huruf b menerangkan bahwa tanah pihak lain yang dikuasai melalui hak gadai, sewa, dan hubungan lain relevan diperhitungkan; letaknya tidak harus berada di satu tempat. Dengan demikian, penguasaan lintas kabupaten/kota tidak otomatis dikeluarkan dari penghitungan. Akan tetapi, larangan absentee berdasarkan Pasal 10 UUPA jo. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tetap merupakan pengujian yang terpisah: penghitungan luas total satu keluarga tidak sama dengan penentuan apakah pemilik memenuhi kewajiban mengusahakan tanah secara aktif atau termasuk pengecualian yang dibenarkan. Pencatatan harus membedakan pemilik formal, pihak yang menyewa atau memegang gadai, masa hubungan, dan ruang kendali agar tidak terjadi penghitungan ganda atau pengabaian hak pihak lain.

Bagi hasil harus dibedakan dari sewa dan tidak dapat disederhanakan sebagai pengalihan hak milik. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil mengatur hubungan pemilik dan penggarap; Pasal 2 membatasi luas tanah yang dapat digarap petani pada asasnya sampai sekitar 3 hektare, dengan kemungkinan pengecualian menurut ketentuan undang-undang. Batas tersebut merupakan ketentuan tersendiri mengenai penggarap dan tidak boleh dicampuradukkan dengan batas maksimum penguasaan satu keluarga menurut Undang-Undang Nomor 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1960. Karena itu, perjanjian bagi hasil merupakan fakta yang harus diperiksa, tetapi luas bidang tidak otomatis dibebankan seluruhnya kepada pemilik dan penggarap secara bersamaan. Penilaian

harus memperhatikan siapa yang menentukan pengusahaan, menyediakan sarana, menanggung risiko, mengendalikan panen, dan menerima bagian hasil berdasarkan perjanjian.

Kerja sama pertanian juga mempunyai dasar pengaturan tersendiri. Pasal 9 ayat (2) sampai dengan ayat (4) Peraturan Menteri Nomor 18 Tahun 2016 membolehkan pemilik yang tidak dapat mengusahakan atau memanfaatkan tanahnya untuk bekerja sama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian tertulis, dengan kewajiban pihak lain mengusahakan tanah sesuai peruntukan. Kerja sama yang sah tidak otomatis memindahkan hak atau membuktikan pelanggaran batas. Namun, pengaturan kerja sama tersebut harus dibaca bersama kewajiban pemegang hak untuk mengusahakan, menggunakan, memanfaatkan, dan/atau memelihara tanah. Dalam rezim sebelumnya, Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 juga mewajibkan pemegang hak melaporkan pengusahaan, penggunaan, pemanfaatan, dan/atau pemeliharaan tanah secara berkala; untuk HGU, Pasal 7 ayat (4) menempatkan tanah yang dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan/atau tidak dimanfaatkan selama dua tahun sejak pemberian hak sebagai objek penertiban tanah telantar. Ketentuan PP20/2021 tersebut bersifat historis karena telah dicabut sejak 6 November 2025 dan digantikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025. Karena itu, kerja sama pertanian tidak serta-merta merupakan penelantaran; penilaiannya harus melihat pelaksanaan perjanjian, kewajiban pemegang hak, jenis hak, dan rezim penertiban yang berlaku pada saat peristiwa hukum terjadi.

Mengenai hubungan keluarga, Undang-Undang Nomor 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1960 menggunakan rumusan orang-orang yang "dalam penghidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama". Dengan demikian, penggabungan luas tidak boleh hanya didasarkan pada hubungan darah, perkawinan, alamat yang sama, atau pencantuman dalam satu Kartu Keluarga. Fakta tersebut hanya dapat menjadi indikator awal untuk menelusuri kesatuan penghidupan dan pengendalian yang relevan; kesimpulan penguasaan harus didukung bukti hubungan ekonomi dan kendali nyata.

Apabila sertifikat tercatat atas nama beberapa kerabat tetapi keputusan pengelolaan dan manfaat ekonominya diduga terpusat pada satu pihak, dugaan tersebut dapat diuji melalui doktrin penghindaran hukum (wetsontduiking) dan kerangka beneficial control. Pasal 26 ayat (2) UUPA menyatakan batal demi hukum perbuatan pemindahan Hak Milik secara langsung atau tidak langsung kepada orang asing, warga negara Indonesia berkewarganegaraan ganda, atau badan hukum yang tidak ditunjuk pemerintah. Ketentuan ini tidak dapat diperluas seolah-olah setiap pemecahan sertifikat di antara warga negara Indonesia yang berkerabat otomatis merupakan pelanggaran Pasal 26 ayat (2). Relevansinya terbatas sebagai norma anti-penghindaran terhadap penerima yang secara hukum dilarang, sedangkan dugaan fragmentasi penguasaan oleh kerabat harus dibuktikan menurut norma batas satu keluarga dan fakta kendali yang nyata. Sebagai alat analisis, konsep pemilik manfaat dapat membantu menelusuri siapa yang secara akhir mengarahkan keputusan, menyediakan dana, mengendalikan kegiatan, serta menerima manfaat langsung atau tidak langsung; konsep itu merupakan indikator pembuktian, bukan penciptaan subjek hak atas tanah baru. Bukti yang relevan dapat meliputi instruksi penanaman, penunjukan penggarap, aliran pembiayaan, penguasaan hasil panen, penanggungan

risiko, dan kuasa pengelolaan. Kesimpulan agregasi mensyaratkan rangkaian bukti yang saling bersesuaian dan hak para pihak untuk mengajukan bantahan.

Dengan demikian, penguasaan tidak langsung harus dinilai berdasarkan hubungan yang terbukti, bukan dugaan yang semata-mata diturunkan dari kekerabatan. Apabila definisi dan parameter penguasaan efektif hendak dijadikan dasar penggabungan luas serta akibat hukum, unsur pokoknya perlu ditetapkan pada tingkat undang-undang; aturan pelaksana dapat merinci tata cara pencatatan, pemeriksaan, dan pembuktian sepanjang tidak menciptakan kategori baru atau memperluas sanksi.

Objek yang diperhitungkan juga harus jelas. Ketika pengaturan memperhatikan jenis tanah pertanian dan karakteristik wilayah, metode penghitungan harus menetapkan bagaimana luas bidang yang berlainan kategori atau berada di wilayah yang berbeda diperhitungkan. Kejelasan diperlukan juga pada data mengenai perubahan penggunaan, pemecahan atau penggabungan bidang, peralihan hak, serta hubungan penguasaan berdasarkan perjanjian. Tanpa pedoman teknis yang stabil, dua keadaan yang sebanding dapat diperlakukan berbeda, yang pada akhirnya melemahkan kepastian hukum dan menimbulkan ruang sengketa.

3.4. Integrasi Data, Kelembagaan, dan Prosedur Pengawasan

Penetapan batas tidak akan berjalan efektif apabila aparat hanya mengandalkan satu jenis data. Data pendaftaran tanah diperlukan untuk mengetahui pemegang hak formal dan identitas objek, sedangkan data pertanian dapat menjelaskan kegiatan, rumah tangga tani, serta pola penguasaan efektif. Data dari pemerintah daerah dapat memberi informasi mengenai penggunaan ruang dan karakter pertanian setempat. Akan tetapi, masing-masing data dikumpulkan untuk tujuan yang dapat berbeda, memakai satuan analisis yang berbeda, dan diperbarui dengan frekuensi yang tidak selalu sama. Integrasi yang baik karenanya tidak cukup dengan menggabungkan basis data secara teknis, melainkan perlu menyepakati definisi, identitas unik bidang dan subjek, protokol pembaruan, standar akses, serta tata cara verifikasi silang.

Kajian tentang Sensus Pertanian menegaskan potensi data rumah tangga petani untuk menggambarkan pola penguasaan hingga tingkat desa, sekaligus mengingatkan bahwa informasi tersebut perlu dipadukan dengan data kepemilikan dan inventarisasi lapangan. Dengan demikian, data statistik sebaiknya digunakan untuk mendeteksi pola, memetakan kebutuhan verifikasi, dan mengevaluasi kebijakan. Penetapan adanya pelanggaran tetap harus didasarkan pada pemeriksaan sesuai hukum dan bukti yang relevan. Prinsip ini mencegah dua risiko: hilangnya pola konsentrasi karena data formal dibaca terlalu sempit, dan timbulnya kesimpulan keliru karena data statistik diperlakukan sebagai bukti hukum yang konklusif.

Indikator pemeriksaan awal dapat berupa kesamaan alamat, hubungan keluarga, penggunaan sarana produksi bersama, pengelolaan oleh orang yang sama, sumber pembiayaan, pembagian hasil, kuasa yang berulang, atau keterkaitan beberapa bidang dalam data. Indikator ini hanya memicu klarifikasi dan verifikasi, bukan bukti final pelanggaran. Data statistik dan hubungan keluarga tidak dapat berdiri sendiri sebagai dasar penetapan pelanggaran.

Penetapan pelanggaran memerlukan bukti sah, relevan, dapat diuji, dan saling bersesuaian. Pemeriksaan mengidentifikasi subjek, bidang dan luas tanah, status hak

formal, dasar hubungan penguasaan, serta fakta kendali nyata apabila penguasaan tidak langsung didalilkan. Sertifikat, buku tanah, kontrak, bukti pembayaran dan pembiayaan, fakta pengelolaan, pemeriksaan fisik, serta keterangan para pihak dapat dinilai secara kumulatif; keputusan harus menguraikan hubungan bukti dengan subjek, objek, metode hitung, dan batas yang diterapkan.

Dalam menilai perjanjian sewa, bagi hasil, atau kerja sama, Kantor Pertanahan menjalankan pemeriksaan administratif-formal (formeel toetsing) sesuai kewenangan inventarisasi, pemeliharaan data, dan pengendalian pertanahan. Pemeriksaan dapat memastikan identitas para pihak, keberadaan dokumen, objek, jangka waktu, pencatatan, serta konsistensi administratifnya. Namun, Kantor Pertanahan tidak berwenang memutus sah atau tidak sahnya kontrak keperdataan, menafsirkan secara final prestasi para pihak, atau menetapkan wanprestasi; penilaian tersebut merupakan ranah peradilan umum dalam sengketa perdata. Sebaliknya, keputusan atau tindakan pejabat pertanahan yang merupakan tindakan administrasi pemerintahan dapat diuji melalui PTUN apabila memenuhi unsur objek sengketa dan syarat hukum acara. Pencatatan blokir merupakan tindakan administrasi sementara untuk mempertahankan status quo data pendaftaran tanah, bukan pembatalan hak atau penyitaan tanah. Pencatatan tersebut bukan tindakan otomatis setiap kali terdapat dugaan penguasaan melebihi batas; pelaksanaannya harus didasarkan pada alasan dan tata cara yang ditentukan, termasuk permohonan pihak yang mempunyai hubungan hukum dengan objek, perintah pejabat atau lembaga yang berwenang, atau keadaan lain yang dibenarkan oleh Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 13 Tahun 2017.

Setiap tindakan verifikasi dan keputusan pertanahan juga harus mematuhi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, terutama asas kecermatan (zorgvuldigheid) dalam Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Asas ini menuntut pejabat mendasarkan keputusan pada informasi dan dokumen yang lengkap, memeriksa bukti yang meringankan maupun memberatkan, dan menghindari kesimpulan dari data sepihak. Dalam Putusan PTUN Palembang Nomor 4/G/2019/PTUN.PLG, majelis menerima pemeriksaan sengketa karena pokok gugatannya mempersoalkan proses administrasi penerbitan sertifikat, bukan sengketa kepemilikan yang menjadi kewenangan peradilan umum. Dalam perkara berbeda, Putusan Mahkamah Agung Nomor 214 K/TUN/2020, yang kemudian dikuatkan melalui Putusan Peninjauan Kembali Nomor 144 PK/TUN/2021, menyoroti penerbitan 72 sertifikat tanpa penunjukan langsung batas oleh pemilik dan tanpa berita acara penataan batas; keadaan itu dinilai bertentangan dengan asas contradictoire delimitatie. Kedua contoh tersebut digunakan secara terbatas untuk menegaskan kewajiban kecermatan dalam prosedur pertanahan, bukan sebagai preseden mengenai penghitungan batas maksimum atau keabsahan kontrak perdata. Putusan PTUN Bandung Nomor 81/G/2012/PTUN-BDG merupakan perkara yang dirujuk dalam pembahasan rangkaian putusan MA tersebut, sehingga tidak dicampuradukkan dengan perkara PTUN Palembang.[23]

Kelembagaan merupakan bagian yang sama pentingnya. Kajian mengenai fragmentasi kelembagaan reforma agraria menunjukkan bahwa tumpang tindih regulasi sektoral,

[23] Muchammad Chanif Chamdani, "Kajian Kewenangan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Memutus Perkara Sertifikat Ganda pada Beberapa Putusan Pengadilan," Dictum, no. 15 (Februari 2024): 50–52.

keterpisahan administrasi tanah, ketidaklengkapan data, dan kapasitas lembaga dapat menghambat distribusi tanah yang berkeadilan. Dalam konteks penetapan batas, tata kerja yang baik harus menentukan instansi yang bertanggung jawab menginventarisasi data, memverifikasi informasi, melakukan pengawasan, memberi keputusan, serta menangani keberatan. Koordinasi dengan pemerintah daerah dan instansi yang menghasilkan data pertanian juga dibutuhkan agar keputusan tidak dibuat berdasarkan informasi yang terpisah atau saling bertentangan.[24]

Pembagian kewenangan harus tegas. Kantor Pertanahan melakukan inventarisasi dan pemeriksaan administratif sesuai Peraturan Menteri Nomor 18 Tahun 2016; Kantor Wilayah dan Kementerian ATR/BPN menjalankan fungsi pembinaan, koordinasi, dan pengendalian sesuai jenjang kewenangannya. Instansi pertanian, pemerintah daerah, dan BPS menyediakan data pendukung, bukan menetapkan status hak atau memutus sengketa.

Pemerintah kabupaten/kota mendukung dengan data penggunaan ruang dan kondisi pertanian setempat; instansi pertanian dan BPS menyediakan data statistik serta rumah tangga tani. Dukungan data tidak memindahkan kewenangan penetapan status hak dari instansi pertanahan atau kewenangan mengadili sengketa dari pengadilan.

Selain substansi dan struktur, budaya hukum turut memengaruhi hasil. Nilai, sikap, dan praktik masyarakat terhadap tanah tidak selalu dapat dibaca hanya dari teks peraturan. Penelitian mengenai budaya hukum dalam konversi tanah pertanian menunjukkan bahwa pandangan petani, kondisi sosial-ekonomi, perubahan penggunaan tanah, dan perilaku kelembagaan perlu dipertimbangkan untuk membentuk penegakan yang sesuai konteks.[25] Sementara itu, kajian filosofi hukum dan budaya kepemilikan tanah menempatkan tanah sebagai sumber daya yang berhubungan dengan kehidupan sosial dan identitas, sehingga kebijakan yang tidak menjelaskan dasar dan prosedurnya berisiko dipandang tidak legitimate.[26] Oleh karena itu, sosialisasi hukum perlu menjelaskan bukan hanya angka batas, tetapi juga konsekuensi hukum, jenis data yang dipakai, cara memperbaiki data, dan jalur keberatan.

Prosedur pemeriksaan yang adil sebaiknya mencakup pemberitahuan kepada subjek yang diperiksa, identifikasi bidang yang diperhitungkan, dasar dan metode penghitungan, kesempatan menyampaikan dokumen dan penjelasan, pencatatan hasil verifikasi, serta akses terhadap mekanisme keberatan. Apabila data menunjukkan perbedaan antara nama yang tercatat dan pihak yang diduga mengendalikan, pihak yang terkena dampak harus mengetahui informasi yang menjadi dasar pemeriksaan dalam batas yang diperbolehkan hukum. Prosedur ini bukan hambatan bagi penegakan, melainkan syarat agar keputusan mengenai pembatasan tidak menjadi tindakan sepihak dan agar kesalahan data dapat dikoreksi lebih awal.

---

[24] Sulfian et al., "Agrarian Reform, Institutional Fragmentation," 289–305.

[25] Suhadi et al., "The Development of Agricultural Land Conversion," 1029–1066.

[26] Fokky Fuad, Heriyono Tardjono, Aris Machmud, Nizla Rohayah, and Prosper Maghucu, "Ownership of Land: Legal Philosophy and Culture Analysis of Land Property Rights," *Jurnal Media Hukum* 30, no. 2 (2023): 98–116.

3.5. Arah Penguatan Kepastian Hukum Penetapan Batas Penguasaan Tanah Pertanian

Berdasarkan analisis tersebut, penguatan kepastian hukum sebaiknya ditempuh melalui penyempurnaan konstruksi dan prosedur, bukan langsung mengubah angka batas tanpa kajian empiris. Setidaknya terdapat lima arah penguatan yang saling berkaitan.

Pertama, memperjelas norma mengenai subjek dan objek penghitungan. Pedoman pelaksanaan perlu menjelaskan kategori subjek yang relevan menurut hukum, cara memperhitungkan bidang yang berada di bawah satu subjek, serta perlakuan terhadap tanah dengan karakteristik dan lokasi yang berbeda. Penegasan harus tetap berada dalam kewenangan pembentuk aturan dan tidak menciptakan kategori baru melalui keputusan administratif semata. Apabila penguasaan tidak langsung hendak diperhitungkan, indikatornya harus dirumuskan secara objektif, berbasis bukti, dan menyediakan ruang sanggah. Ini penting agar tujuan mencegah fragmentasi semu tidak berubah menjadi prasangka terhadap hubungan keluarga atau bentuk kerja sama pertanian yang sah. Instrumen hukum dipilih menurut materinya. Definisi satu keluarga, cakupan penguasaan tidak langsung, agregasi lintas wilayah, kategori subjek, dan perubahan batas substantif memerlukan perubahan undang-undang. Tata cara penyelesaian tanah kelebihan, ganti kerugian, koordinasi, serta tahapan pemeriksaan dapat diatur melalui Peraturan Pemerintah. Peraturan menteri atau pedoman teknis menstandarkan data, pemeriksaan, penghitungan, dan keberatan sepanjang tidak menciptakan subjek atau sanksi baru.

Prosedur pelaksanaan perlu mengatur tahap inventarisasi, pemberitahuan, verifikasi, pencatatan, penyampaian hasil, koreksi data, keberatan, penyelesaian tanah kelebihan, dan ganti kerugian. Peraturan Pemerintah dan peraturan menteri dapat memperjelas tata cara tersebut sepanjang sesuai delegasi dan tidak menyimpangi undang-undang.

Kedua, membangun mekanisme verifikasi berbasis hubungan subjek-objek. Data administrasi pertanahan, informasi usaha tani, dan data pemerintah daerah perlu ditautkan melalui identitas yang dapat direkonsiliasi. Ketika suatu pola terindikasi, sistem memberi penanda untuk pemeriksaan lebih lanjut, bukan otomatis menetapkan pelanggaran. Hasil verifikasi harus mencatat sumber data, tanggal pembaruan, metode penghitungan, serta alasan menerima atau menolak keterangan pihak yang diperiksa. Model ini menggunakan teknologi dan statistik untuk memperbaiki kualitas inventarisasi sekaligus tetap menempatkan keputusan hukum pada pemeriksaan yang sah.

Mekanisme penghitungan dilakukan bertahap. Langkah pertama, tetapkan subjek menurut konsep satu keluarga dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1960; kesamaan nama atau Kartu Keluarga hanya petunjuk awal. Langkah kedua, inventarisasi bidang yang dimiliki atau dikuasai, termasuk yang tersebar di kabupaten/kota berbeda, dengan mencatat identitas, luas, lokasi, kategori tanah, pemegang hak formal, serta dasar penguasaan. Langkah ketiga, klasifikasikan setiap bidang berdasarkan kategori sawah atau tanah kering dan kelas wilayah menggunakan data resmi serta kriteria yang sah.

Langkah keempat, uji penguasaan langsung dan tidak langsung. Penguasaan langsung tampak ketika subjek sebagai pemegang hak menentukan penggunaan dan pengelolaan bidang. Penguasaan tidak langsung memerlukan bukti kendali nyata,

seperti kewenangan menentukan pola tanam, memilih atau mengganti penggarap, mengendalikan hasil, membiayai dan menanggung risiko usaha, serta menentukan penggunaan tanah. Langkah kelima, klasifikasikan hubungan kontraktual: sewa dan gadai menurut Undang-Undang Nomor 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1960; bagi hasil menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960; dan kerja sama menurut Pasal 9 Peraturan Menteri Nomor 18 Tahun 2016. Hubungan tersebut tidak boleh dihitung ganda atau secara otomatis dianggap sebagai pemindahan hak.

Langkah keenam, jumlahkan bidang yang terbukti relevan dengan menghindari penghitungan ganda. Catat secara terpisah pemegang hak formal dan pihak yang menguasai, jangka waktu hubungan, serta bukti kendali nyata. Langkah ketujuh, bandingkan jumlah dengan batas yang berlaku. Untuk bidang lintas wilayah atau campuran sawah dan tanah kering, peraturan pelaksana harus menetapkan metode agregasi atau konversi secara eksplisit setelah kajian agronomis dan sosial-ekonomi; sebelum metode tersebut ada, hasil pencocokan hanya menjadi dasar inventarisasi dan pemeriksaan, bukan satu-satunya dasar menyatakan pelanggaran.

Ketiga, menetapkan prosedur administratif yang transparan dan dapat ditinjau. Standar prosedur perlu menentukan tahap inventarisasi, penyampaian pemberitahuan, verifikasi, pencatatan, penyampaian hasil, koreksi data, dan mekanisme keberatan. Keputusan harus menyebutkan bidang tanah yang diperhitungkan, dasar hukum, perhitungan luas, dan bukti yang digunakan. Prosedur yang rinci memperkecil risiko penerapan berbeda antara wilayah serta memudahkan pengawasan internal maupun pengujian oleh lembaga yang berwenang. Kepastian hukum tidak hanya melindungi orang yang diduga melanggar, tetapi juga membantu negara menyusun keputusan yang dapat dipertahankan secara hukum.

Perlindungan hukum bagi pemegang hak harus melekat sejak tahap pemeriksaan awal. Pihak yang diperiksa harus menerima pemberitahuan tertulis mengenai objek, dasar hukum, alasan pemeriksaan, dan luas indikatif; memperoleh akses memadai terhadap dokumen yang menjadi dasar pemeriksaan; serta diberi kesempatan menyampaikan sertifikat, buku tanah, perjanjian, bukti sumber penguasaan, dan penjelasan mengenai pembagian kewenangan maupun hasil. Pejabat wajib melakukan verifikasi silang, mencatat bukti tandingan, dan menyampaikan hasil pemeriksaan melalui keputusan tertulis yang memuat fakta, dasar hukum, metode penghitungan, bidang yang dimasukkan, alasan penggabungan, dan pertimbangan menerima atau menolak penjelasan pihak terkait. Rangkaian tersebut merupakan inti administrative due process dan penerapan asas kecermatan.

Keberatan administratif harus tersedia tanpa menutup hak pihak yang dirugikan untuk menempuh upaya hukum melalui peradilan yang berwenang. Akibat hukum atas tanah kelebihan juga harus dibedakan menurut konteks waktunya. Untuk tanah kelebihan dalam penataan landreform awal, pengambilan oleh Pemerintah sebagaimana Pasal 17 ayat (3) UUPA dilaksanakan dengan ganti kerugian dan mekanisme pembagian menurut Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964. Berbeda dari itu, untuk perolehan tanah setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1960 yang menyebabkan penguasaan melampaui batas, Pasal 6 mewajibkan penyesuaian dalam waktu paling lama satu tahun. Kelalaian memenuhi kewajiban yang termasuk rumusan Pasal 10 ayat

(1) huruf b dapat diproses sebagai pelanggaran pidana, sedangkan jatuhnya tanah ke negara tanpa ganti kerugian berdasarkan Pasal 10 ayat (4) hanya dapat diterapkan apabila tindak pidana terbukti melalui putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan syarat pasal tersebut terpenuhi. Karena itu, kelebihan luas hasil pencocokan data tidak dengan sendirinya menjadi dasar perampasan tanpa ganti rugi. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 menguji dan mempertahankan ketentuan tersebut; amar dan pertimbangannya harus dibaca sebagai sanksi yang terkait proses pidana, bukan pengambilalihan administratif otomatis.

Keempat, koordinasi kelembagaan dan akuntabilitas perlu ditopang standar data, jadwal pembaruan, serta pembagian tanggung jawab antara unit pertanahan, instansi pertanian, pemerintah daerah, dan pelaksana reforma agraria. Laporan berkala dapat memuat jumlah inventarisasi, data terverifikasi, tindakan korektif, dan hambatan, dengan tetap melindungi informasi pribadi.

Kelima, evaluasi berkala perlu menguji kecukupan batas berdasarkan perubahan struktur ekonomi, produktivitas, kepadatan penduduk, pola pengelolaan, dan kondisi wilayah. Evaluasi harus membedakan persoalan angka luas, subjek dan objek, data, koordinasi, serta kepatuhan; setiap perubahan wajib didasarkan pada kajian agronomis, sosial-ekonomi, dan hukum yang dapat diuji.

Dengan demikian, hasil kajian normatif ini menempatkan kekurangan utama pada kebutuhan harmonisasi dan kelengkapan aturan pelaksana, terutama mengenai subjek, penguasaan tidak langsung, klasifikasi dan penggabungan luas, serta prosedur pembuktian dan perlindungan hak. Kelemahan implementasi harus dinilai sebagai persoalan yang berbeda dan dibuktikan melalui pemeriksaan terhadap pelaksanaan inventarisasi, pengawasan, pembaruan data, dan koordinasi oleh lembaga berwenang. Penentuan instrumen harus mengikuti substansi: perubahan undang-undang untuk mengubah unsur pokok hak dan batas; Peraturan Pemerintah untuk tata cara penyelesaian, ganti kerugian, dan pembagian tanah; serta peraturan menteri dan pedoman teknis untuk standardisasi data dan pemeriksaan. Dengan pembagian itu, kewenangan pembentuk undang-undang, Pemerintah, Kementerian ATR/BPN, Kantor Pertanahan, serta lembaga penyedia data tidak saling tumpang tindih.

Arah penguatan ini sejalan dengan gagasan bahwa reforma agraria memerlukan penataan aset dan akses secara bersamaan. Arisaputra menempatkan access reform sebagai unsur untuk memastikan redistribusi aset memiliki dampak pada kesempatan ekonomi masyarakat. [27] Penelitian tentang akses dan kesejahteraan petani juga menunjukkan bahwa kebijakan distribusi membutuhkan peran negara serta penunjang pascapemberian tanah.[28] Maka, penetapan batas yang pasti harus diintegrasikan ke dalam agenda reforma agraria: membangun data yang dapat dipercaya, menghindari konsentrasi penguasaan yang tidak sesuai hukum, melindungi hak pemegang hak, dan memperluas kesempatan kelompok yang terbatas aksesnya terhadap tanah. Model tersebut tidak hanya mengejar kepastian formal, tetapi juga menghubungkan penerapan hukum dengan tujuan agraria yang ingin dicapai.

[27] Arisaputra, "Access Reform dalam Kerangka Reforma Agraria," 83–96.
[28] Samosir and Moeis, "The Urgency of Agrarian Reform Policy," 159–184.

4. KESIMPULAN

Ketidakselarasan antara konsep penguasaan oleh satu keluarga atas tanah milik sendiri maupun kepunyaan pihak lain yang dikuasai dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1960 dengan rumusan kepemilikan orang perseorangan dalam Pasal 3 ayat (3) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 menimbulkan implikasi yuridis terhadap kepastian subjek dan objek penghitungan. Apabila rumusan peraturan menteri dibaca secara eksklusif, terdapat potensi deviasi normatif terhadap undang-undang yang harus diselesaikan melalui penafsiran harmonis atau pengujian peraturan. Ketidakjelasan parameter penguasaan tidak langsung, agregasi lintas wilayah, dan hubungan sewa, bagi hasil, serta kerja sama juga membuka ruang perbedaan penerapan. Hubungan keluarga, alamat, dan data statistik hanya merupakan indikator inventarisasi; penetapan pelanggaran tetap memerlukan bukti sah yang saling bersesuaian serta proses pemeriksaan yang dapat diuji.

Rumusan rekonstruksi yang diajukan adalah Model Verifikasi Berjenjang Berbasis Beneficial Control dan Administrative Due Process. Model ini menggabungkan inventarisasi subjek dan bidang, pengujian kendali nyata dengan membedakan hak formal dari penguasaan efektif, penghitungan luas tanpa penghitungan ganda, serta penetapan administratif yang memuat alasan dan bukti. Perubahan undang-undang diperlukan untuk mengatur materi pokok mengenai subjek, penguasaan tidak langsung, serta akibat hukum; Peraturan Pemerintah mengatur pelaksanaan dan penyelesaian; sedangkan peraturan menteri dan pedoman teknis menstandarkan data serta prosedur. Kementerian ATR/BPN dan Kantor Pertanahan melaksanakan fungsi pengaturan, inventarisasi, dan pengawasan sesuai kewenangannya, dengan dukungan instansi penyedia data; peradilan umum menyelesaikan sengketa kontrak dan PTUN menguji keputusan administrasi. Perlindungan berupa pemberitahuan, akses dokumen, kesempatan didengar, verifikasi yang cermat, keputusan beralasan, keberatan, dan upaya hukum harus dipenuhi sebelum keputusan yang mengurangi hak dijalankan. Dengan demikian, kepastian hak dapat berjalan bersama keadilan distributif dan pemerataan akses agraria.

Referensi

Buku

Arisaputra, Muhammad Ilham. *Reforma Agraria di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2021.

Rawls, John. *A Theory of Justice*. Revised edition. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1999.

Santoso, Urip. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Edisi Kedua. Jakarta: Prenada Media, 2026.

Jurnal

Afriliyeni, Martua Sihaloho, and Rai Sita. "Hubungan Reforma Agraria dengan Peningkatan Kesejahteraan Rumah Tangga Petani." Jurnal Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat 5, no. 3 (2021): 433–449. https://doi.org/10.29244/jskpm.v5i3.834.

Arisaputra, Muhammad Ilham. "Access Reform dalam Kerangka Reforma Agraria untuk Mewujudkan Keadilan Sosial." Perspektif: Kajian Masalah Hukum dan

Pembangunan 21, no. 2 (2016): 83–96. https://doi.org/10.30742/perspektif.v21i2.188.

Baskoro, Aji. "Keadilan dalam Tata Kelola Pangan: Kajian Keadilan John Rawls terhadap Problematika Pertanian di Indonesia." Jurnal Suara Keadilan 26, no. 1 (2025): 103–120. https://doi.org/10.24176/sk.v26i1.14763.

Chamdani, Muchammad Chanif. "Kajian Kewenangan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Memutus Perkara Sertifikat Ganda pada Beberapa Putusan Pengadilan." Dictum, no. 15 (2024): 42–64.

Chhachhar, Varun, Sumarno Sumarno, and Joan Antonio Gonzales. "From Law to Justice: Ownership Restrictions in the Fight for Agrarian Equity." Unnes Law Journal 11, no. 1 (2025): 75–108. https://doi.org/10.15294/ulj.v11i1.3288.

Earlene, Felishella, and Benny Djaja. "Implikasi Kebijakan Reforma Agraria terhadap Ketidaksetaraan Kepemilikan Tanah melalui Lensa Hak Asasi Manusia." Tunas Agraria 6, no. 2 (2023): 152–170. https://doi.org/10.31292/jta.v6i2.223.

Fuad, Fokky, Heriyono Tardjono, Aris Machmud, Nizla Rohayah, and Prosper Maghucu. "Ownership of Land: Legal Philosophy and Culture Analysis of Land Property Rights." Jurnal Media Hukum 30, no. 2 (2023): 98–116. https://doi.org/10.18196/jmh.v30i2.18264.

Gafuraningtyas, Dewi, Nurasih Setiatin, and Tommy Anggrivianto. "Dampak Redistribusi Tanah terhadap Penghidupan Masyarakat di Kawasan Fora 2 (Ternate) Maluku Utara." Majalah Geografi Indonesia 38, no. 1 (2024): 16–24. https://doi.org/10.22146/mgi.84620.

Hekmatyar, Versanudin, and Fentiny Nugroho. "Pola Penguasaan Tanah dan Distribusi Kesejahteraan Rumah Tangga di Pedesaan Jawa Timur." BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan 4, no. 1 (2018): 39–52.

Ramdani, Muhammad Febri. "Implementasi Kebijakan Agraria dan Ketimpangan Penguasaan Lahan (Kasus Lahan Eks HGU di Desa Cipeuteuy, Kecamatan Kabandungan, Kabupaten Sukabumi, Provinsi Jawa Barat)." Jurnal Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat 4, no. 6 (2020): 731–766. https://doi.org/10.29244/jskpm.v4i6.728.

Rejekiningsih, Triana. "Asas Fungsi Sosial Hak atas Tanah pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan dari Teori, Yuridis dan Penerapannya di Indonesia)." Yustisia 5, no. 2 (2016): 298–325. https://doi.org/10.20961/yustisia.v5i2.8744.

Samosir, Heru Poppy, and Jossy P. Moeis. "The Urgency of Agrarian Reform Policy: A Study of the Impact of Land Access on Farmer Household Welfare." BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan 8, no. 2 (2023): 159–184. https://doi.org/10.31292/bhumi.v8i2.544.

Shohibuddin, Mohamad, Anisa Dwi Utami, and Dina Nurdinawati. "Pemanfaatan Data Sensus Pertanian untuk Mendukung Program Land Reform: Kasus Kabupaten Blitar dan Luwu Utara." BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan 7, no. 1 (2021): 126–148. https://doi.org/10.31292/bhumi.v7i1.486.

Sulfian, A. Sultan, Lukman Ansar, Firdaus, Nahi Hashim Fathi Aboalela, and Mohammad Yusuf Musa Albarahmeh. "Agrarian Reform, Institutional Fragmentation and Land Justice in Indonesia." Al-Adalah: Jurnal Hukum dan Politik Islam 11, no. 2 (2026): 289–305. https://doi.org/10.30863/ajmpi.v11i2.10370.

Suhadi, Asmarani Ramli, Tri Andari Dahlan, Uche Nnawulezi, and Mary-Ann Onoshioke Ajayi. "The Development of Agricultural Land Conversion: Legal

Culture and Comparative Law in Indonesia and Nigeria." Lex Scientia Law Review 8, no. 2 (2024): 1029–1066. https://doi.org/10.15294/lslr.v8i2.13999.
Utomo, Setiyo. "Perjalanan Reforma Agraria Bagian dari Amanah Konstitusi Negara." Veritas et Justitia 7, no. 1 (2021): 115–138. https://doi.org/10.25123/vej.v7i1.3935.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
Indonesia. Undang-Undang Nomor 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.
Indonesia. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.
Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.
Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.
Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.
Indonesia. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.
Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.
Indonesia. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 13 Tahun 2017 tentang Tata Cara Blokir dan Sita.
Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria.
Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar (dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025).
Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.

Putusan Pengadilan

Indonesia. Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003.
Indonesia. Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 11/PUU-V/2007.
Indonesia. Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010.
Indonesia. Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung. Putusan Nomor 81/G/2012/PTUN-BDG.

Indonesia. Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang. Putusan Nomor 4/G/2019/PTUN.PLG.

Indonesia. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan. Putusan Nomor 281/B/2019/PT.TUN-MDN.

Indonesia. Mahkamah Agung. Putusan Nomor 214 K/TUN/2020.

Indonesia. Mahkamah Agung. Putusan Peninjauan Kembali Nomor 144 PK/TUN/2021.