

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Sejarah Perkembangan Hukum Agraria Di Indonesia

Perkembangan hukum agraria di Indonesia telah melihat banyak perubahan, dimulai dengan perubahan masa penjajahan sampai penjajahan, masa kemerdekaan, hingga saat ini, dengan dilaksanakannya reformasi masih terdapat beberapa permasalahan yang perlu diselesaikan. Kemerdekaan dan terus berlanjut hingga saat ini, dengan dilaksanakannya reformasi masih terdapat sejumlah persoalan yang perlu diselesaikan. Kebijakan pemerintah hendaknya dilaksanakan dengan hati-hati guna menangkal mafia tanah yang merampok masyarakat umum. Pemerintah tidak hanya hanya bertanggung jawab memberikan arahan hukum, tetapi juga berperan aktif dalam mengkaji perkembangan hukum pertanian melalui departemen dan lembaga terkait. Bertanggung jawab untuk memberikan bimbingan hukum, tetapi juga berpartisipasi aktif dalam menilai pengembangan hukum pertanian melalui departemen dan organisasi terkait. Sebagai akibat hasil dari perkembangan pertanian di Indonesia saat ini yang saat ini oleh naik turunnya pemerintah harus melaksanakan asas-asas pelayanan yang berkaitan dengan sertifikasi dan pendidikan berdasarkan program-program yang ada dan melakukan penegakan hukum berdasarkan asas-asas sosial untuk menjamin agar rakyat

terlindungi dan terlindungi dari berbagai konflik pertanian.⁹

Dengan pengertian agraria yang begitu luas, dalam konteks UUPA, Hukum Agraria tidak hanya mencakup satu bidang hukum saja. Sebaliknya, hukum agraria merupakan suatu kelompok yang terdiri dari berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber daya alam tertentu.

Dari segi penerapannya, Hukum Agraria di Indonesia dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu :

- Hukum Agraria Kolonial, dibentuk sebelum Indonesia merdeka dan mungkin sebelum UUPA dibentuk pada tanggal 24 September 1960.
- Hukum Agraria Nasional, Pasca UUPA Hukum Agraria Nasional mulai terbentuk.

Dalam bagian "menimbang" pada konsideran UUPA, huruf b, c, dan d memuat sejumlah ciri khas hukum agraria peninggalan kolonial yang dapat dikenali, antara lain, yaitu :¹⁰

- Sebagian hukum agraria yang masih berlaku hingga saat ini disusun dengan mengacu pada tujuan dan prinsip-prinsip pemerintahan kolonial, serta terpengaruh oleh sistem tersebut.

⁹ Krismantoro, Damianus. 2022. "Sejarah Dan Perkembangan Hukum Agraria Di Indonesia Dalam Memberikan Keadilan Bagi Masyarakat." *Ijd-Demos* 4(2):880–89. doi: 10.37950/ijd.v4i2.287.

¹⁰ <https://id.scribd.com/doc/68732096/Sejarah-Hukum-Agraria> diakses pada tanggal 19 Desember 2024

Hal ini menyebabkan hukum tersebut tidak sejalan dengan kepentingan rakyat dan negara dalam menjalani revolusi nasional dan pembangunan yang tengah berlangsung.

- Hukum agraria tersebut bersifat dualisme, di mana hukum adat diterapkan bersamaan dengan hukum agraria yang didasarkan pada hukum Barat.
- Bagi rakyat pribumi, hukum agraria kolonial tidak memberikan kepastian hukum yang jelas.

B. Pokok-Pokok Hukum Agraria

Secara umum, setelah diterapkannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960, sistem hukum agraria di Indonesia mengalami transformasi fundamental yang menuju sistem hukum nasional yang bersifat menyeluruh dan unifikasi. UUPA merupakan landasan utama dalam pembentukan serta pelaksanaan hukum agraria yang diterapkan di Indonesia. Berdasarkan susunan dan pengaturan pengaturannya, hukum agraria kontemporer di Indonesia dapat dibagi menjadi dua kategori utama yaitu :

a. Hukum Agraria Perdata (Keperdataan)

Hukum Agraria Perdata atau sering disebut juga sebagai hukum agraria dalam ranah keperdataan, merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang mengatur hubungan hukum antar individu atau badan hukum yang berkaitan dengan tanah sebagai

objek hukum. Hukum ini mencakup serangkaian norma, kaidah, dan ketentuan yang bersumber dari hukum perdata, khususnya yang menyangkut hak-hak individual atas tanah, serta tindakan hukum yang dapat dilakukan oleh subjek hukum terhadap tanah tersebut.

Secara umum, hukum agraria perdata bertujuan untuk mengatur dan menjamin adanya kepastian hukum dalam setiap hubungan hukum mengenai tanah, seperti kepemilikan, pemindahan hak, penggunaan, serta pemanfaatan tanah dalam konteks keperdataan. Norma-norma dalam hukum ini memberikan dasar legal bagi seseorang atau badan hukum untuk memiliki, mengalihkan, membebani, atau mewariskan hak atas tanah sesuai ketentuan yang berlaku.

Hukum agraria perdata dalam praktiknya mengakui hak perseorangan atas tanah sekaligus memfasilitasi pembuatan perjanjian atau transaksi hukum yang sah, asalkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak merugikan kepentingan publik. Beberapa contoh bentuk tindakan hukum yang diatur dalam hukum agraria perdata yaitu :¹¹

- Jual beli tanah, yaitu proses proses perpindahan kepemilikan tanah dari penjual kepada pembeli

¹¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2008)

berdasarkan pertimbangan yang matang dan dilakukan oleh pejabat yang berpengetahuan luas seperti Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

- Perjanjian sewa-menyewa tanah, pemilik tanah memberikan izin kepada pihak lain untuk memanfaatkan tanah tersebut dalam jangka waktu tertentu dengan imbalan tertentu
- Penggunaan tanah sebagai jaminan utang melalui hak tanggungan, yaitu mekanisme pemberian jaminan kepada kreditur berupa hak atas tanah debitur sebagai bentuk agunan atas pinjaman yang diberikan.
- Pewarisan hak atas tanah, atau pengalihan transfer hak atas tanah pewaris kepada ahli warisnya sesuai dengan hukum waris yang ada, baik menurut hukum Islam , hukum adat , maupun Hukum Perdata Barat

Dengan demikian, hukum agraria perdata memainkan peran penting dalam mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum dalam setiap transaksi dan hubungan hukum yang melibatkan tanah sebagai objek utama. Hukum ini juga mendukung terciptanya tertib administrasi pertanahan serta mendasari pelaksanaan pembangunan nasional yang memerlukan kepastian hak atas tanah.

b. Hukum Agraria Administratif (*administrative*)

Bidang hukum ini melibatkan aturan-aturan yang memberikan wewenang kepada pejabat negara untuk melaksanakan tindakan hukum atau administratif terkait persoalan agraria. Pejabat yang berwenang bertanggung jawab atas pelaksanaan hukum negara, termasuk menangani berbagai persoalan yang muncul di bidang agraria. Contoh konkret penerapan hukum ini meliputi pendaftaran tanah, proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dan tindakan pencabutan hak atas tanah berdasarkan prosedur hukum yang berlaku.

Sebelum berlakunya UUPA, sistem hukum agraria di Indonesia, yang saat itu berada di bawah pemerintahan kolonial Hindia Belanda, terdiri atas lima perangkat hukum utama, yaitu:

- Hukum Agraria Adat, atau hukum ini hukum, mencakup semua peraturan dan hukum peraturan dan hukum yang berasal dari hukum adat. Hukum Agraria ini mengatur tanah-tanah yang mempunyai hak-hak atas tanah yang diatur oleh hukum adat pada suatu waktu tertentu .
- Hukum Agraria Barat, atau undang-undang semacam ini jenis, mengacu pada kumpulan undang-undang hukum pertanian yang berasal dari hukum barat, khususnya yang terdapat dalam *Burgerlijk Wetboek* (BW) atau Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang membantu kolonial Belanda.

- Hukum Agraria Administratif, yaitu hukum ini meliputi berbagai peraturan atau keputusan yang ditetapkan sebagai pelaksanaan politik agraria pemerintah kolonial. Hukum ini berkaitan dengan tindakan administrasi yang diambil oleh pemerintah dalam kapasitasnya sebagai badan penguasa untuk mengatur permasalahan agraria.
- Hukum Agraria Swapraja, yaitu hukum ini terdiri atas kaidah- kaidah agraria yang berlaku di wilayah tertentu yang disebut daerah swapraja, seperti Yogyakarta dan Aceh. Kaidah-kaidah ini bersumber dari peraturan-peraturan agraria khusus yang dirancang untuk mengatur pengelolaan tanah di daerah-daerah tersebut sesuai dengan kebutuhan lokal.
- Hukum Agraria Antar Golongan merupakan kerangka hukum yang digunakan untuk menyelesaikan sengketa atau konflik agraria yang melibatkankonflik dua pihak yang melibatkan dua pihak dengan sistem hukum yang berbeda , seperti hukum adat dan hukum barat. Dalam konteks ini, hukum agraria antar golongan mencakup aturan yang menentukan hukum mana yang harus diterapkan dalam kasus sengketa tanah.

Setelah Indonesia meraih kemerdekaan, kelima perangkat hukum agraria yang ada di era kolonial dinyatakan tetap berlaku berdasarkan Pasal 2 Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Hal ini dilakukan hingga pemerintah berhasil menetapkan aturan baru yang menggantikan hukum-hukum tersebut. Namun, khusus hukum agraria administratif yang sebelumnya diatur dalam *Agrarische Wet* dan *Agrarische Besluit* telah digantikan oleh pemerintah Republik Indonesia dengan hukum administrasi agraria baru yang mengatur pemberian izin oleh pemerintah sesuai dengan konteks dan kebutuhan Indonesia pasca-kemerdekaan.¹²

C. Hak-Hak Atas Tanah

Menurut K. Bartens¹³, konsep hak dapat dipahami sebagai suatu klaim yang diajukan oleh individu atau kelompok terhadap pihak lain, baik itu individu lain maupun masyarakat secara umum. Dalam konteks ini, orang yang memiliki hak tidak hanya berhak untuk mengharapkan atau merekomendasikan agar hak tersebut dihormati, tetapi juga memiliki wewenang untuk menuntut penghormatan terhadap hak tersebut. Namun, penting untuk dicatat bahwa hak bukanlah sekadar klaim biasa. Hak harus merupakan klaim yang sah atau dapat dibenarkan secara moral atau hukum.

¹² Sigit Sapto Nugroho, *Hukum Agraria Indonesia*, (Solo: Pustaka Iltizam, 2017), hal 14-16

¹³ K. Baetens, *Etika*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), hal 179

Klaim yang tidak memenuhi kriteria ini tidak dapat dianggap sebagai hak yang sesungguhnya.

Sementara itu, Theo Huijbers¹⁴, mendefinisikan hak dengan membaginya ke dalam dua kategori utama. Pertama, dalam arti luas, hak dianggap sebagai sebuah undangan yang memunculkan respons emosional seperti kemurahan hati, belas kasihan, dan rasa kemanusiaan. Kedua, dalam arti sempit, hak didefinisikan sebagai suatu tuntutan absolut yang tidak dapat diganggu gugat oleh pihak mana pun. Dalam ranah hukum, hak sering kali diartikan sebagai kekuasaan atau wewenang yang dimiliki seseorang untuk memperoleh atau melakukan sesuatu yang telah diatur oleh hukum. Dalam bahasa Inggris, istilah hak dikenal sebagai "*right*," sementara dalam bahasa Belanda disebut "*recht*."

Secara etimologis, istilah "hak atas tanah" merupakan gabungan dari dua kata, yaitu "hak" dan "atas tanah." Dalam aspek kebahasaan, kata "hak" berasal dari bahasa Arab yang mengandung makna seperti kebenaran, sesuatu yang nyata, kekuasaan yang sah terhadap sesuatu, atau wewenang untuk menuntut suatu tindakan berdasarkan hukum. Sementara itu, frasa "atas tanah" merujuk pada bagian permukaan bumi, yang dalam konteks ini dipahami sebagai ruang yang menjadi bagian dari wilayah bumi.¹⁵

Dalam konteks hukum, hak atas tanah diartikan sebagai bentuk

¹⁴ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), hal 93

¹⁵ *Kamus Bebas Bahasa Indonesia*, (Balai Pustaka, 1990), hal 37

penguasaan terhadap tanah yang meliputi seperangkat kewenangan, tanggung jawab, dan pembatasan yang diberikan kepada pihak pemegang hak. Substansi dari hak tersebut yakni apa yang diperbolehkan, diwajibkan, maupun dilarang menjadi faktor pembeda utama antar jenis hak atas tanah sebagaimana diatur dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia.¹⁶

Dalam konteks hukum agraria, Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa negara, berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, memiliki hak penguasaan tertinggi atas bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Sebagai organisasi kekuasaan masyarakat, negara memiliki kewenangan untuk mengatur dan menetapkan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki atau diberikan kepada individu maupun badan hukum, dengan ketentuan bahwa pihak-pihak tersebut memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan.\

Pasal 4 ayat (1) UUPA, menyatakan bahwa :¹⁷

“Atas dasar hak menguasai suatu negara sebagaimana tertera dalam Pasal 2, bahwa ada beberapa jenis hak atas permukaan bumi, juga dikenal sebagai tanah, yang dapat diberikan kepada dan digunakan oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain dan sistem hukum.”

Sedangkan dalam ayat (2) menyatakan bahwa :¹⁸

¹⁶ Boedi Harsono (b), *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2007), hal 283

¹⁷ <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/15842/Kepemilikan-Tanah-> diakses pada tanggal 20 Mei 2025

“Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam disebutkan dalam ayat (1) Pasal ini memberi peluang kepada kita untuk mempergunakan tanah yang ayat, dan karenanya bumi dan udara serta ruang yang dimaksud di atas itu perlu pula adanya hubungan yang tetap dengan pemanfaatan tanah tersebut dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan perundang-undangan yang lebih ketat.”

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria (UUPA) menetapkan jenis-jenis hak atas tanah yang diakui dan diatur dalam sistem hukum agraria Indonesia. Pasal 16 ayat (1) UUPA secara eksplisit menyebutkan bahwa hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh perorangan maupun badan hukum terdiri dari hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak pengelolaan. Adapun hak-hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA yaitu:¹⁹

1. Hak milik

Hak Milik merupakan jenis hak atas tanah yang memiliki kekuatan hukum paling tinggi dan bersifat paling menyeluruh yang dapat dimiliki oleh individu, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Namun, istilah “paling kuat dan paling lengkap” bukan

¹⁸ <https://spi.or.id/wp-content/uploads/2014/11/UNDANG-UNDANG-No-5-Tahun-1960-1.pdf> diakses pada tanggal 20 Mei 2025

¹⁹ https://repositori.uma.ac.id/bitstream/123456789/678/5/121803010_file%205.pdf diakses pada tanggal 19 Desember 2024

berarti hak ini bersifat absolut, tanpa batas, atau tidak dapat diganggu gugat. Selain itu, istilah tersebut tidak dimaksudkan untuk membandingkan dengan hak-hak lain di luar bidang pertanahan, seperti hak cipta. Meskipun seseorang memiliki hak milik atas tanah dengan kekuasaan yang sangat luas, ia tetap tunduk pada ketentuan dalam Pasal 6 UUPA, yang menegaskan bahwa setiap hak atas tanah harus memperhatikan fungsi sosial. Dengan demikian, apabila terdapat kebutuhan untuk kepentingan umum, maka hak individu atas tanah tersebut dapat dikurangi atau dialihkan, tentunya dengan pemberian ganti rugi yang layak.²⁰

2. Hak Guna Usaha

Hak ini mulai memperoleh legitimasi hukum melalui pengaturan dalam Undang-Undang Pokok Agraria, berbeda dengan hak milik yang telah dikenal sejak masa lampau dan berakar dalam sistem hukum adat masyarakat Indonesia. Pada masa sebelumnya, hak guna usaha dan hak guna bangunan belum dikenal dalam praktik pertanahan tradisional. Kedua jenis hak ini tidak memiliki padanan langsung dalam hukum adat karena dikembangkan secara khusus untuk menjawab kebutuhan dan kompleksitas kehidupan masyarakat modern. Hak guna tanah diatur dalam Pasal 28 Ayat 1 Undang-Undang Pokok Pertanian sebagai berikut:

²⁰ Muwahid, *Pokok-Pokok Hukum Agraria Di Indonesia*, (Surabaya: UIN Sunan Ampel, 2016), hal 69-81

Yang dimaksud dengan Hak guna tanah merujuk pada kewenangan untuk menggunakan atau mengelola tanah yang berada di bawah penguasaan negara, sebagaimana ditentukan dalam lingkup pengaturan Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pasal 28 Jangka Waktu 29 Tanah yang digunakan untuk pertanian, perikanan, dan peternakan.

3. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan (HGB) diatur dalam Pasal 35 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Menurut ketentuan tersebut, HGB merupakan hak untuk mendirikan serta memiliki bangunan di atas tanah yang bukan milik pribadi. Hak ini diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 tahun. Selanjutnya, berdasarkan permohonan dari pemegang hak, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang untuk paling lama 20 tahun, dengan mempertimbangkan kondisi bangunan dan kebutuhan penggunaannya.

4. Hak Pakai

Hak pakai merupakan jenis hak atas tanah yang memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk memanfaatkan serta mengambil hasil dari tanah yang berada dalam penguasaan langsung negara maupun milik pihak lain. Hak ini juga mencakup otoritas hukum yang secara sah diberikan kepada individu atau badan hukum yang diakui sebagai pemegang hak. Perjanjian ini memberikan kepada Anda kewenangan dan tugas yang ditentukan dalam Perjanjian. Sepanjang tidak melanggar

semangat dan ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Pokok Pertanian, tanah dapat diberikan dengan cara membuat perjanjian sewa atau perjanjian pengelolaan tanah dengan pemilik tanah selain negara. Oleh karena itu, Hak ini termasuk dalam kategori hak atas tanah atau bangunan, yang dapat diberikan baik oleh pemerintah maupun pemilik tanah secara langsung. Berbeda dengan hak milik, hak guna usaha, maupun hak guna bangunan, hak pakai tidak bersifat penuh atau komprehensif. Meski demikian, hak ini tetap memiliki nilai guna dan dapat dimanfaatkan secara ekonomi, termasuk sebagai objek jaminan dalam perjanjian kredit atau pembiayaan melalui lembaga keuangan seperti koperasi atau bank. Karena memiliki nilai ekonomi dan dapat dipindah tangankan, maka dapat digunakan sebagai jaminan utang.

5. Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan mencakup hak-hak yang bersifat sementara dan sering disebut sebagai hak-hak lain-lain. Hak-hak tersebut tidak diatur secara langsung dalam Undang-Undang Pokok Agraria, melainkan diatur melalui peraturan perundang-undangan lain yang berlaku. Dengan demikian, hak pengelolaan merujuk pada hak-hak khusus yang dimiliki oleh badan usaha milik negara untuk menjalankan badan usaha komersial, perusahaan pembangunan rumah, dan usaha umum. Tidak ada batasan waktu untuk pemberian hibah, dan tanah dapat terus dikelola dan digunakan selama diperlukan.

Adapun hak-hak atas tanah yang bersifat sementara disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA. Berbagai jenis hak yang tercantum dalam Pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) meliputi Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian. Hak-hak tersebut diatur dalam UUPA dengan status bersifat sementara. Dalam jangka waktu relatif singkat, hak-hak ini diupayakan untuk dihapuskan karena dianggap mengandung unsur eksploitasi dan bertentangan dengan semangat serta tujuan UUPA.²¹

Macam-macam hak atas tanah yang bersifat sementara secara berurutan adalah sebagai berikut:²²

1. Hak Gadai

Hak gadai merupakan suatu hubungan hukum antara pemilik tanah dengan pihak lain yang memberikan pinjaman uang berdasarkan jaminan tanah tersebut. Selama pinjaman belum dilunasi, penguasaan atas tanah berada di tangan pemegang hak gadai. Selama masa ini, seluruh hasil dari tanah menjadi hak pemegang gadai. Pengembalian pinjaman atau penebusan hak gadai disesuaikan dengan kondisi kemajuan dan kemampuan finansial dari pemilik tanah yang menggadaikan.

Seringkali, hak gadai berlangsung dalam jangka waktu yang lama, bahkan hingga puluhan tahun, karena pemilik tanah belum

²¹ Ibid, hal 84

²² Ibid, hal 85

mampu melunasi pinjamannya. Tanah yang dijadikan objek hak gadai bisa berupa tanah pertanian maupun tanah untuk bangunan. Hak gadai tidak hanya berfungsi sebagai jaminan hutang, tetapi juga memberikan hak kepada pemegang gadai untuk menguasai dan memanfaatkan tanah tersebut. Berbeda dengan hak hipotik dan creditverband, hak gadai merupakan hak atas tanah yang memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk menggunakan serta mengambil hasil dari tanah yang menjadi objek gadai. Dalam hubungan Hak Gadai atas tanah pertanian, terdapat dua pihak yang terlibat, yaitu pemilik tanah sebagai pemberi gadai dan pihak yang memberikan uang sebagai penerima atau pemegang gadai. Biasanya, pemberi gadai berasal dari kalangan masyarakat dengan penghasilan rendah, sementara penerima gadai umumnya berasal dari golongan masyarakat yang lebih mampu secara finansial.

Jangka waktu hak gadai dalam prakteknya dibagi dua yaitu .²³

- a. Hak Gadai (Gadai Tanah) dengan jangka waktu tidak ditentukan. Apabila tidak ada ketentuan mengenai lama berlakunya hak gadai, pemilik tanah pertanian tidak diperbolehkan menebus tanah

²³ Ibid, hal 87-88

secara sembarangan dalam waktu singkat, misalnya dalam hitungan satu atau dua bulan setelah gadai dilakukan. Penebusan baru dapat dilakukan setelah pemegang gadai telah melewati minimal satu masa panen. Hal ini karena hak gadai lebih dipahami sebagai perjanjian penggarapan tanah, bukan sebagai transaksi pinjam-meminjam uang semata.

- b. Dalam hak gadai yang memiliki batas waktu tertentu, pemilik tanah hanya dapat menebus tanahnya setelah jangka waktu yang telah disepakati berakhir. Jika pemilik tanah tidak mampu menebus tanah dalam periode tersebut, pemegang gadai tidak berhak memaksa pemilik tanah untuk melakukan penebusan. Apabila pemegang gadai tetap melaksanakan penjualan lelang atas tanah yang digadaikan tanpa persetujuan pemilik, maka pemilik tanah berhak mengajukan gugatan terhadap pemegang gadai, kecuali apabila pemilik tanah memberikan izin atas penjualan tersebut.

2. Hak Usaha Bagi Hasil

Hak usaha bagi hasil merupakan hak yang diberikan kepada individu atau badan hukum untuk menjalankan usaha pertanian di atas tanah milik pihak lain, dengan kesepakatan bahwa hasil yang diperoleh akan dibagi sesuai proporsi yang telah disetujui oleh kedua belah pihak. Perjanjian bagi hasil ini berbeda dengan perjanjian sewa menyewa, dimana pada perjanjian sewa menyewa, penerimaan pihak yang menyewakan tanah tidak dipengaruhi oleh besar kecilnya hasil dari tanah tersebut. Selain itu, risiko usaha dalam perjanjian sewa sepenuhnya menjadi tanggung jawab penyewa, sedangkan dalam perjanjian bagi hasil, risiko tersebut ditanggung bersama oleh penggarap dan pemilik tanah.

Perjanjian bagi hasil pada awalnya muncul sebagai bentuk kerja sama saling membantu antara pemilik tanah dan penggarap. Dalam hubungan ini, pemilik tanah memperoleh keuntungan tanpa harus langsung bekerja di tanahnya, sementara penggarap mendapatkan bagian dari hasil tanah meskipun tidak memiliki tanah sendiri. Misalnya, seorang pemilik tanah yang luas namun karena

suatu alasan tidak dapat mengolah tanahnya sendiri, memberikan izin kepada orang lain untuk mengelola tanah tersebut dengan imbalan yang telah disepakati sebelumnya.²⁴

3. Hak Sewa Atas Tanah Pertanian

Hak sewa atas tanah pertanian merupakan suatu perbuatan hukum di mana pemilik tanah menyerahkan penguasaan tanah pertanian kepada pihak lain untuk jangka waktu tertentu dengan imbalan sejumlah uang yang disepakati bersama. Hak sewa ini terjadi ketika pemilik tanah membutuhkan dana untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, sehingga tanah tersebut disewakan kepada pihak lain (penyewa) untuk periode waktu tertentu. Sebagai salah satu bentuk hak atas tanah, hak sewa memberikan kewenangan kepada penyewa untuk menggunakan tanah milik orang lain. Dalam praktiknya, hak sewa dapat dibedakan menjadi beberapa jenis, yakni hak sewa tanah pertanian, hak sewa tanah untuk bangunan, dan hak sewa atas bangunan.²⁵

²⁴ Ibid, hal 90

²⁵ Ibid, hal 95

Ciri-ciri hak sewa atas pertanian tanah:²⁶

- a. Tujuan dari penggunaan suatu lahan tanah yang telah disewakan itu memiliki sifat sementara di dalam jangka waktunya.
- b. Biasanya hak sewa memiliki sifat yang pribadi dan tidak di izinkan untuk dipindahkan ke pihak lain ataupun menyerahkan tanah miliknya untuk pihak ketiga dalam hubungan sewa antara dengan pihak penyewa (*onderverhuur*), tanpa izin dari sang pemilik tanah.
- c. Sewa menyewa dapat dilakukan dengan ketentuan dan syarat bahwa apabila si penyewa meninggal dunia maka dari itu hubungan sewa menyewanya juga menjadi putus atau hilang.
- d. Hubungan antara sewa menyewa tidak terputus ataupun hilang dengan dialihkannya Hak Milik yang bersangkutan ke pihak lain.
- e. Hak sewa tidak dapat atau tidak diperbolehkan dijadikan jaminan hutang piutang dengan dibebani hak tanggungan.

²⁶ Ibid, hal 96

- f. Hak sewa bisa dilepaskan oleh pihak yang menyewa.
- g. Hak sewa tidak termasuk ke dalam golongan hak-hak yang terdaftar didalam Peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (PP No.24 Tahun 1997).

4. Hak Menumpang

Hak menumpang adalah hak yang menjelaskan tentang suatu wewenang terhadap individu atau seseorang agar mendirikan dan meninggali rumah di tanah milik orang.

Ciri-ciri hak menumpang adalah sebagai berikut:²⁷

1. Tidak memiliki jangka waktu, maka dari itu sewaktu-waktu dapat diberhentikan kapan saja.
2. Hubungan hukumnya bersifat agak lemah atau tidak kuat, sewaktu-waktu dapat diputuskan atau diberhentikan tuan tanah jika mereka memerlukan tanah tersebut atau ingin menggunakan tanah tersebut kembali.
3. Pemegang hak yang menumpang tidak diwajibkan untuk melakukan pembayaran kepada pemilik tanah.
4. Kemungkinan hanya bisa terjadi terhadap tanah halaman untuk bangunan.

²⁷ Ibid, hal 97

5. Tidak wajib untuk melakukan pendaftaran di Kantor Pertanahan.
6. Memiliki sifat yang turun temurun, maksudnya dapat dilanjutkan bagi sang ahli waris.
7. Tidak dapat dialihkan atau dipindahkan ke orang lain selain ahli warisnya itu sendiri.

Dalam semua jenis hak tersebut, prinsip utama yang selalu ditekankan oleh UUPA adalah fungsi sosial tanah. Artinya, setiap pemanfaatan dan penguasaan tanah harus mempertimbangkan kepentingan masyarakat luas dan tidak boleh semata-mata untuk kepentingan pribadi atau komersial belaka. Tujuan dari pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum bagi pemilik tanah serta pihak-pihak lain yang memiliki kepentingan terhadap tanah tersebut. Melalui proses pendaftaran dan penerbitan sertifikat, pemegang hak atas tanah memperoleh bukti hukum yang sah dan kuat mengenai kepemilikannya atas tanah tersebut. Kepemilikan suatu surat pendaftaran tanah mempunyai akibat hukum.

Secara khusus, pemegang hak atas tanah diberikan SHM (umumnya disebut Sertifikat Pendaftaran Tanah) yang berfungsi sebagai bukti yang sah. Menurut Boedi Harsono, pendaftaran tanah merupakan suatu sistem yang dilakukan oleh

suatu negara atau pemerintah untuk menghimpun, mengolah, menyimpan, dan menyajikan keterangan dan data tertentu mengenai suatu bidang tanah secara terus-menerus dan teratur. Ini suatu rangkaian kegiatan berlangsung dalam bentuk dari Tanggung jawab nasional dalam memberikan kepastian hukum di bidang real estat, termasuk penyediaan dan pemeliharaan bukti.²⁸

D. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah memiliki peranan penting dan memberikan manfaat dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Sejak zaman dahulu, tanah telah menjadi kebutuhan dasar manusia, baik sebagai tempat tinggal, ladang pertanian, maupun area berburu. Bahkan dalam sejarah dan kepercayaan tertentu, manusia pertama kali diciptakan dari tanah. Saat ini, tanah memiliki makna yang sangat kompleks dan multidimensional, mencakup aspek ekonomi, sosial budaya, sosial keagamaan, hukum, politik, pertahanan, keamanan, serta kedaulatan negara. Keragaman makna ini menyebabkan pengelolaan pertanahan menjadi urusan yang rumit dan melibatkan banyak sektor. Dari sudut pandang hak individu, kepemilikan tanah juga merupakan bagian dari hak asasi manusia. Dengan terdaftarnya hak atas tanah, para pemegang hak

²⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1999), hal 72

memperoleh kewenangan untuk menggunakan tanah tersebut sesuai dengan fungsi dan tujuan yang telah ditetapkan.

Pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah secara berkelanjutan, berkesinambungan, dan teratur. Kegiatan ini mencakup pengumpulan, pengolahan, pencatatan, penyajian, serta pemeliharaan data fisik dan yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun. Proses ini juga meliputi pemberian sertifikat atau tanda bukti hak atas tanah yang sudah memiliki hak serta hak milik atas satuan rumah susun beserta hak-hak yang membebaninya.²⁹

Dengan demikian, pendaftaran tanah memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemilik hak dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanahnya. Proses pendaftaran menghasilkan dokumen resmi berupa sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah. Sertifikat tersebut memberikan kepastian hukum yang jelas mengenai jenis hak, subjek hak, dan objek hak yang dimiliki. Jika dibandingkan dengan alat bukti tertulis lainnya, sertifikat tanah memiliki kekuatan pembuktian yang lebih kuat, di mana sertifikat ini harus dianggap sah sampai ada bukti lain yang membuktikan sebaliknya di pengadilan.³⁰

²⁹ Muwahid, Op.Cit, hal 138

³⁰ I Gusti Nyoman Guntur, *Pendaftaran Tanah, Kementrian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional*, (Yogyakarta: 2014) hal. 1-

Tanah memegang peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia, sehingga tidak mengherankan jika setiap individu berkeinginan untuk memiliki atau menguasainya. Hal ini sering kali menimbulkan berbagai persoalan pertanahan yang dapat menyebabkan perselisihan. Oleh karena itu, setiap pemegang hak atas tanah wajib melakukan pencatatan atau pendaftaran tanah sesuai dengan ketentuan hukum pertanahan yang berlaku di Indonesia. Pendaftaran tanah dilakukan untuk memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak maupun pihak-pihak lain yang berkepentingan. Dengan pendaftaran dan penerbitan sertifikat, pemegang hak atas tanah memperoleh bukti kepemilikan yang sah dan kuat atas tanah tersebut.

Pendaftaran tanah menjadi syarat penting dalam upaya pengelolaan dan pengaturan penggunaan, penguasaan, pemilikan, serta fungsi tanah, termasuk dalam menyelesaikan berbagai persoalan pertanahan. Tujuan utama pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hak serta perlindungan hukum bagi pemegang hak melalui penerbitan sertifikat tanah. Sertifikat ini berfungsi sebagai alat utama dalam pengaturan penguasaan dan kepemilikan tanah sekaligus sebagai instrumen pengendalian dalam pemanfaatan tanah. Kegiatan pendaftaran

tanah dilaksanakan melalui dua cara yaitu :³¹

1. Pendaftaran tanah secara sistematis

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah proses pendaftaran awal yang dilakukan secara serentak, mencakup seluruh objek pendaftaran yang belum tercatat dalam suatu wilayah desa atau kelurahan. Pelaksanaan pendaftaran ini dilaksanakan atas inisiatif pemerintah, berdasarkan rencana kerja jangka panjang dan tahunan, serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang telah ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional.

2. Pendaftaran tanah secara sporadis

Pendaftaran tanah secara sporadis merupakan proses pendaftaran awal yang dilakukan terhadap satu atau beberapa objek tanah secara individual atau secara kolektif dalam suatu wilayah desa atau kelurahan. Pelaksanaan pendaftaran ini dilakukan atas permintaan atau inisiatif pemilik tanah secara pribadi atau sekelompok pemilik tanah secara bersama-sama, dengan biaya yang ditanggung oleh para pemilik tanah tersebut.

³¹ Adrian Sutedi (b), *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Cipta Jaya, 2006), hal. 29

Penggolongan sistem pendaftaran tanah dapat dipandang dari segi jaminan kepastian hukumnya yaitu:³²

1. Sistem negatif, sistem di mana data bidang tanah yang didaftarkan belum tentu mencerminkan kepemilikan oleh pemilik sebenarnya. Pada tahap pendaftaran, negara hanya menerima data kepemilikan tanah sebagaimana yang disampaikan oleh pemohon. Sertifikat tanah yang diterbitkan kepada pemilik tersebut belum memiliki kekuatan hukum yang tetap. Hal ini disebabkan karena apabila terjadi gugatan dan pengadilan memutuskan memenangkan pihak lain, maka sertifikat tersebut dapat dibatalkan.
2. Sistem positif, Data tanah yang diajukan dalam pendaftaran dijamin keakuratannya oleh negara. Dengan kata lain, jika terjadi sengketa atas hak atas tanah tersebut, negara bertanggung jawab memberikan kompensasi kepada pihak yang dirugikan.

Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka. Asas pendaftaran ini telah dikuatkan dalam Pasal 2 PP 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dilaksanakan pendaftaran tanah ini yaitu untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi para pemegang haknya.

³² Isnaini, and Anggreni. A. Lubis. 2022. *Hukum Agrari : Kajian Komprehensif*.

Pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 sebagai berikut :³³

- a. Asas sederhana dalam pendaftaran tanah artinya Prinsip kesederhanaan dalam proses pendaftaran tanah bertujuan agar aturan-aturan utama serta langkah-langkah pelaksanaannya mudah dimengerti oleh semua pihak yang berkepentingan, khususnya terkait dengan hak atas tanah.
- b. Asas keamanan menekankan bahwa proses pendaftaran tanah harus dilaksanakan secara cermat dan teliti, agar hasil akhirnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum yang sesuai dengan tujuan dari pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas keterjangkauan berarti bahwa layanan pendaftaran tanah harus disesuaikan dengan kebutuhan serta kemampuan masyarakat, khususnya kelompok berpenghasilan rendah. Oleh karena itu, penyelenggaraan pendaftaran tanah harus dirancang agar dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat yang membutuhkan.
- d. Asas kemutakhiran mengharuskan tersedianya data yang lengkap dan akurat dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, serta menjaga keseimbangan dalam pemutakhiran data tersebut. Informasi yang tercatat harus selalu mencerminkan

³³ Ibid, hal 59

kondisi terkini. Oleh karena itu, setiap perubahan yang terjadi di masa mendatang wajib dilaporkan dan dicatat. Prinsip ini juga menuntut agar data pertanahan dikelola secara berkelanjutan dan diperbarui secara rutin, sehingga informasi yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu relevan dengan kondisi aktual di lapangan.

- e. Asas keterbukaan mengandung makna bahwa informasi mengenai data pertanahan harus dapat diakses oleh masyarakat kapan saja, sehingga siapa pun yang membutuhkan dapat memperoleh informasi yang akurat dan sesuai dengan keadaan sebenarnya.

Pendaftaran tanah adalah serangkaian proses yang dilaksanakan oleh pemerintah secara berkelanjutan dan terus-menerus, dengan tujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan bagi pemilik hak atas tanah. Melalui kegiatan ini, sertifikat hak atas tanah diterbitkan sebagai bukti sah yang memudahkan pemilik dalam membuktikan kepemilikannya atas bidang tanah tertentu.³⁴

³⁴ Ibid, hal 60

Hambatan-hambatan yang terjadi dalam Pelaksanaan Pendaftaran

Tanah:³⁵

- Faktor kebijakan Pemerintah mengenai kewajiban perpajakan dalam kegiatan pendaftaran tanah.

Pemerintah telah menetapkan kebijakan melalui Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 mengenai BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan), yang menyatakan bahwa pajak dikenakan apabila nilai perolehan objek tanah melebihi batas tertentu. Sebaliknya, apabila nilai perolehan objek tanah berada di bawah batas tersebut, maka pajak tidak dikenakan.

- Faktor Kurang memahami fungsi dan kegunaan sertifikat

Secara umum, masyarakat kurang mengerti tentang fungsi dan manfaat sertifikat tanah. Hal ini disebabkan oleh minimnya informasi yang jelas dan tepat mengenai proses pendaftaran tanah. Kurangnya pemahaman yang memadai ini berdampak pada rendahnya kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan tanah mereka. Selain itu, masyarakat cenderung melihat sertifikat hak atas tanah hanya dari segi nilai ekonomis semata. seperti:

³⁵ Manthovani, Reda, and Istiqomah Istiqomah. 2021. "Pendaftaran Tanah Di Indonesia." *Jurnal Magister Ilmu Hukum* 2(2):23. doi: 10.36722/jmih.v2i2.744.

1. Pandangan umum menyebutkan bahwa sertifikat dianggap hanya penting untuk meningkatkan nilai jual tanah sebagai pengganti biaya pengurusan di kantor pertanahan, padahal masyarakat biasanya menilai nilai ekonomi tanah berdasarkan ukuran dan kualitas tanah itu sendiri.
 2. Banyak yang beranggapan bahwa sertifikat hanya dibutuhkan saat ingin mengajukan pinjaman ke bank, karena sertifikat tersebut akan dijadikan sebagai jaminan kredit berupa hak tanggungan.
- Faktor Anggapan Masyarakat Diperlukan Biaya yang Mahal Untuk Melaksanakan Pendaftaran Tanah Dalam hal Pendaftaran Tanah

Di Kabupaten Flores Timur, meskipun telah ditetapkan tarif pendaftaran tanah untuk setiap tahapan kegiatan pendaftaran berdasarkan PP No. 46 Tahun 2002, pada kenyataannya baik pihak pertanahan maupun pemerintah daerah hingga tingkat desa seperti kepala desa, lurah, dan camat, masih melakukan pemungutan biaya di luar aturan yang telah ditetapkan saat menerbitkan alas hak.³⁶

³⁶ Ibid, hal 26

- Faktor anggapan diperlukan waktu yang lama dalam pengurusan sertifikat

Terdapat persepsi di kalangan masyarakat bahwa proses pengurusan sertifikat hak atas tanah memakan waktu yang relatif lama. Hal ini terungkap dari pengalaman salah seorang warga yang mendaftarkan tanahnya secara sporadik secara individu, dimana waktu pembuatan sertifikat paling cepat memakan waktu 3 hingga 4 bulan, dan bisa sampai 8 bulan bahkan hingga 1 tahun untuk penyelesaiannya.

- Faktor anggapan alas hak atas tanah yang dimiliki sudah sangat kuat

Sebagian masyarakat yang kurang memahami fungsi dan manfaat sertifikat beranggapan bahwa tanah yang sudah memiliki dokumen apa pun (terlepas dari jenis surat dan instansi penerbitnya), terutama jika surat tersebut diterbitkan oleh instansi pemerintah, berarti tanah tersebut sudah terdaftar dan dokumen itu dianggap sebagai bukti kepemilikan yang sah. Selain itu, untuk tanah warisan, biasanya masyarakat sudah mengetahui sejarah pemiliknya. Namun sebenarnya, semua tanah yang dimiliki oleh masyarakat saat ini sudah dikenai pajak bumi dan bangunan (PBB) sebagai bagian dari upaya pemenuhan dan peningkatan penerimaan negara.³⁷

³⁷ Ibid, hal 27

E. Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Di Indonesia

Tanah memegang peranan sangat penting dalam kehidupan mayoritas masyarakat Indonesia. Gaya hidup mereka sangat bergantung pada tanah, yang mereka manfaatkan untuk kegiatan pertanian, perkebunan, dan peternakan guna menciptakan tempat tinggal bagi diri sendiri dan generasi berikutnya. Melalui pengelolaan lahan ini, masyarakat dapat bertahan hidup dan secara tidak langsung menganggap tanah sebagai kebutuhan dasar. Hal ini dapat dilihat dari kenyataan kehidupan masyarakat Indonesia sejak masa pra-kemerdekaan hingga pasca-kemerdekaan.

Tanah atau permukaan bumi dibedakan menjadi dua kategori berdasarkan statusnya, yaitu tanah negara dan tanah milik pribadi. Tanah negara adalah tanah yang tidak disertai sertifikat kepemilikan, sementara tanah milik adalah tanah yang sudah memiliki sertifikat kepemilikan. Berdasarkan berbagai peraturan perundang-undangan, dapat disimpulkan bahwa hak adat diakui, dihormati, dan dilindungi. Namun, pengakuan, penghormatan, serta perlindungan tersebut yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, Ketetapan MPR, dan undang-undang masih bersifat konseptual dan bersifat asumsi atau prasyarat. Pengakuan hak adat hanya dapat diberikan apabila hukum adat tersebut memang nyata keberadaannya dan penegakannya harus selaras dengan kepentingan negara serta bangsa.

Pelaksanaan hal ini harus didasarkan pada hasil-hasil penelitian yang telah disebutkan sebelumnya. Persetujuan diberikan melalui keputusan Administrator Wilayah untuk Hukum Umum. Sistem Hukum Agraria Nasional, termasuk Amandemen Kedua Undang-Undang Dasar 1945, mengakui dan menghormati hak-hak adat selama masih berlaku, sesuai dengan prinsip demokrasi dan kesatuan negara Republik Indonesia. Pembuktian keberadaan hak adat memerlukan proses penelitian partisipatif yang melibatkan berbagai otoritas terkait serta harus berlandaskan pada kriteria objektif yang telah ditetapkan sebelumnya.³⁸

³⁸ Ismail, Ilyas. 2010. "Kedudukan Dan Pengakuan Hak Ulayat Dalam Sistem Hukum Agraria Nasional." *Kanun - Jurnal Ilmu Hukum* 12(1):49–66.