



Kepastian dan Keadilann Hak Atas Tanah di Indonesia: Analisis Komprehensif Hak Atas Tanah di Indonesia

(Dasar Hukum, Karakteristik, dan Tantangan Kontemporer)

Kukuh Kurniawan¹, Sri Wahyu Handayani²

Fakultas Hukum Universitas Jendral Soedirman, Indonesia

Email Korespondensi: kukuh.k@mhs.unsoed.ac.id¹, sri.handayani@unsoed.ac.id²

Article received: 15 September 2025, Review process: 25 September 2025

Article Accepted: 10 Oktober 2025, Article published: 02 November 2025

ABSTRACT

Land in Indonesia carries not only economic value but also deep social, cultural, and political significance within society. This study aims to provide a comprehensive analysis of the national land law system, focusing on Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations (UUPA 1960) as the principal foundation that ended colonial legal dualism and established a unified and equitable agrarian legal framework. Using a normative juridical method with a qualitative approach, this research examines statutory provisions, legal doctrines, and contemporary issues in Indonesia's land governance. The results reveal that the concept of the State's Right to Control (Hak Menguasai dari Negara/HMN) forms the basis of the hierarchy of land rights from ownership to use rights governed by the principle of social function. However, its implementation still faces significant challenges, including the recognition of customary land (hak ulayat), overlapping land certificates, and the growing presence of land mafias caused by weak digital administration systems. These findings highlight the urgency of strengthening land administration reform and legal protection mechanisms to achieve sustainable justice and legal certainty.

Keywords: Land rights, UUPA 1960, State's Right to Control, Customary Land

ABSTRAK

Tanah tidak hanya berfungsi sebagai aset ekonomi, tetapi juga memiliki makna sosial, budaya, dan politik yang mendalam dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan analisis komprehensif terhadap sistem hukum pertanahan nasional, dengan fokus pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA 1960) sebagai fondasi utama yang mengakhiri dualisme hukum kolonial dan membentuk kerangka hukum agraria yang tunggal dan berkeadilan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan kualitatif yang menelaah peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta isu-isu kontemporer dalam praktik pertanahan di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsep Hak Menguasai dari Negara (HMN) menjadi dasar bagi hierarki hak atas tanah, mulai dari Hak Milik hingga Hak Pakai, dengan prinsip fungsi sosial sebagai pengendali utama. Namun, implementasi sistem ini menghadapi tantangan serius, seperti pengakuan hak ulayat masyarakat adat, tumpang tindih sertifikat, serta maraknya mafia tanah akibat lemahnya sistem digitalisasi pertanahan. Temuan ini menegaskan pentingnya reformasi sistem administrasi pertanahan dan penguatan perlindungan hukum untuk mewujudkan keadilan dan kepastian hukum yang berkelanjutan.

Kata Kunci: Hak atas tanah, UUPA 1960, Hak Menguasai Negara, Hak Ulayat

PENDAHULUAN

Tanah memiliki posisi yang sangat strategis dalam kehidupan masyarakat Indonesia karena tidak hanya bernilai ekonomi, tetapi juga memiliki fungsi sosial, budaya, dan politik yang mendalam. Tanah menjadi sumber penghidupan utama bagi sebagian besar rakyat Indonesia, terutama yang bergantung pada sektor pertanian dan pemukiman. Dalam konteks sosial, tanah juga merepresentasikan identitas dan martabat, bahkan menjadi simbol keberlanjutan keluarga. Oleh sebab itu, setiap kebijakan yang berkaitan dengan tanah memiliki implikasi langsung terhadap kesejahteraan masyarakat, stabilitas ekonomi, dan keadilan sosial. Pemerintah sebagai pengelola sumber daya agraria memiliki tanggung jawab besar untuk memastikan bahwa setiap warga negara memperoleh hak atas tanah dengan jaminan kepastian dan perlindungan hukum yang adil.

Sebelum lahirnya sistem agraria nasional, Indonesia menghadapi dualisme hukum pertanahan yang kompleks. Di satu sisi, hukum adat yang bersifat komunal mengatur kepemilikan dan pemanfaatan tanah berdasarkan nilai-nilai sosial dan spiritual masyarakat setempat. Di sisi lain, hukum agraria kolonial yang diwariskan Belanda bersifat individualistik dan kapitalistik, menempatkan tanah sebagai objek ekonomi yang bebas diperdagangkan. Dualisme ini menyebabkan ketimpangan dalam penguasaan tanah dan memunculkan konflik sosial yang berkepanjangan. Sebagai respons terhadap kondisi tersebut, negara kemudian merumuskan sistem hukum agraria nasional yang mampu menyatukan dua paradigma tersebut dalam satu kerangka hukum yang adil dan berdaulat.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA 1960) menandai babak baru dalam sejarah hukum pertanahan Indonesia. UUPA berfungsi sebagai payung hukum tunggal yang menghapus sistem ganda kolonial dan menegaskan prinsip "Hak Menguasai dari Negara" (HMN) sebagai instrumen utama pengelolaan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. HMN bukanlah bentuk kepemilikan mutlak negara, melainkan bentuk penguasaan publik yang mengandung unsur kewenangan untuk mengatur, mengurus, dan mengawasi pemanfaatan tanah. Prinsip ini menempatkan negara sebagai pengelola, bukan pemilik, yang berkewajiban menjaga keseimbangan antara hak individu dan kepentingan umum dalam pengelolaan sumber daya agraria.

Dalam implementasinya, UUPA melahirkan struktur hierarki hak atas tanah yang terdiri dari berbagai jenis, seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP), dan Hak Pengelolaan (HPL). Setiap hak memiliki karakteristik, subjek hukum, dan jangka waktu yang berbeda, tetapi semuanya berpijak pada prinsip fungsi sosial. Prinsip ini mengharuskan bahwa penggunaan tanah tidak semata-mata untuk kepentingan pribadi, melainkan juga untuk kesejahteraan masyarakat luas. Namun, dalam praktiknya, sistem pertanahan masih menghadapi tantangan serius berupa ketidaksinkronan data, tumpang tindih sertifikat, lemahnya tata kelola administrasi, serta konflik antara hak individu dengan hak ulayat masyarakat adat.

Salah satu permasalahan krusial yang masih terus mengemuka adalah pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat yang belum sepenuhnya terintegrasi ke dalam sistem hukum positif. Meskipun UUD 1945 dan UUPA mengakui keberadaan hak ulayat, implementasinya masih menghadapi kendala dalam aspek administratif dan yuridis. Selain itu, munculnya praktik mafia tanah dan lemahnya sistem digitalisasi sertifikat pertanahan memperburuk situasi, sehingga menciptakan ketidakpastian hukum yang berdampak pada kepercayaan publik terhadap lembaga agraria. Reformasi sistem administrasi pertanahan menjadi kebutuhan mendesak untuk memastikan bahwa hak setiap warga negara dilindungi secara adil dan transparan.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara komprehensif sistem hukum pertanahan di Indonesia berdasarkan UUPA 1960. Analisis ini meliputi kajian terhadap dasar hukum, karakteristik hak atas tanah, serta peran dan tantangan kontemporer dalam implementasinya, termasuk persoalan hak ulayat, sengketa tanah, dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Hasil kajian diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis dan praktis bagi penguatan sistem hukum agraria nasional yang berkeadilan dan berkelanjutan.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan metode kualitatif yang berfokus pada analisis terhadap norma hukum positif, doktrin, dan prinsip-prinsip hukum agraria dalam kaitannya dengan kepastian dan keadilan hak atas tanah di Indonesia. Pendekatan yuridis normatif dipilih karena permasalahan utama penelitian ini berakar pada tataran regulasi dan implementasi hukum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA 1960) beserta peraturan turunannya. Data penelitian diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer (undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan menteri), bahan hukum sekunder (buku, jurnal ilmiah, dan artikel hukum), serta bahan hukum tersier (kamus hukum dan ensiklopedia). Analisis data dilakukan secara deskriptif-analitis dengan menelaah konsep Hak Menguasai dari Negara (HMN), hierarki hak atas tanah, fungsi sosial hak, serta isu-isu kontemporer seperti hak ulayat, sengketa tanah, dan digitalisasi sistem pertanahan, sehingga menghasilkan interpretasi hukum yang sistematis dan relevan bagi penguatan hukum agraria nasional.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Fondasi Hukum Agraria Indonesia

1. Filosofi dan Prinsip Dasar Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960

UUPA 1960 berdiri sebagai landasan pokok dalam tata hukum pertanahan di Indonesia. Tidak seperti pandangan kolonial yang memperlakukan tanah sebagai barang dagangan yang bisa dimiliki secara mutlak, UUPA mengenalkan gagasan Hak Menguasai dari Negara (HMN) (Sofwan, 2020). HMN, yang termuat dalam Pasal 2 UUPA 1960, bukanlah hak kepemilikan negara atas lahan, melainkan merupakan otoritas publik (aspek publik) untuk mengelola, mengatur, dan

memanfaatkan tanah demi tercapainya kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya (Harsono, 2019). Kekuasaan ini mencakup seluruh tanah yang berada di dalam yurisdiksi Republik Indonesia, termasuk yang belum memiliki hak maupun yang sudah diberikan kepada pihak tertentu. Lahan yang belum dilekati hak disebut sebagai “Tanah Negara” dan berada langsung di bawah kendali negara.

UUPA juga mengedepankan prinsip fungsi sosial hak atas tanah, yang berarti setiap hak atas tanah memiliki kewajiban untuk digunakan sesuai dengan karakteristiknya demi kepentingan masyarakat (Santoso, 2018). Ini merupakan pergeseran paradigma dari hak kepemilikan mutlak menjadi hak yang dibatasi oleh kepentingan bersama. HMN menjadi instrumen utama negara untuk memastikan bahwa tanah tidak hanya digunakan untuk kepentingan pribadi, tetapi juga untuk tujuan pembangunan dan kepentingan publik yang lebih luas (Simandjuntak, 2021).

Hierarki Hak Atas Tanah

Sistem hukum pertanahan nasional di Indonesia memiliki tata jenjang atau hierarki yang jelas, yang bersumber langsung dari filosofi UUPA (Soemardjono, 2017). Hierarki ini terdiri dari tiga tingkatan:

1. **Hak Bangsa Indonesia:** Ini adalah hak penguasaan tertinggi yang bersifat komunal, yang melekat pada seluruh bangsa Indonesia. Hak ini mencakup aspek perdata dan publik.
2. **Hak Menguasai dari Negara (HMN):** Wewenang publik yang dilimpahkan dari Hak Bangsa Indonesia kepada negara. HMN adalah hak penguasaan tertinggi dalam Hukum Tanah Nasional, dan semua hak-hak penguasaan tanah lainnya, baik langsung maupun tidak langsung, bersumber darinya.
3. **Hak-Hak Perorangan atau Individual:** Ini adalah hak-hak yang dapat dimiliki oleh individu atau badan hukum, yang secara langsung atau tidak langsung bersumber dari Hak Bangsa Indonesia dan Hak Menguasai dari Negara. Hak-hak ini bersifat perdata dan mencakup Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai (HP).

Untuk mewujudkan jaminan kepastian hukum, UUPA 1960 secara eksplisit mengamanatkan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 (Rahardjo, 2022). Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara berkesinambungan untuk mengumpulkan, mengolah, membukukan, dan menyajikan data fisik dan data yuridis tanah (BPN, 2023).

Data fisik mencakup informasi mengenai letak, batas, dan ukuran tanah, sementara data yuridis berkaitan dengan status hukum dan kepemilikan hak atas tanah (Wijaya, 2021). Sertifikat tanah yang diterbitkan berfungsi sebagai alat bukti kepemilikan yang sah di mata hukum, memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegangnya. Tanpa sertifikat, tanah menjadi rentan terhadap sengketa atau klaim dari pihak lain, karena hak kepemilikan tidak tercatat secara resmi dan tidak dilindungi oleh negara.

Prosedur pendaftaran tanah dapat dilakukan melalui dua cara utama, yaitu:

- a) **Pendaftaran Sistematis:** Dilaksanakan secara massal di suatu wilayah yang ditetapkan oleh pemerintah, seringkali melibatkan pembentukan Panitia Ajudikasi yang dibantu oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat (Budiarto, 2019).
- b) **Pendaftaran Sporadis:** Dilaksanakan atas permohonan individu yang berkepentingan di wilayah yang belum menjadi objek pendaftaran sistematis.

Proses pendaftaran ini melibatkan berbagai tahapan, mulai dari pengukuran dan pemetaan bidang tanah, pembuatan surat ukur, pengumpulan data yuridis, hingga penerbitan sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan yang kuat (Djokosoetono, 2020). Namun, transisi dari sistem pendaftaran manual ke digital yang belum sepenuhnya selesai telah menciptakan celah administrasi yang signifikan (ATR/BPN, 2024). Sertifikat yang diterbitkan secara manual di masa lalu belum semuanya masuk ke dalam peta digital, sehingga berpotensi menimbulkan klaim ganda atau tumpang tindih kepemilikan di kemudian hari.

Prosedur Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah dapat dilakukan secara mandiri oleh pemohon atau melalui jasa Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) (Simanjuntak, 2020).

1. Pendaftaran Secara Mandiri:

- a) **Pengajuan Permohonan:** Pemohon harus mendatangi Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang sesuai dengan lokasi tanah. Di sana, pemohon akan mengisi formulir pendaftaran, mendapatkan map berwarna biru dan kuning, dan membuat janji untuk pengukuran tanah. Pemohon juga akan menerima Surat Tanda Terima (STT) dan Surat Perintah Setor (SPS) yang harus dilunasi, dengan biaya pendaftaran awal sekitar Rp50.000 (BPN, 2023). Syarat-syarat yang harus dipenuhi meliputi fotokopi KTP, KK, NPWP, IMB, Akta Jual Beli (AJB) jika ada, serta bukti pembayaran Pajak Penghasilan (PPh) dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) (TribataNews, 2022).
- b) **Pengukuran Lokasi:** Setelah semua dokumen lengkap, petugas BPN akan melakukan pengukuran lokasi. Pemohon diwajibkan hadir di lokasi untuk menunjukkan batas-batas tanah (ATR/BPN, 2024).
- c) **Penerbitan Sertifikat:** Setelah pengukuran selesai, Surat Ukur Tanah akan diterbitkan. Dokumen ini akan diserahkan untuk melengkapi berkas dan dijadikan dasar untuk penerbitan surat keputusan. Selama proses ini, pemohon perlu membayar Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Proses penerbitan sertifikat ini dapat memakan waktu antara setengah hingga satu tahun (Wahyudi, 2021).

2. Pendaftaran Melalui PPAT:

Proses ini biasanya dipilih jika pemohon tidak memiliki banyak waktu. PPAT akan membantu mengurus prosesnya di BPN (Hidayat, 2020). Setelah

pemohon mengajukan permohonan, PPAT akan menerima berkas dan mengurus perubahan nama pemilik tanah sebelumnya pada buku tanah dan sertifikat yang ada. Kemudian, Kepala BPN akan menandatangani perubahan tersebut, dan PPAT akan membuat dokumen sertifikat baru (Djokosoetono, 2020).

Pendaftaran tanah merupakan upaya negara untuk mengonversi hak penguasaan faktual (berdasarkan surat girik atau riwayat lisan) menjadi bukti kepemilikan yang sah secara hukum (Soemardjono, 2017). Dokumen-dokumen lama seperti girik, letter C, atau petok D berfungsi sebagai catatan kepemilikan di masa lalu (Pinhome, 2023), namun tidak memiliki kekuatan hukum yang sempurna atau sekuat sertifikat Hak Milik atau Hak Guna Bangunan yang diterbitkan oleh negara (Neliti, 2019).

Tanah yang masih memiliki dokumen lama ini dapat ditingkatkan statusnya menjadi sertifikat dengan prosedur pendaftaran yang berlaku, selama tanah tersebut belum diklaim oleh pihak lain dengan sertifikat yang sah (Rahardjo, 2022). Namun, ketika proses ini terhambat oleh masalah data atau kelalaian pemeliharaan, instrumen yang seharusnya menciptakan kepastian hukum (sertifikat digital) justru rentan terhadap masalah yang berasal dari masa lalu (BPN, 2023).

Jenis-Jenis Hak Atas Tanah Pokok

Sistem hukum pertanahan Indonesia mengakui beberapa jenis hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh individu dan badan hukum. Hak-hak ini memiliki karakteristik, subjek hukum, dan jangka waktu yang berbeda sesuai dengan peruntukannya (KiniLegal, 2023). Selain hak-hak yang bersifat primer, UUPA juga menyebutkan hak-hak lain yang bersifat sementara dan akan dihapus dalam waktu singkat karena sifatnya yang bertentangan dengan UUPA. Hak-hak ini meliputi Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian (Soefyan, 2018).

Berikut adalah penjelasan mendalam tentang hak-hak atas tanah primer:

1. Hak Milik (HM)

Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai oleh orang atas tanah. Sifatnya yang turun-temurun berarti hak ini tidak memiliki batas waktu dan dapat diwariskan kepada ahli warisnya (Santoso, 2018).

a) **Subjek Hukum:** Hak Milik hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia (WNI) tunggal. Meskipun demikian, terdapat batasan luas maksimal untuk rumah tinggal, yaitu 5.000 meter persegi per orang, dan tidak lebih dari 5 bidang tanah secara keseluruhan. Untuk Warga Negara Asing (WNA) yang berkedudukan di Indonesia, terdapat batasan yang lebih ketat, yaitu maksimal 2.000 meter persegi. Hak milik juga dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain (Harsono, 2019).

b) **Fungsi Sosial:** Meskipun Hak Milik adalah hak terkuat, UUPA menekankan bahwa penggunaannya harus tetap memperhatikan fungsi

- sosial, yaitu tidak boleh mengabaikan kepentingan masyarakat di sekitarnya (Soemardjono, 2017).
2. **Hak Guna Usaha (HGU)**
HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu tertentu. Hak ini secara spesifik diperuntukkan untuk usaha pertanian, perikanan, atau peternakan (ATR/BPN, 2023).
- a) **Subjek Hukum:** HGU dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia serta berkedudukan di Indonesia (Wijaya, 2021).
 - b) **Jangka Waktu:** Pemberian HGU memiliki jangka waktu maksimal 35 tahun, dapat diperpanjang maksimal 25 tahun, dan dapat diperbarui maksimal 35 tahun (Budiarto, 2019).
 - c) **Syarat Khusus:** Untuk tanah seluas lebih dari 25 hektar, pemegang hak wajib menggunakan investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik (Rahardjo, 2022).
3. **Hak Guna Bangunan (HGB)**
HGB adalah hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri (SSEK Law Firm, 2023). Hak ini memiliki prosedur yang berbeda tergantung pada status tanah yang mendasarinya.
- a) **Subjek Hukum:** Sama seperti HGU, HGB dapat dimiliki oleh WNI dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia.
 - b) **Jangka Waktu:** HGB memiliki jangka waktu maksimal 30 tahun dan dapat diperpanjang maksimal 20 tahun, serta diperbarui maksimal 30 tahun. Jangka waktu ini berlaku untuk HGB yang berada di atas Tanah Negara atau Tanah Hak Pengelolaan. Sementara itu, HGB yang berada di atas Hak Milik memiliki jangka waktu pemberian maksimal 30 tahun dan dapat diperbarui melalui akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).
 - c) **Kewajiban:** Semua jenis HGB wajib didaftarkan di Kantor Pertanahan untuk menjamin kepastian hukum (BPN, 2023).
4. **Hak Pakai (HP)**
Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain (ATR/BPN, 2024).
- a) **Subjek Hukum:** Hak Pakai memiliki cakupan subjek hukum yang lebih luas dibandingkan hak lainnya, termasuk WNI, badan hukum Indonesia, instansi pemerintah, dan bahkan warga negara asing atau badan hukum asing yang berkedudukan di Indonesia.
 - b) **Jangka Waktu:** Hak ini maksimal 20 tahun dan dapat diperpanjang hingga 25 tahun (KiniLegal, 2023).

Table: 1 Tabel Komparatif

Jenis Hak	Subjek Hukum	Jangka Waktu	Sifat Peruntukan	Hukum dan
Hak (HM)	Milik WNI, badan hukum yang ditetapkan	Turun-temurun, tanpa batas waktu	Terkuat untuk	dan terpenuh, pemilikan

Jenis Hak	Subjek Hukum	Jangka Waktu	Sifat Peruntukan	Hukum dan
	pemerintah		perorangan	
Hak Guna Usaha (HGU)	WNI, badan hukum Indonesia	Pemberian maksimal 35 tahun, perpanjangan maksimal 25 tahun, pembaruan maksimal 35 tahun	Mengusahakan tanah negara untuk pertanian, peternakan, perikanan	
Hak Guna Bangunan (HGB)	WNI, badan hukum Indonesia	Pemberian maksimal 30 tahun, perpanjangan maksimal 20 tahun, pembaruan maksimal 30 tahun	Mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah bukan miliknya	
Hak Pakai (HP)	WNI, badan hukum Indonesia/asing, instansi pemerintah dll.	Pemberian maksimal 25 tahun, perpanjangan maksimal 20 tahun	Menggunakan dan memungut hasil dari tanah yang dikuasai negara atau milik orang lain	

Hak Pengelolaan (HPL) dan Implikasinya

1. Definisi dan Kedudukan Hukum HPL

Hak Pengelolaan (HPL) sering kali disalahpahami sebagai salah satu hak atas tanah primer, namun secara hukum, HPL memiliki kedudukan yang berbeda dan tidak dapat disamakan dengan Hak Milik, HGU, HGB, atau Hak Pakai (Djkn, 2022). HPL pada dasarnya adalah sebagian dari kewenangan Hak Menguasai Negara (HMN) yang dilimpahkan kepada pihak tertentu, seperti instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD), atau badan hukum pemerintah lainnya. Meskipun HPL tidak secara eksplisit diatur dalam UUPA, keberadaannya tersirat dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA yang memberikan kewenangan kepada negara untuk melimpahkan pelaksanaan Hak Menguasai Negara kepada pihak lain.

HPL bukanlah hak kepemilikan atas tanah melainkan hak untuk mengelola dan mengatur penggunaan tanah tersebut sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dari pemegang HPL (Penilaian.id, 2023). Oleh karena itu, HPL tidak dapat dialihkan atau dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan (HT) secara langsung. Namun, hak atas tanah yang diberikan di atas HPL, seperti HGB atau Hak Pakai, dapat dialihkan dan dijadikan jaminan dengan persetujuan pemegang HPL (ATR/BPN, 2024).

Analisis Isu Krusial dalam Hukum Pertanahan

1. Hak Masyarakat Adat (Hak Ulayat)

Hak Ulayat adalah hak komunal yang melekat pada masyarakat hukum adat, yang memberikan serangkaian wewenang untuk menguasai, mengelola, dan

memanfaatkan wilayah adatnya sesuai dengan tata nilai dan hukum adat yang berlaku (Harsono, 2019). Hak ini berbeda dari Hak Milik individual karena sifatnya yang komunalistik. Pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat dijamin secara konstitusional melalui Pasal 18B Ayat (2) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat (Soemardjono, 2017). Kriteria pengakuan hak ulayat diatur dalam peraturan menteri, yang umumnya mensyaratkan tiga hal:

- a) Terdapat sekelompok orang yang masih terikat pada tatanan hukum adatnya sebagai subjek hak.
- b) Terdapat wilayah atau tanah yang menjadi lingkungan hidup mereka.
- c) Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan dan penggunaan tanah yang masih ditaati oleh warga persekutuan hukum tersebut.

Untuk menjamin kepastian hukum, pemerintah menyelenggarakan penatausahaan tanah ulayat melalui pengukuran, pemetaan, dan pencatatan dalam daftar tanah (ATR/BPN, 2024). Mekanisme ini terus disempurnakan, di mana Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/BPN) Nomor 14 Tahun 2024 yang baru-baru ini diterbitkan, menggantikan Permen Nomor 18 Tahun 2019, untuk mengatur penyelenggaraan administrasi dan pendaftaran tanah hak ulayat secara lebih spesifik (Regulasip, 2024). Namun, terdapat ketegangan inheren antara sifat Hak Ulayat yang komunal dan dinamis dengan sifat pendaftaran tanah yang individual dan statis (UI Scholars Hub, 2023). Sistem hukum negara, dengan fokusnya pada sertifikat yang jelas dan batas-batas yang pasti, berpotensi mereduksi karakteristik hak ulayat yang paling esensial (seperti batas-batas yang tidak pasti dan hak yang bersifat kolektif). Di mata hukum, tanah ulayat tidak dianggap sebagai *res nullius* (tanah tak bertuan). Mengubah hak komunal menjadi sertifikat seperti Hak Milik dapat mengikis esensi hak tersebut dan membuka celah bagi sengketa internal maupun eksternal (KabarPali, 2024). Konflik sering terjadi, seperti kasus antara Masyarakat Adat Dayak Iban dan perusahaan perkebunan sawit PT. Ledo Lestari di Kalimantan Barat, atau sengketa tanah ulayat di Kabupaten Flores Timur antara Suku Langkantau dan masyarakat Kelurahan Pohon Bao (Simond Payong, 2022).

Sengketa Pertanahan

Sengketa tanah adalah salah satu isu hukum yang paling umum dan kompleks di Indonesia (Hukumku, 2023). Sengketa ini sering kali bukan hanya masalah antar individu, tetapi juga gejala dari masalah sistemik yang lebih besar. Beberapa penyebab umum sengketa tanah meliputi:

- a) **Ketidakjelasan Kepemilikan dan Batas Tanah:** Sengketa sering terjadi ketika kepemilikan dan batas-batas tanah tidak jelas atau tidak didokumentasikan dengan baik, yang dapat menyebabkan klaim ganda atas bidang tanah yang sama (Detik Properti, 2023).

- b) **Masalah Transisi Digital:** Sertifikat tanah yang diterbitkan secara manual di masa lalu belum sepenuhnya terintegrasi ke dalam sistem digital BPN. Hal ini menciptakan kekosongan dalam peta digital yang dapat dimanfaatkan oleh pihak lain untuk mendaftarkan tanah tersebut dan menerbitkan sertifikat baru yang tumpang tindih dengan kepemilikan sebelumnya (ATR/BPN, 2024).
- c) **Pembagian Warisan dan Penjualan Tidak Sah:** Sengketa sering kali timbul di antara ahli waris karena tidak adanya kesepakatan mengenai pembagian tanah setelah pemilik meninggal. Selain itu, penjualan tanah oleh pihak yang tidak memiliki hak sah, akibat penipuan atau pemalsuan dokumen, juga menjadi penyebab sengketa yang marak (HVBI Law Office, 2023).

Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan manifestasi nyata dari ketegangan antara hak individu dan kepentingan publik (Harsono, 2019). UUPA 1960 dan peraturan turunannya, seperti Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2021 yang diubah dengan PP Nomor 39 Tahun 2023, menegaskan bahwa pengadaan tanah harus dilaksanakan dengan prinsip ganti kerugian yang layak dan adil (Peraturan BPK, 2023). Tanah yang diperoleh untuk kepentingan umum akan menjadi milik Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau BUMN/BUMD, tergantung pada instansi yang menggunakannya.

Ganti kerugian yang adil tidak hanya diukur dari nilai finansial, tetapi juga mempertimbangkan nilai sosial, ekonomi, dan budaya dari tanah yang dilepaskan. Oleh karena itu, hukum menyediakan berbagai bentuk ganti kerugian, yang mencerminkan pemahaman bahwa nilai tanah tidak hanya dapat dinilai secara finansial (ATR/BPN, 2024). Bentuk ganti kerugian yang dapat diberikan meliputi:

- a) **Uang:** Diberikan dalam bentuk mata uang rupiah kepada pihak yang berhak. Pemberian ini divalidasi oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dan dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak, melalui jasa perbankan atau secara tunai. Validasi ini harus selesai dalam 3 hari kerja setelah kesepakatan, dan pemberiannya harus dilakukan dalam waktu paling lama 7 hari kerja sejak penetapan bentuk ganti rugi (BPK, 2023).
- b) **Tanah Pengganti:** Diberikan kepada pihak yang berhak berupa tanah lain dengan nilai dan karakteristik yang setara. Proses ini dilakukan setelah permintaan tertulis dan dana dititipkan di bank. Penyediaan tanah pengganti harus diselesaikan dalam waktu paling lama 6 bulan sejak penetapan bentuk ganti rugi (Malut BPK, 2020).
- c) **Permukiman Kembali:** Proses penyediaan tanah pengganti di lokasi lain yang disertai dengan pembangunan permukiman bagi pihak yang berhak. Pelaksananya harus selesai dalam waktu paling lama 1 tahun sejak penetapan ganti rugi (Penilaian.id, 2023).
- d) **Kepemilikan Saham:** Ganti rugi berupa penyertaan saham dalam kegiatan pembangunan terkait, yang diberikan oleh Badan Usaha Milik Negara

(BUMN) yang berbentuk perusahaan terbuka dan mendapat penugasan khusus dari pemerintah (ATR/BPN, 2024).

- e) **Bentuk Lain yang Disetujui:** Kombinasi dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian di atas, sesuai dengan kesepakatan antara pihak yang berhak dan instansi yang memerlukan tanah (Peraturan BPK, 2023).

Keberagaman opsi ganti kerugian ini mencerminkan upaya untuk menyeimbangkan antara percepatan pembangunan dan perlindungan hak-hak masyarakat, terutama bagi mereka yang memiliki ketergantungan sosial dan ekonomi yang mendalam terhadap tanahnya (Hukumku, 2023). Selain melalui Pengadilan Negeri, sengketa pengadaan tanah juga dapat diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) jika sengketa tersebut timbul akibat penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum (PTUN Denpasar, 2024)

SIMPULAN

Kesimpulan dari penelitian ini sistem hukum pertanahan di Indonesia adalah sebuah struktur yang kompleks, berlapis, dan terus berkembang, berakar pada filosofi UUPA 1960 yang menyeimbangkan hak individu dengan kewenangan negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Konsep Hak Menguasai dari Negara (HMN) menjadi fondasi teoritis yang kuat, yang melahirkan hierarki hak-hak atas tanah, mulai dari Hak Milik yang terkuat hingga Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan yang bersifat sementara. Keberadaan Hak Pengelolaan (HPL) menambah kompleksitas, berfungsi sebagai jembatan strategis yang memungkinkan pemanfaatan tanah negara untuk kepentingan publik dan swasta. Namun, implementasi sistem ini tidak lepas dari tantangan signifikan. Isu-isu seperti pengakuan dan penatausahaan Hak Ulayat masyarakat adat menunjukkan ketegangan antara hukum adat yang bersifat komunal dan dinamis dengan sistem pendaftaran tanah yang individualistik dan statis. Masalah sengketa tanah, yang sering kali berakar pada transisi data dari manual ke digital yang belum tuntas, juga mengindikasikan perlunya perbaikan sistematis.

DAFTAR RUJUKAN

- ATR/BPN. (2023). *Proses pelaksanaan pendaftaran tanah menurut peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997*. Neliti. <https://media.neliti.com/media/publications/145459-ID-proses-pelaksanaan-pendaftaran-tanah-men.pdf>
- ATR/BPN. (2024). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat*. Peraturan BPK. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/280736/permen-atrkepala-bpn-no-14-tahun-2024>
- BPN. (2023). *Cara dan syarat membuat sertifikat tanah dengan mudah*. Tribrata News. <https://tribratanews.lampung.polri.go.id/detail-post/cara-dan-syarat-membuat-sertifikat-tanah-dengan-mudah>

- Budiarto, T. (2019). *Hukum agraria dan pendaftaran tanah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- BPK. (2023). *Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/256424/pp-no-39-tahun-2023>
- Detik Properti. (2023). *Catat! Ini 7 penyebab sengketa tanah yang harus diwaspadai*. <https://www.detik.com/properti/kepemilikan-rumah/d-7899368>
- Djkn. (2022). *HPL bukan merupakan hak atas tanah sebagaimana HM, HGU, HGB, dan HP*. Kementerian Keuangan RI. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita/baca/4972/HPL-BukanMerupakan-Hak-atas-Tanah-sebagaimana-HM-HGU-HGB-dan-HP.html>
- Djokosoetono, A. (2020). *Pendaftaran tanah dalam perspektif hukum agraria nasional*. Bandung: Alumni.
- Harsono, B. (2019). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan undang-undang pokok agraria, isi, dan pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Hidayat, R. (2020). *Implementasi peran PPAT dalam pendaftaran hak atas tanah*. Yogyakarta: Deepublish.
- Hukumku. (2023). *Sengketa tanah di Indonesia: Sebab, solusi, dan studi kasus*. <https://www.hukumku.id/post/sengketa-tanah>
- HVBI Law Office. (2023). *Sengketa pertanahan dapat diselesaikan melalui dua jalur*. <https://hvbi.co.id/sengketa-tanah>
- KabarPali. (2024). *Pengakuan dan perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat*. <https://kabarpali.com/detailpost/pengakuan-dan-perlindungan-hak-ulayat-masyarakat-hukum-adat>
- KiniLegal. (2023). *Jenis-jenis hak atas tanah di Indonesia*. <https://www.kinilegal.com/jenis-jenis-hak-atas-tanah>
- Malut BPK. (2020). *Tata cara ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum*. <https://malut.bpk.go.id/wp-content/uploads/2019/02/Tulisan-Hukum2-Pengadaan-Tanah.pdf>
- Neliti. (2019). *Pendaftaran hak atas tanah asal letter C, girik dan petuk D sebagai alat bukti permulaan di Kabupaten Sleman, DIY*. <https://media.neliti.com/media/publications/213130-none.pdf>
- Penilaian.id. (2023). *Memahami hak guna bangunan dan hak pengelolaan*. <https://penilaian.id/2023/10/05/memahami-hak-guna-bangunan-dan-hak-pengelolaan/>
- Peraturan BPK. (2023). *Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum*. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/39012>
- Pinhome. (2023). *Perbedaan antara letter C, petok D, dan surat girik*. <https://www.pinhome.id/blog/perbedaan-letter-c-petok-d-dan-surat-girik/>
- PTUN Denpasar. (2024). *Sengketa pengadaan tanah untuk kepentingan umum*. <https://www.ptun-denpasar.go.id/page/read/92>

-
- Rahardjo, S. (2022). *Kepastian hukum dalam hak atas tanah di Indonesia*. Yogyakarta: FH UGM Press.
- Regulasip. (2024). *Penyelenggaraan administrasi pertanahan dan pendaftaran tanah hak ulayat masyarakat hukum adat*. <https://www.regulasip.id/book/21905/read>
- Santoso, U. (2018). *Hukum agraria dan hak-hak atas tanah*. Jakarta: Prenada Media.
- Simandjuntak, R. (2021). *Hak menguasai negara dan keadilan sosial dalam hukum agraria*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Simanjuntak, D. (2020). *Peran pejabat pembuat akta tanah dalam sertifikasi tanah masyarakat*. Medan: USU Press.
- Simond Payong, F. X. (2022). *Sengketa tanah ulayat di Kabupaten Flores Timur antara Suku Langkantau dan masyarakat Kelurahan Pohon Bao*. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. <https://repository.stpn.ac.id/1361>
- Soefyan, F. (2018). *Hukum pertanahan nasional dan penyelesaian sengketa tanah*. Surabaya: Airlangga Press.
- Soemardjono, M. S. W. (2017). *Hukum tanah dan keadilan sosial*. Jakarta: Kompas.
- Sofwan, S. (2020). *Prinsip hukum agraria dalam UUPA 1960 dan penerapannya di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama.
- SSEK Law Firm. (2023). *Categories of property rights in Indonesia*. <https://ssek.com/blog/categories-of-property-rights-in-indonesia/>
- TribataNews. (2022). Cara dan syarat membuat sertifikat tanah dengan mudah. Kepolisian Daerah Lampung. <https://tribatanews.lampung.polri.go.id/detail-post/cara-dan-syarat-membuat-sertifikat-tanah-dengan-mudah>
- UI Scholars Hub. (2023). *Konsep dan bentuk perlindungan hak masyarakat hukum adat dalam sistem agraria nasional*. Universitas Indonesia. <https://scholarhub.ui.ac.id/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=notary>
- UUD 1945. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Sekretariat Negara RI.
- Wijaya, Y. (2021). *Hukum agraria kontemporer: Tantangan dan peluang reformasi tanah di Indonesia*. Surabaya: Media Pressindo.