

Analisis Hukum terhadap Perjanjian Sewa-Menyewa Barang Milik Daerah Tanah Bengkok untuk Lahan Pertanian Padi di Kota Serang

Rasbi Musabah Raharjo¹, Tajul Maimun²

^{1,2} Universitas Pamulang

Naskah Diterima : 27 Juli 2026; Diterima Publikasi : 04 Oktober 2026

Abstract

Legal certainty in the use of agricultural land is often threatened because lease agreements are still frequently made verbally, creating a risk of future disputes and uncertainty regarding the rights and obligations of the lessor and the lessee. This study aims to analyze the implementation of lease agreements for regional property in the form of former bengkok land used for rice cultivation in Kasemen District, Serang City, and to identify the obstacles to their implementation. The study employs a normative juridical method with a descriptive-analytical approach, examining the Civil Code, the Basic Agrarian Law (UUPA), Law Number 6 of 2014 concerning Villages, Government Regulation Number 27 of 2014 concerning the Management of State/Regional Property, and Serang Mayor Regulation Number 22 of 2018. The results show that, since all villages in Serang City have become urban villages (kelurahan), former bengkok land has become regional property of the Serang City Government pursuant to Article 11 paragraph (2) of the Village Law. Consequently, its lease must comply with the regional property regime: the agreement must be made in writing, its term is limited to a maximum of five years and may be extended, and the rent is determined by the Mayor. The main obstacles include agreements that are not made in writing, limited legal understanding of the parties, changes in land status, and default by one of the parties. The study concludes that legal certainty requires written lease agreements, preferably in the form of notarial deeds, accompanied by preventive measures such as legal outreach and registration of agreements, as well as repressive measures through deliberation, mediation, or litigation.

Keyword: *Land Lease, Bengkok Land, Regional Property, Agricultural Land, Legal Certainty*

Abstrak

Kepastian hukum dalam pemanfaatan tanah pertanian sering kali terancam karena perjanjian sewa-menyewa masih kerap dilakukan secara lisan, sehingga berisiko menimbulkan sengketa di kemudian hari serta ketidakpastian hak dan kewajiban antara pihak yang menyewakan dan penyewa. Penelitian ini bertujuan menganalisis pelaksanaan perjanjian sewa-menyewa barang milik daerah berupa tanah eks bengkok yang digunakan sebagai lahan padi di Kecamatan Kasemen, Kota Serang, serta mengidentifikasi kendala dalam pelaksanaannya. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan spesifikasi deskriptif analitis, melalui telaah terhadap KUHPerduta, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, dan Peraturan Wali Kota Serang Nomor 22 Tahun 2018. Hasil penelitian menunjukkan bahwa karena seluruh desa di Kota Serang telah berubah status menjadi kelurahan, tanah eks bengkok beralih menjadi barang milik daerah Pemerintah Kota Serang berdasarkan Pasal 11 ayat (2) UU Desa. Akibatnya, penyewaannya harus tunduk pada rezim barang milik daerah: perjanjian wajib dibuat secara tertulis, jangka waktunya paling lama lima tahun dan dapat diperpanjang, serta besaran sewanya ditetapkan oleh Wali Kota. Kendala utama meliputi perjanjian yang tidak dibuat secara tertulis, rendahnya pemahaman hukum para pihak, perubahan status tanah, dan wanprestasi oleh salah satu pihak. Penelitian ini menyimpulkan bahwa kepastian hukum menuntut perjanjian sewa dibuat secara tertulis, sebaiknya dalam bentuk akta notaris, disertai langkah preventif berupa sosialisasi hukum dan pencatatan perjanjian, serta langkah represif melalui musyawarah, mediasi, atau litigasi.

Kata kunci: *Sewa-Menyewa Tanah, Tanah Bengkok, Barang Milik Daerah, Lahan Pertanian, Kepastian Hukum*

*) Penulis korespondensi: raharjorasbi@gmail.com

PENDAHULUAN

Tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa yang menjadi tugas serta kewajiban setiap manusia untuk mengelola dan memanfaatkan segala sesuatu yang ada di atasnya. Tanah merupakan unsur yang sangat penting dalam kehidupan manusia, karena manusia dapat hidup dan berkembang berkat adanya tanah. Belakangan ini, persoalan tanah menjadi isu yang sangat penting dan sering kali memicu konflik, baik antarkelompok maupun antarpihak dalam masyarakat.

Tanah bengkok adalah aset desa berupa tanah garapan yang diperuntukkan bagi kepala desa dan perangkat desa sebagai bentuk kompensasi atau pengganti gaji selama mereka menjabat. Tanah tersebut tidak boleh dimiliki secara pribadi atau diperjualbelikan, dan akan dikembalikan kepada desa setelah masa jabatan berakhir. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007, tanah ini merupakan bagian dari kekayaan desa/tanah kas desa.

Tanah memegang peranan yang amat penting dalam kehidupan manusia, baik dalam aspek keagamaan maupun ekonomi. Secara magis religius, manusia diciptakan dari tanah, hidup di atas tanah, mencari nafkah dan mengembangkan keturunannya di atas tanah, melaksanakan ibadah kepada Al-Khaliq Yang Maha Pencipta di atas tanah, dan pada akhirnya akan kembali ke tanah ketika maut menjemput. Secara ekonomis, tanah merupakan sumber kehidupan utama bagi para petani; tanah juga merupakan harta benda yang bersifat tetap dan bentuk tabungan terbaik untuk membangun kehidupan sekarang maupun generasi yang akan datang. Karena itu, tidak seorang pun manusia yang tidak memerlukan tanah (Hatta, 2014).

Desa adalah unit pemerintahan terendah dan terkecil di Indonesia yang merupakan bagian dari wilayah kabupaten maupun kota. Desa memiliki otonomi untuk mengatur kepentingan masyarakatnya dan memiliki batas wilayah tertentu. Salah satu wujud hak otonomi tersebut adalah kewenangan untuk mengurus kekayaan milik daerah itu sendiri.

Pemerintahan desa memainkan peran penting dalam mendorong pembangunan berkelanjutan bagi masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari kontribusinya pada pelaksanaan otonomi daerah yang mengedepankan nilai-nilai sosial sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945. Nilai-nilai luhur yang kaya akan tradisi menjadi identitas yang melekat erat, sehingga keberadaan desa mempunyai kehormatan tersendiri di mata hukum.

Kota Serang secara resmi menjadi kota otonom pada tanggal 10 Agustus 2007 (diresmikan 2 November 2007) berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2007. Kota Serang merupakan pusat pemerintahan, perdagangan, dan budaya yang sangat strategis. Wilayah ini merupakan pemekaran dari Kabupaten Serang dan memiliki akar sejarah panjang Kesultanan Banten sejak abad ke-16. Nama "Serang" kemungkinan besar berasal dari bahasa Sunda yang berarti "sawah", merujuk pada area pertanian yang dilalui oleh Sunan Gunung Jati saat melakukan dakwah.

Data Badan Pusat Statistik tahun 2024 menunjukkan bahwa Kota Serang memiliki jumlah penduduk sebanyak 743,75 ribu jiwa dengan laju pertumbuhan rata-rata 1,87% per tahun selama lima tahun terakhir. Mayoritas penduduk berada dalam kelompok usia produktif (15–59 tahun), yaitu sebanyak 493,44 ribu orang atau 66,34% dari total populasi. Sebagai ibu kota Provinsi Banten, wilayah ini mencakup 6 kecamatan (Serang, Kasemen, Walantaka, Curug, Cipocok Jaya, dan Taktakan) yang seluruhnya terdiri atas 67 kelurahan. Pusat ekonomi wilayah ini berada pada sektor jasa serta usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) (Badan Pusat Statistik Kota Serang, 2024).

Kecamatan Kasemen terdiri atas 10 kelurahan, yaitu Kelurahan Banten, Bendung, Kasemen, Kasunyatan, Kilasah, Margaluyu, Mesjid Priyayi, Sawah Luhur, Terumbu, dan Warung Jaud, dengan jumlah penduduk 92.988 jiwa dan luas wilayah 56,36 km² (Pemerintah Kecamatan Kasemen, n.d.). Kecamatan ini meliputi wilayah utara Kota Serang, termasuk kawasan Banten Lama, dan diarahkan dengan fungsi utama pariwisata cagar budaya. Wilayah ini masih memiliki lahan pertanian yang cukup luas, termasuk tanah eks bengkok yang dahulu merupakan aset desa. Karena seluruh wilayah Kota Serang kini berstatus kelurahan,

*) Penulis korespondensi: raharjorasbi@gmail.com

berlaku ketentuan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menyatakan bahwa seluruh barang milik desa dan sumber pendapatan desa yang berubah menjadi kelurahan menjadi kekayaan/aset pemerintah daerah kabupaten/kota. Dengan demikian, tanah eks bengkok di Kecamatan Kasemen kini berstatus barang milik daerah (BMD) Kota Serang, yang pengelolaannya tunduk pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, serta Peraturan Wali Kota Serang Nomor 22 Tahun 2018 yang menjelaskan tata cara penggunaan tanah atau bangunan secara rinci. Aturan ini mencakup sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, dan bangun guna serah, dengan tujuan agar aset daerah dapat dipertahankan dan digunakan secara optimal.

Tanah menjadi kebutuhan penting bagi manusia karena tanah merupakan dasar dari kehidupan manusia; bahkan secara ekstrem dikatakan bahwa manusia tidak akan dapat hidup tanpa tanah. Unsur kehidupan lain seperti udara, air, tumbuhan, dan hewan memang sama pentingnya, tetapi seluruh unsur tersebut berada dan bergantung pada keberadaan tanah.

Di antara banyaknya aset yang dapat dimiliki, tanah aset daerah Kota Serang adalah salah satu aset yang dapat dikelola oleh pemerintah daerah Kota Serang. Tujuan pengelolaannya adalah untuk mendanai pembangunan infrastruktur daerah dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat desa sebagaimana amanat konstitusi dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 tentang pemanfaatan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang mengatur berbagai bentuk penguasaan tanah di Indonesia (Graciano, 2020).

Indonesia sebagai negara berkembang sangat bergantung pada sektor pertanian. Hal ini berkaitan dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Selain itu, tanah juga sering dijadikan objek dalam perjanjian sewa-menyewa. Dalam KUHPerdata, perjanjian diatur dalam Pasal 1313 yang berbunyi: "Suatu persetujuan adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih" (Hilyani, 2018).

Pertanian yang terencana dan berkelanjutan diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan. Khususnya, Pasal 5 ayat (1) dan (2) menetapkan bahwa kelestarian sumber daya, efisiensi, dan kepastian hukum harus dipertimbangkan saat memanfaatkan tanah pertanian.

Perjanjian sewa-menyewa tanah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) Pasal 1548 sampai dengan Pasal 1600. Menurut Pasal 1548 KUHPerdata, sewa-menyewa adalah suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk memberikan kepada pihak yang lain kenikmatan dari suatu barang selama waktu tertentu, dengan pembayaran suatu harga yang oleh pihak tersebut disanggupi pembayarannya. Dengan demikian, perjanjian sewa-menyewa tanah pertanian yang dibuat secara resmi sesuai aturan hukum dapat berperan sebagai dasar hukum perdata dalam mendukung pengelolaan tanah nasional.

Undang-undang mengenai perjanjian sewa-menyewa sudah ada, tetapi dalam praktiknya masih banyak masalah hukum yang muncul. Misalnya, masih banyak orang yang membuat perjanjian secara lisan tanpa bukti tertulis dan tidak mencantumkan jangka waktu yang jelas. Ketidakjelasan ini dapat menimbulkan sengketa hukum apabila salah satu pihak merasa dirugikan (Subekti, 2024a). Ketegangan antara tuntutan hukum formal yang mensyaratkan akta dan praktik masyarakat yang mengandalkan kesepakatan lisan atau kekeluargaan juga ditemukan dalam berbagai transaksi tanah lainnya (Nurwahyudin, 2025).

Kantor pertanahan juga berperan penting dalam mendukung kepastian hukum atas pemanfaatan tanah, termasuk dalam perjanjian sewa-menyewa tanah pertanian. Kantor pertanahan bertugas melaksanakan

*) Penulis korespondensi: raharjorasbi@gmail.com

pendaftaran tanah, menerbitkan sertifikat hak atas tanah, serta mencatat hak lain yang terkait dengan tanah, seperti hak sewa. Pendaftaran hak atas tanah bertujuan memberikan perlindungan hukum kepada pemilik dan pengguna tanah dari kemungkinan terjadinya sengketa di masa depan.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini mengkaji perjanjian sewa-menyewa barang milik daerah berupa tanah bengkok untuk lahan pertanian padi dengan dua permasalahan, yaitu: (1) bagaimana pelaksanaan perjanjian sewa tanah bengkok menurut peraturan perundang-undangan; dan (2) apa saja kendala dalam pelaksanaan perjanjian sewa-menyewa tanah bengkok tersebut beserta upaya penyelesaiannya.

METODE

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu metode yang berfokus pada analisis terhadap bahan-bahan hukum utama. Dalam pendekatan ini, peneliti menelaah berbagai teori, konsep, asas hukum, serta ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang relevan sebagai dasar dalam mengkaji permasalahan hukum yang diteliti. Spesifikasi penelitian bersifat deskriptif analitis, yaitu mendeskripsikan hasil penelitian berdasarkan data dan fakta hukum yang kemudian dikaji secara sistematis.

A. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang dikumpulkan penulis melalui studi kepustakaan, seperti buku, jurnal, situs web, serta peraturan-peraturan yang berkaitan dengan penelitian ini. Data sekunder tersebut terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan;
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020;
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah;
- Peraturan Wali Kota Serang Nomor 22 Tahun 2018 dan Keputusan Wali Kota Serang Nomor 031/Kep.236-HUK/2019.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang tidak memiliki kekuatan mengikat seperti bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini mencakup jurnal, kamus, buku, karya ilmiah, skripsi, dan lain-lain.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Perjanjian Sewa Tanah Bengkok Sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan mengenai sewa-menyewa terdapat dalam Bab Ketujuh Buku III KUHPerdara (BW), mulai Pasal 1548 sampai dengan Pasal 1600. Menurut R. Subekti, peraturan tentang sewa-menyewa dalam Bab Ketujuh Buku III BW berlaku untuk segala macam sewa-menyewa mengenai semua jenis barang, baik bergerak

*) Penulis korespondensi: raharjorasbi@gmail.com

maupun tidak bergerak, baik yang memakai waktu tertentu maupun yang tidak memakai waktu tertentu, karena "waktu tertentu" bukan syarat mutlak dalam perjanjian sewa-menyewa (Subekti, 2024a).

Karena tanah eks bengkok di Kota Serang telah menjadi barang milik daerah, dasar hukum utama penyewaannya adalah rezim pengelolaan barang milik daerah, yaitu PP Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 28 Tahun 2020, Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, dan Peraturan Wali Kota Serang Nomor 22 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pemanfaatan Barang Milik Daerah Berupa Tanah dan/atau Bangunan. Ketentuan tersebut mengatur bentuk pemanfaatan berupa sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, serta bangun guna serah/bangun serah guna, yang bertujuan untuk melindungi dan mengoptimalkan aset daerah. Pengaturan serupa bagi aset yang masih berstatus aset desa terdapat dalam Pasal 11 Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa.

Pasal 29 PP Nomor 27 Tahun 2014 mendefinisikan sewa sebagai pemanfaatan barang milik negara/daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dengan menerima imbalan uang tunai. Pemerintah Kota Serang, sebagai pemegang hak atas barang milik daerah, bertindak sebagai pihak yang menyewakan tanah eks bengkok di Kecamatan Kasemen. Penyewa barang milik daerah dapat berupa perorangan, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha swasta, koperasi, maupun badan hukum lainnya. Penyewaan barang milik daerah tersebut wajib dituangkan dalam perjanjian sewa yang sekurang-kurangnya memuat para pihak, objek sewa, besaran sewa, jangka waktu, serta hak dan kewajiban para pihak.

Selain mengacu pada KUHPdata, praktik sewa-menyewa tanah pertanian juga mempertimbangkan hukum agraria yang berlaku, khususnya Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal 53 ayat (1) UUPA menggolongkan hak sewa tanah pertanian, bersama hak gadai, hak usaha bagi hasil, dan hak menumpang, sebagai hak yang bersifat sementara, yang diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan UUPA dan diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat. Ketentuan ini menunjukkan bahwa sewa tanah pertanian tetap diakui, tetapi harus dibatasi jangka waktunya dan tidak boleh mengandung unsur pemerasan, sejalan dengan prinsip bahwa tanah pertanian pada dasarnya harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya (Pasal 10 UUPA) (Santoso, 2012).

Untuk melakukan penyewaan, perlu adanya kesepakatan yang mengikat antara pihak penyewa dan pihak yang menyewakan. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, perjanjian sewa diatur dalam Pasal 1548 KUHPdata yang memuat unsur pihak-pihak yang terikat untuk menikmati suatu barang, jangka waktu, dan pembayaran yang disanggupi. Isi perjanjian sewa tersebut memuat klausula sebagai berikut.

1. Subjek Sewa Tanah

Pihak yang terlibat dalam perjanjian sewa tanah adalah pemerintah dan penyewa tanah, dalam hal ini perorangan. Mengenai subjek sewa, setiap orang adalah cakap untuk membuat perikatan, kecuali oleh undang-undang dinyatakan tidak cakap. Pasal 1330 KUHPdata menyebutkan bahwa yang tidak cakap membuat perjanjian adalah orang yang belum dewasa, orang yang ditaruh di bawah pengampuan, dan perempuan yang telah kawin. Namun, ketentuan mengenai ketidakcakapan perempuan yang telah kawin sudah tidak berlaku lagi sejak Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 1963 menyatakan Pasal 108 dan Pasal 110 KUHPdata tidak berlaku, dan hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang menyatakan bahwa masing-masing pihak (suami dan istri) berhak untuk melakukan perbuatan hukum.

2. Objek Sewa Tanah

Objek perjanjian sewa adalah tanah eks bengkok yang semula merupakan tanah milik desa dan kini berstatus barang milik daerah Kota Serang, dengan luas yang disewakan sebesar 1,33 ha.

3. Jangka Waktu Sewa

*) Penulis korespondensi: raharjorasbi@gmail.com

Lama sewa yang disepakati di Kecamatan Kasemen berbeda-beda, asalkan mendapat kesepakatan kedua belah pihak. Rata-rata lama waktu sewa adalah 5 (lima) tahun sejak perjanjian sewa ditandatangani dan dapat diperpanjang. Jangka waktu ini sesuai dengan batas maksimal sewa barang milik daerah, yaitu paling lama 5 (lima) tahun sejak ditandatanganinya perjanjian dan dapat diperpanjang (Pasal 32 PP Nomor 27 Tahun 2014). Sebagai pembanding, sewa atas aset yang masih berstatus aset desa dibatasi paling lama 3 (tiga) tahun dan wajib dituangkan dalam perjanjian tertulis (Pasal 12 Permendagri Nomor 1 Tahun 2016).

4. Kesepakatan Harga Sewa

Dalam rezim barang milik daerah, besaran sewa tidak ditentukan semata-mata oleh tawar-menawar para pihak, melainkan ditetapkan oleh kepala daerah berdasarkan formula tarif dan faktor penyesuaian sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 19 Tahun 2016. Di Kota Serang, besaran tersebut ditetapkan melalui Keputusan Wali Kota Serang Nomor 031/Kep.236-HUK/2019 tentang Penetapan Besaran Sewa Barang Milik Daerah Berupa Tanah pada Dinas Pertanian Kota Serang. Besaran yang telah ditetapkan itu kemudian disepakati para pihak dalam perjanjian sewa secara bebas, tanpa paksaan, kekhilafan, maupun penipuan sebagaimana disyaratkan Pasal 1321 KUHPerdata. Besarannya berbeda antara tanah eks bengkok dan tanah aset pertanian Sawah Luhur, dengan beberapa tipe lahan sebagaimana disajikan pada Tabel 1. Tarif dalam tabel tersebut merupakan besaran sewa per satuan luas per tahun, sedangkan jangka waktu perjanjian dapat disepakati lebih dari satu tahun dengan batas maksimal sebagaimana diuraikan di atas.

Tabel 1. Besaran Sewa Barang Milik Daerah Berupa Tanah pada Dinas Pertanian Kota Serang

No	Tanah	Jenis Lahan	Besaran (Rp)	Satuan	Periode Tarif
1	Tanah Eks Bengkok	Lahan sawah tipe 1	6.000.000	Ha	per tahun
		Lahan sawah tipe 2	5.000.000	Ha	per tahun
		Lahan sawah tipe 3	3.000.000	Ha	per tahun
2	Tanah Aset Pertanian Sawah Luhur	Lahan sawah kelas 1	1.400.000	Ha	per tahun
		Lahan sawah kelas 2	1.200.000	Ha	per tahun
		Lahan empang	1.200.000	Ha	per tahun
		Lahan permukiman	250	m ²	per tahun

Sumber: Keputusan Wali Kota Serang Nomor 031/Kep.236-HUK/2019.

Pada dasarnya, wali kota adalah pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah, sedangkan sekretaris daerah bertindak sebagai pengelola barang (Pasal 5 PP Nomor 27 Tahun 2014). Sebagai pembanding, dalam rezim aset desa, kepala desa merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan aset desa yang dibantu oleh sekretaris desa (Pasal 4 dan Pasal 5 Permendagri Nomor 1 Tahun 2016). Aset desa berupa tanah yang akan disewakan harus merupakan aset milik desa sendiri yang dapat dibuktikan secara hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Permendagri Nomor 1 Tahun 2016, yaitu:

1. aset desa/daerah yang berupa tanah disertifikatkan atas nama pemerintah desa/daerah;
2. bangunan yang merupakan aset desa harus dilengkapi dengan bukti kepemilikan serta didayagunakan dengan tertib;
3. pemberian asuransi terhadap aset desa dapat dilakukan sesuai kemampuan keuangan desa dan peraturan perundang-undangan;
4. aset desa tidak boleh diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran tagihan pemerintah desa;
5. aset desa dilarang dijaminkan atau digadaikan guna mencari pinjaman.

*) Penulis korespondensi: raharjorasbi@gmail.com

Perjanjian sewa-menyewa tanah pertanian sebaiknya dilakukan secara tertulis agar dapat memberikan kepastian hukum, bahkan untuk barang milik daerah perjanjian tertulis merupakan kewajiban. Namun, masih sering dijumpai perjanjian sewa-menyewa yang hanya dilakukan secara lisan. Perjanjian lisan tetap sah sepanjang memenuhi syarat Pasal 1320 KUHPerdara, tetapi sulit dibuktikan apabila terjadi sengketa, terlebih jika tidak ada bukti lain yang mendukungnya. Pasal 1867 KUHPerdara menentukan bahwa pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan tulisan otentik maupun tulisan di bawah tangan. Oleh karena itu, perjanjian sewa dianjurkan dibuat secara tertulis dalam salah satu dari dua bentuk berikut:

- a. Akta di bawah tangan, yaitu akta yang dibuat dan ditandatangani sendiri oleh para pihak tanpa perantaraan pejabat umum (Pasal 1874 KUHPerdara). Akta ini lebih cepat dan murah dalam pembuatannya, tetapi kekuatan pembuktiannya lebih lemah karena baru memiliki kekuatan pembuktian sempurna apabila tanda tangan di dalamnya diakui oleh pihak yang menandatangani (Pasal 1875 KUHPerdara), sehingga lebih rentan disangkal.
- b. Akta otentik, yaitu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat akta itu dibuat (Pasal 1868 KUHPerdara), dalam hal perjanjian sewa adalah notaris. Akta otentik memberikan bukti yang sempurna bagi para pihak beserta ahli warisnya (Pasal 1870 KUHPerdara), sehingga memberikan kepastian hukum dan perlindungan yang lebih kuat bagi pihak-pihak terkait.

Setelah perjanjian sewa-menyewa tanah pertanian disepakati, pihak penyewa memperoleh hak untuk menguasai serta memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan tujuan utamanya, yakni kegiatan bercocok tanam. Pada saat yang sama, pemilik tanah berkewajiban menyerahkan objek sewa dalam kondisi yang layak dan dapat dimanfaatkan sesuai peruntukannya. Sebaliknya, pihak penyewa dibebani kewajiban untuk membayar harga sewa atau menyerahkan hasil pertanian sebagaimana yang telah disepakati dalam perjanjian.

Perjanjian sewa-menyewa tanah pertanian secara yuridis berakhir apabila jangka waktu yang telah disepakati dalam perjanjian telah selesai. Setelah berakhirnya masa tersebut, pihak penyewa memiliki kewajiban hukum untuk menyerahkan kembali tanah yang disewa kepada pemiliknya dalam kondisi yang layak dan sesuai dengan perjanjian awal. Namun, apabila para pihak masih menghendaki kelanjutan hubungan sewa-menyewa, dapat dilakukan perpanjangan perjanjian, baik melalui penyusunan perjanjian baru maupun penambahan klausul dalam bentuk addendum atau SPK pada perjanjian yang sudah ada (Subekti, 2017).

Apabila terjadi pelanggaran kontraktual (wanprestasi), misalnya penyewa tidak memenuhi kewajiban pembayaran sewa, pemilik tanah berhak menghentikan perjanjian melalui penyelesaian sengketa perdata. Dasar hukum mengenai hak menuntut ganti rugi akibat tidak dipenuhinya suatu perikatan diatur dalam Pasal 1243 KUHPerdara, yang menyatakan bahwa pihak yang mengalami kerugian berhak meminta penggantian biaya, rugi, dan bunga akibat kelalaian pihak lain dalam memenuhi kewajiban yang telah disepakati.

Perjanjian sewa-menyewa tanah pertanian pada prinsipnya tetap berlandaskan asas umum hukum perjanjian sebagaimana diatur dalam KUHPerdara. Namun demikian, praktiknya memiliki kekhususan karena berkaitan erat dengan aspek agraria dan kondisi sosial masyarakat pedesaan. Oleh sebab itu, pelaksanaan perjanjian secara tertulis menjadi sangat penting untuk menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan yang lebih optimal bagi para pihak. Dengan demikian, penerapan prosedur tertulis tersebut diharapkan mampu mengurangi potensi timbulnya perselisihan di kemudian hari.

B. Kendala dalam Pelaksanaan Perjanjian Sewa-Menyewa Tanah Bengkulu

Pelaksanaan perjanjian sewa-menyewa tanah pertanian dalam praktiknya tidak selalu berjalan lancar sesuai ketentuan yang disepakati. Hambatan hukum dapat timbul dari berbagai aspek, termasuk substansi perjanjian, pelaksanaannya, dan penegakan hukum (Maulidya, 2025). Beberapa hambatan tersebut adalah sebagai berikut.

*) Penulis korespondensi: raharjorasbi@gmail.com

1. Perjanjian Tidak Dibuat Secara Tertulis

Salah satu kendala utama adalah banyaknya perjanjian sewa-menyewa tanah pertanian yang dibuat secara lisan dan tidak dituangkan dalam bentuk tertulis. Perjanjian tertulis memiliki fungsi penting sebagai alat bukti jika terjadi sengketa. Ketidadaan dokumen tertulis menyulitkan pembuktian isi perjanjian dalam proses hukum apabila salah satu pihak gagal memenuhi kewajibannya (wanprestasi). Hal ini bertentangan dengan asas kepastian hukum sebagaimana tercermin dalam Pasal 1338 KUHPerdara, yang menentukan bahwa perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak. Khusus untuk tanah eks bengkok yang telah berstatus barang milik daerah, perjanjian lisan juga tidak sejalan dengan ketentuan pengelolaan barang milik daerah yang mewajibkan penyewaan dituangkan dalam perjanjian sewa.

2. Kurangnya Pemahaman Hukum Para Pihak

Sebagian besar masyarakat di pedesaan masih memandang perjanjian sebagai komitmen moral, bukan kewajiban yang mengikat secara hukum. Kurangnya pengetahuan hukum menyebabkan para pihak tidak memahami hak dan kewajiban mereka berdasarkan perjanjian, serta tidak menyadari konsekuensi hukum jika tidak memenuhi kewajibannya (wanprestasi) (Subekti, 2024b). Hal ini sejalan dengan pandangan Soekanto (2008) bahwa kesadaran hukum merupakan salah satu faktor penting dalam efektivitas penegakan hukum.

3. Perubahan Status Hak atas Tanah yang Disewakan

Hambatan berikutnya berkaitan dengan perubahan status tanah yang disewa, seperti lahan warisan yang selanjutnya dibagikan di antara para ahli waris, atau lahan yang dialihkan kepada orang lain tanpa sepengetahuan penyewa. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum bagi penyewa yang masih memiliki masa sewa (Santoso, 2012). Jika penyewa tidak diberi tahu dan perjanjiannya tidak tertulis, posisi hukumnya lemah karena pihak ketiga tidak terikat secara hukum pada perjanjian sewa tersebut.

4. Terjadinya Wanprestasi oleh Salah Satu Pihak

Dalam pelaksanaannya, pelanggaran ketentuan perjanjian (wanprestasi), keadaan memaksa (*force majeure*), maupun ketidakjelasan tempat kedudukan hukum apabila timbul perselisihan sering kali menjadi penyebab utama sengketa. Misalnya, penyewa tidak membayar sewa tepat waktu atau pemilik tanah mengambil kembali tanahnya sebelum masa sewa berakhir, sehingga menimbulkan kerugian bagi pihak lainnya. Menurut Pasal 1243 KUHPerdara, pihak yang melakukan wanprestasi wajib mengganti kerugian karena tidak terpenuhinya suatu perikatan. Namun, karena perjanjian sewa-menyewa tanah pertanian sering kali dibuat tanpa bukti tertulis, pembuktian di pengadilan menjadi sulit, dan sengketa sering kali diselesaikan secara informal tanpa dasar hukum yang jelas.

Setelah mengidentifikasi berbagai hambatan tersebut, diperlukan langkah-langkah hukum yang bersifat preventif maupun represif agar perjanjian sewa-menyewa tanah pertanian berjalan sesuai aturan hukum dan memastikan terciptanya rasa keadilan bagi semua pihak yang terlibat.

5. Langkah Hukum Preventif

Langkah hukum preventif merupakan langkah-langkah yang diambil untuk menghindari sengketa terkait perjanjian sewa-menyewa tanah pertanian di kemudian hari. Beberapa bentuk tindakan preventif yang dapat dilakukan antara lain:

- a. pembuatan perjanjian secara tertulis dan otentik;
- b. klarifikasi dan kesepakatan yang jelas mengenai objek sewa;
- c. keterlibatan pihak yang berwenang atau saksi;
- d. pendaftaran dan pencatatan perjanjian sewa tanah pertanian;
- e. sosialisasi hukum dan peningkatan kesadaran masyarakat;
- f. penerapan prinsip iktikad baik.

*) Penulis korespondensi: raharjorasbi@gmail.com

6. Langkah Hukum Represif

Langkah hukum represif merupakan tindakan yang dilakukan untuk menyelesaikan masalah ketika terjadi pelanggaran perjanjian atau timbul sengketa di antara para pihak. Bentuk langkah represif antara lain:

- a. Penyelesaian melalui musyawarah dan mediasi. Dalam penyelesaian suatu masalah, sebaiknya dilakukan musyawarah untuk mencapai mufakat antara pihak penyewa dan pihak yang menyewakan. Pendekatan ini sejalan dengan nilai-nilai hukum adat serta prinsip keadilan restoratif yang menekankan pemulihan hubungan sosial dalam masyarakat (Rahardjo, 2006).
- b. Pengajuan gugatan ke pengadilan negeri. Jika upaya mediasi tidak berhasil, pihak yang mengalami kerugian dapat menempuh jalur litigasi dengan mengajukan gugatan ke pengadilan negeri setempat. Tuntutan tersebut dapat berupa permintaan ganti rugi, pembatalan perjanjian, atau pemenuhan kewajiban yang belum terlaksana.

KESIMPULAN

Tanah eks bengkok di Kecamatan Kasemen telah berstatus barang milik daerah Kota Serang sejak desa-desa di wilayah tersebut berubah menjadi kelurahan (Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 6 Tahun 2014). Oleh karena itu, penyewaannya untuk lahan pertanian padi harus tunduk pada rezim pengelolaan barang milik daerah, yaitu dituangkan dalam perjanjian sewa tertulis, berjangka waktu paling lama lima tahun dan dapat diperpanjang, serta menggunakan besaran sewa yang ditetapkan oleh Wali Kota Serang.

Dari perspektif hukum perdata, perjanjian sewa-menyewa tanah pertanian merupakan hubungan hukum antara pihak yang menyewakan dan penyewa berdasarkan asas konsensual sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 dan Pasal 1338 KUHPperdata. Perjanjian ini dianggap sah apabila memenuhi syarat-syarat sah perjanjian, yaitu adanya kesepakatan, kecakapan, objek tertentu, dan sebab yang halal. Prosedur perjanjian sewa-menyewa tanah pertanian meliputi tahapan penting, yaitu: (a) persiapan dan penawaran; (b) negosiasi dan kesepakatan awal; (c) pembuatan perjanjian; (d) pelaksanaan; serta (e) pengakhiran atau perpanjangan.

Setiap tahapan memiliki fungsi untuk memastikan adanya kepastian hukum, keadilan, serta keseimbangan bagi semua pihak yang terlibat. Dalam praktiknya, perjanjian sewa-menyewa tanah pertanian sering kali dilakukan secara lisan berdasarkan kepercayaan antarpihak, namun cara ini memiliki kelemahan dari sisi hukum. Oleh karena itu, perjanjian sebaiknya dibuat secara tertulis, khususnya dalam bentuk akta otentik, untuk memperkuat pembuktian. Selain mengacu pada KUHPperdata, pelaksanaan perjanjian sewa tanah pertanian juga harus memperhatikan Pasal 53 UUPA yang menempatkan sewa tanah pertanian sebagai hak yang bersifat sementara, sehingga jangka waktunya harus dibatasi dan tidak boleh mengandung unsur pemerasan. Dengan demikian, pelaksanaan perjanjian sewa-menyewa tanah pertanian harus dilandaskan pada prinsip kepastian hukum, iktikad baik, dan keseimbangan kontraktual, sehingga hak dan kewajiban semua pihak dapat terlindungi dengan baik dan terjadinya sengketa di kemudian hari dapat dicegah.

Hambatan yang sering terjadi dalam pelaksanaan perjanjian sewa-menyewa tanah pertanian antara lain tidak adanya perjanjian tertulis, rendahnya pemahaman hukum masyarakat, perubahan status hak atas tanah, serta terjadinya wanprestasi oleh salah satu pihak. Untuk mengatasi hambatan tersebut diperlukan dua bentuk upaya hukum, yaitu preventif dan represif. Upaya preventif dilakukan melalui pembuatan perjanjian tertulis dan otentik, kejelasan mengenai objek sewa, keterlibatan pejabat atau saksi, pendaftaran perjanjian di instansi berwenang, sosialisasi hukum kepada masyarakat, serta penerapan asas iktikad baik dalam setiap perjanjian. Sementara itu, upaya represif dilakukan melalui musyawarah dan mediasi secara kekeluargaan, serta penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi di pengadilan negeri apabila tidak tercapai kesepakatan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan puji dan syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga artikel ilmiah ini dapat diselesaikan dengan baik. Penulis menyampaikan terima kasih kepada

*) Penulis korespondensi: raharjorasbi@gmail.com

dosen pembimbing serta seluruh pihak yang telah memberikan bimbingan, dukungan, dan motivasi selama proses penyusunan artikel ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik Kota Serang. (2024). *Kota Serang dalam angka 2024*. BPS Kota Serang.
<https://serangkota.bps.go.id>
- Graciano, J. M. V. (2020). Akibat hukum pelelangan tanah yang menjadi objek sewa menyewa. *Jurnal Magister Hukum Udayana*, 9(2), 320.
- Hatta, M. (2014). *Bab-bab tentang perolehan dan hapusnya hak atas tanah* (Cet. 1). Liberty.
- Hilyani, A. (2018). *Tinjauan yuridis pelaksanaan perjanjian sewa menyewa tanah pertanian (Studi di Desa Tunggu Kecamatan Godong Kabupaten Grobogan)*. Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung.
- Karim. (2020). *Perjanjian sewa menyewa barang milik daerah antara Pemerintah Kota Surabaya dengan perusahaan advertising ditinjau dari Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*. Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Surabaya.
- Marzuki, I., & Nurbaedah. (2025). *Pelaksanaan perjanjian sewa-menyewa terhadap barang milik daerah yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Kediri dan PD BPR Bank Daerah Kabupaten Kediri* [Tesis]. Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Kediri.
- Maulidya, A. J. (2025). *Analisis yuridis perjanjian sewa menyewa tanah pertanian dalam perspektif hukum perdata* [Skripsi]. Universitas Islam Sultan Agung. <https://repository.unissula.ac.id/44564/>
- Nurwahyudin, D. S. (2025). Dinamika perikatan dalam peralihan hak atas tanah keluarga: Analisis normatif dan praktik sosial. *Edulaw: Journal of Islamic Law and Yurisprudance*, 7(2), 95–105.
<https://jurnal.uibbc.ac.id/index.php/edulaw/article/view/3557>
- Pemerintah Kecamatan Kasemen. (n.d.). *Gambaran umum Kecamatan Kasemen*. Diakses 4 Oktober 2026, dari <https://kasemen.serangkota.go.id/pages/gambaran-umum>
- Rahardjo, S. (2006). *Ilmu hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Santoso, U. (2012). *Hukum agraria dan hak-hak atas tanah*. Kencana.
- Soekanto, S. (2008). *Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum*. Rajawali Pers.
- Subekti, R. (2017). *Pokok-pokok hukum perdata*. Intermasa.
- Subekti, R. (2024a). *Aneka perjanjian*. Citra Aditya Bakti.
- Subekti, R. (2024b). *Hukum perjanjian*. Citra Aditya Bakti.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Serang di Provinsi Banten.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.
- Peraturan Wali Kota Serang Nomor 22 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pemanfaatan Barang Milik Daerah Berupa Tanah dan/atau Bangunan.
- Keputusan Wali Kota Serang Nomor 031/Kep.236-HUK/2019 tentang Penetapan Besaran Sewa Barang Milik Daerah Berupa Tanah pada Dinas Pertanian Kota Serang.

*) Penulis korespondensi: raharjorasbi@gmail.com

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 1963 tentang Gagasan Menganggap Burgerlijk Wetboek
Tidak sebagai Undang-Undang.