

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang Masalah

Setelah kemerdekaan Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, diadakan upaya-upaya untuk mengadakan perombakan Hukum Agraria/Hukum Tanah secara menyeluruh sesuai cita-cita kemerdekaan. Hal ini adalah dalam rangka menyelesaikan permasalahan di bidang pertanahan yang muncul pasca kemerdekaan. Sebagai dasar terbentuknya hukum tanah baru dengan menggunakan tafsir sesuai dengan asas-asas Pancasila yang ditegaskan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yakni

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Meskipun Undang-Undang Dasar telah mengalami perubahan hingga keempat kalinya, namun sampai saat ini tuntutan rakyat terhadap lahirnya sistem yang mengatur mengenai hak milik atas tanah sebagai pemjabaran Undang-Undang Dasar 1945, belum terwujud. Dalam kaitannya dengan besar semangat pembangunan dan upaya gigih pemerintah untuk mendorong investasi, tanah selalu disisihkan dari nilai-nilai tanah itu sendiri yang justru merupakan sumber kehidupan manusia.

Dewasa ini keadaan-keadaan tersebut semakin memicu konflik, sengketa ataupun pencabutan hak atas tanah yang tidak diiringi dengan ganti rugi yang layak, justru menjadi sebab kemiskinan semakin banyak. Para spekulan tanah selalu berupaya untuk memperoleh tanah. Saat ini, umumnya tanah hanya dinilai berdasarkan kegunaan ekonominya, artinya nilai tanah lebih ditentukan oleh mekanisme pasar, yaitu permintaan dan penawaran atasnya. Sebagai akibatnya, makna tanah mengalami depolitisasi dan desosialisasi.

Tanah memiliki arti yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat adat. Masyarakat adat yang menggantungkan kebutuhan hidupnya dari hasil pengolahan tanah tersebut. Dengan kepemilikan bersama adalah sebagai gambaran sistem gotong royong masyarakat Indonesia. Namun, sekarang ini keberadaan tanah adat sering diusik dengan dalih kepentingan pembangunan. Maka banyak terjadi konflik dan sengketa mengenai tanah adat yang secara tradisional dilindungi oleh hukum adat.

Permasalahan di atas menjadi dasar pemicu terjadinya banyak konflik atau sengketa mengenai status dan keberadaan hak tanah ulayat masyarakat adat. Masalah hukum tanah adat tidaklah mudah adanya, hal ini dikarenakan masih di bawah pengaruh dualisme hukum tanah yang ada selama masa pemerintahan Hindia Belanda.

Dalam memberikan penafsiran mengenai tanah masyarakat adat, dijelaskan sifat komunalistik yang menunjuk kepada adanya hak bersama para anggota masyarakat adat atas tanah, yang dalam kepustakaan disebut Hak Ulayat. Tanah ulayat merupakan tanah kepunyaan bersama yang diyakini sebagai karunia

atau peninggalan nenek moyang kepada kelompok yang merupakan masyarakat hukum adat, sebagai unsur pendukung utama bagi kehidupan dan penghidupan kelompok tersebut sepanjang masa.

Dalam penyelenggaraan dan penegakan hukum agraria yang dibangun bersama di Indonesia, ini kemudian menjadi dasar ditinggikan dan diakui hak agraria masyarakat adat. Bentuk peninggian dan diakui hak agrarian masyarakat adat termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18B yang diperjelas dalam dalam ayat 2, selanjutnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Undang Undang Nomor 39 tahun 2014 Tentang Perkebunan.

Dalam kaitannya dengan keberadaan dan asas pengakuan hak ulayat masyarakat adat, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) juga menjelaskan dalam Pasal 3 yaitu,

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan pasal 2 pelaksanaan hak ulayat dan pelaksanaan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas peraturan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi”.

Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), dalam memaknai tafsiran materinya juga tidak terlepas dari materi yang terkandung dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA yang menyatakan, “Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah”.

Dalam UUPA Pasal 22 ayat (1) menjelaskan, “terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah. Kemudian dalam tatanan implementasi nilai tersebut, Pemerintah memberikan perannya dalam menentukan prasyarat tentang keberadaan hak ulayat. Salah satu ketentuan yang munculkan dalam rangka mengatur hak milik hukum adat dituangkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan dicantumkan pada Pasal 12 yaitu,

- (1) Dalam hal Tanah yang diperlukan untuk Usaha Perkebunan merupakan Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Pelaku Usaha Perkebunan harus melakukan musyawarah dengan Masyarakat Hukum adat pemegang Hak Ulayat untuk memperoleh persetujuan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya.
- (2) Musyawarah dengan Masyarakat Hukum Adat pemegang Hak Ulayat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian Keberadaan hak atas tanah masyarakat dalam hukum positif di Indonesia telah ada diakui dan dilindungi. Secara bahasa hak atas tanah masyarakat adat disebut dengan hak ulayat. Adapun awal dari termaktubnya hak ulayat masyarakat adat diawali dengan dicabutnya peraturan dan keputusan agraria kolonial, maka tercapailah unifikasi Hukum Agraria sesuai dengan kepribadian dan persatuan Bangsa Indonesia. Dalam rangka hukum tersebut, hukum adat tentang tanah dijadikan dasar pembentukan Hukum Agraria Nasional. Hukum adat dijadikan dasar dikarenakan hukum tersebut dianut oleh sebagian besar rakyat Indonesia, sehingga Hukum Adat tentang tanah mempunyai kedudukan yang istimewa dalam pembentukan Hukum Agraria Nasional.

Eksistensi hak ulayat dewasa ini menunjukkan bahwa hak ulayat mendapat tempat dan pengakuan dari Negara sepanjang menurut kenyataan masih ada. Pada

aspek pelaksanaannya, maka implementasinya sering berbenturan dan dianggap bertentangan dengan kepentingan nasional bangsa dan negara dengan alibi telah diatur peraturan perundang-undangan lainnya yang tingkatannya lebih tinggi. Dalam hal ini perlindungan dan kedudukan hak ulayat suatu masyarakat adat sering mengalami gesekan dan memunculkan sengketa. Kejadian seperti ini kerap terjadi dengan dalih masyarakat harus tunduk pada kepentingan umum.

Saat ini pembangunan sangat meningkat dan menimbulkan kekhawatiran khususnya di kalangan masyarakat Hukum Adat. Kekhawatiran tersebut muncul karena semakin meningkatnya keperluan akan tanah untuk keperluan pembangunan sehingga keberadaan Hak Ulayat semakin terdesak dan perlahan-lahan masyarakat Hukum Adat juga menjadi tersingkir. Melihat kondisi yang sangat prihatin ini maka Hak Ulayat sangat perlu dipertahankan keberadaannya dan mendapatkan perhatian lebih, khususnya dari Pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dalam menyikapi situasi ini kehadiran pemerintah sebagai pembuat regulasi melihat bahwa telah dan akan timbulnya berbagai masalah mengenai hak ulayat tersebut, baik mengenai eksistensinya maupun penguasaan tanahnya diberbagai daerah. Maka memberikan regulasi atau pedoman yang dapat digunakan sebagai pegangan dalam menghadapi dan menyelesaikan masalah-masalah yang ada dan melaksanakan urusan pertanahan pada umumnya dalam hubungannya dengan hak ulayat masyarakat hukum adat tersebut di kemudian hari.

Dari dasar-dasar tersebut, maka Keluarkanlah Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sebagai instrumen hukum yang menunjukkan bahwa hukum tanah nasional Indonesia mengakui adanya hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat.

Selanjutnya, dengan visi menjamin hak-hak masyarakat hukum adat dan hak masyarakat di sekitar kawasan tertentu. Permen Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, dianggap belum rinci dan menimbulkan perbedaan pemahaman. Maka dikeluarkan lagi instrumen baru yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria Dan Tata Ruang /Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu.

Berbagai macam permasalahan Hak Ulayat misalnya menyangkut tanah ulayat sering menimbulkan masalah. Tidak sedikit bermunculan sengketa mengambil alihkan tanah masyarakat adat dengan dalih untuk kepentingan yang besar. Persoalan konflik dan sengketa seakan tidak pernah usai di Indonesia. Hal tersebut dikuatkan dengan meratanya persebaran wilayah konflik dan sengketa pertanahan di Indonesia.

Manifestasi konflik agraria di Indonesia seringkali bersumber dari berbagai macam sebab, tergantung pada konstelasi sosial-politiknya. Sebelum Perang



Berdasarkan data tersebut tercatat wilayah Sumatera Utara tergolong daerah yang memiliki konflik agraria yang besar dan di dalamnya termasuk juga mengenai konflik dan sengketa hak ulayat masyarakat adat. Keadaan inilah yang dialami oleh kelompok masyarakat adat yang mengidentifikasi sebagai Rakyat Penunggu di Sumatera Utara. Kelompok masyarakat adat ini biasa menyebut hak ulayat adalah dengan istilah Tanah Jaluran/Tanah Adat/Tanah Ulayat dan pemilik hak ulayat ini di kategorikan sebagai Mastautin (penduduk asli suku Karo dan Melayu), Semenda (Campuran antara suku Karo dan Melayu dengan suku lain seperti Jawa, Banjar, Nias dll) dan Resam (pendatang seperti Suku Batak Toba, Suku Jawa, Suku Nias) yang semua kategori ini kemudian disebut pula sebagai Rakyat Penunggu.

Tanah ulayat Rakyat Penunggu sebagai milik bersama, mengalami perubahan penguasaannya oleh masyarakat adat setelah pihak pengusaha Hindia Belanda meminta kepada pihak pemerintah Kesultanan Deli untuk menyewa tanah-tanah hak ulayat. Maka pihak Sultan (yang diangkat dan diakui oleh rakyat tersebut) dengan memberikan ijin selama 99 tahun kepada pihak perkebunan Belanda untuk memakai tanah hak Ulayat sebagai perkebunan tembakau yang dikerjakan oleh Deli Tabaco. Perubahan dalam sistem pemanfaatan dan penguasaan tanah oleh masyarakat adat, berlanjut pasca Indonesia merdeka dan kemudian digunakan HGU perkebunan.

Istilah Rakyat Penunggu dan Tanah Jaluran di kenal akibat pola perkebunan tembakau yang di terapkan oleh Pengusaha Belanda. Pada Saat Tanaman Tembakau menunggu massa panen maka masyarakat adatnya disebut

sebagai Rakyat Penunggu, sedangkan model penanaman tanaman tembakau yang berjalur-jalur di atas tanah hak ulayat maka istilah tanah hak ulayat menjadi Tanah Jaluran/Tanah Ulayat/Tanah Adat. istilah Rakyat Penunggu dan Tanah Jaluran kemudian hilang sejak terjadinya Nasionalisasi dan lahirnya UUPA 1960 yang menerapkan sistem HGU terhadap seluruh perkebunan Belanda.

Situasi penerapan HGU ini menjadikan Masyarakat Adat Rakyat Penunggu sebagai pemilik tanah jaluran tidak memperoleh kedudukan atas tanah tersebut sebagai hak ulayat. Tanah yang secara historis merupakan tanah milik nenek moyangnya tidak dikembalikan oleh pihak perkebunan Belanda namun di Nasionalisasi dan di Kuasai oleh Pemerintah Indonesia. Mulai dari jaman Perusahaan Tembakau Deli, berubah nama menjadi PNP, lalu PTP IX, kemudian berubah lagi menjadi PTPN II.

Hal inilah yang dirasakan oleh masyarakat adat Rakyat Penunggu Kampong Tanjung Gusta Kelurahan Tanjung Gusta Kecamatan Sunggal Kabupaten Deli Serdang. Masyarakat Adat Rakyat Penunggu Kampong Tanjung Gusta ini kehilangan jatidirinya sebagai masyarakat adat dan tidak memperoleh kejelasan atas tanah Hak ulayatnya yang dipinjam pada masa penjajahan Belanda untuk perkebunan tembakau.

Keberadaan Rakyat Penunggu di kampung tanjung gusta melangsungkan aktivitas pengolahan lahan ulayat dibawah koordinasi paguyuban adat BPRPI (Badan Perjuangan Rakyat Penunggu Indonesia). Yang didalam juga terdapat penasehat adat, pemangku adat, ketua kampung dan perakat penguasa adat

lainnya. Kemudian jumlah anggota kampung adat sebanyak 282 kepala keluarga yang meduduki Tanah Jaluran dengan luas wilayah 35 Hektar.

Berbagai upaya telah masyarakat adat Rakyat Penunggu lakukan dengan tujuan memperoleh pengakuan dan kedudukan atas tanah ulayat mereka. Sengketa yang berkelanjutan kerap juga memicu berbenturan fisik antara masyarakat adat Rakyat Penunggu dengan pihak pemerintah atau pihak perusahaan. Hal tersebut tentu menjadi tantangan besar yang dihadapi Badan Pertanahan Nasional dan pemerintah daerah sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan menentukan status dan keberadaan hak ulayat di daerahnya.

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/BPN Nomor 10 tahun 2016 tentang Hak Komunal, menjelaskan bahwa dalam proses penentuan status dan kedudukan atas tanah ulayat, Pemerintah Daerah dengan mengikutsertakan para pakar Hukum Adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, juga Lembaga Swadaya Masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam. Hal ini disebabkan agar masyarakat adat Rakyat Penunggu memperoleh kejelasan atas status dan kedudukan tanah hak ulayat yang dijadikan objek sengketa.

Berangkat dari permasalahan tersebut, peneliti berkeinginan untuk menuangkan permasalahan ini dalam bentuk skripsi dengan judul **Eksistensi Tanah Ulayat Masyarakat Adat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5**

## **Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria Di Kampung Tanjung Gusta Kelurahan Tanjung Gusta Kecamatan Sunggal Kabupaten Deli Serdang.**

### **1.2. Batasan Masalah**

Agar penelitian ini dapat dilakukan lebih fokus, dan mendalam maka penulis memandang permasalahan penelitian yang diangkat perlu dibatasi aspek yang ingin dikaji. Maka, pembatasan masalah hanya berkaitan dengan “Kedudukan Tanah Hak Ulayat Masyarakat Adat”. Kedudukan atas Tanah Hak ulayat masyarakat adat adalah status dan regulasi awal masyarakat dalam menjalankan hak atas tanah yang didudukinya. Status/legalitas tersebut memberikan kedudukan atas hak penguasaan Tanah Jaluran kampung tanjung gusta di Kelurahan Tanjung Gusta, Kecamatan Sunggal, Kabupaten Deli Serdang.

Agar penulisan penelitian ini lebih fokus dan tidak menyimpang dari tujuan yang semula direncanakan sehingga mempermudah mendapatkan data dan informasi yang diperlukan, maka dalam penelitian ini menetapkan

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, identifikasi masalah maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah, bagaimanakah Kedudukan Tanah Hak Ulayat di Kelurahan Tanjung Gusta, Kecamatan Sunggal, Kabupaten Deli Serdang ?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian merupakan jawaban atau sasaran yang ingin dicapai penulis dalam sebuah penelitian. Oleh sebab itu, tujuan penelitian pada kajian ini

adalah untuk mengetahui Kedudukan Tanah Hak Ulayat Kampung Tanjung Gusta di Kelurahan Tanjung Gusta, Kecamatan Sunggal, Kabupaten Deli Serdang.

### 1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini akan membawa manfaat yaitu :

1. Bagi Badan Pertanahan Nasional agar mendapatkan data dan memberikan tindak lanjut atas perlindungan dan kedudukan Tanah Hak Ulayat Masyarakat Adat Rakyat Penunggu Kampong Tanjung Gusta di Kelurahan Tanjung Gusta, Kecamatan Sunggal, Kabupaten Deli Serdang.
2. Bagi masyarakat adat Rakyat Penunggu agar masyarakat adat memperoleh kejelasan atas haknya dalam penguasaan tanah di Kelurahan Tanjung Gusta, Kecamatan Sunggal, Kabupaten Deli Serdang.
3. Bagi penulis, sangat bermanfaat untuk mengetahui sejauh mana Perlindungan dan Kedudukan hukum tanah hak ulayat masyarakat adat dan bermanfaat agar terselesaikannya penelitian ini.
4. Manfaat secara teoritis adalah diharapkan mampu memperkaya teori teori berkaitan dengan hukum, sebab Penelitian ini memberikan sumbangan pemikiran pada hukum agraria di indonesia.