

**UPAYA PEMERINTAH DAERAH DALAM MENYELESAIKAN
SENGKETA TANAH EKS HAK GUNA USAHA PTPN II DI
KECAMATAN BATANGKUIS**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh:

**ALDIAN NUR
1706200076**



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2022**



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : ALDIAN NUR
NPM : 1706200076
PRODI/BAGIAN : Hukum/ PERDATA
JUDUL SKRIPSI : UPAYA PEMERINTAH DALAM MENYELESAIKAN SENGKETA TANAH EKS HAK GUNA USAHA PTPN II DI KECAMATAN BATANGKUIS
Pembimbing : Dr. Ahmad Fauzi. S.H, M.Kn

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
15 DESEMBER 2021	SKRIPSI DITERIMA	
15 DESEMBER 2021	PELAJARI PENGGUNAAN (IBID, DPE, CIT)	
20 DESEMBER 2021	REVISI RUMUSAN MASALAH	
6 JANUARI 2022	REVISI TUJUAN PUSTAKA I DAN II	
10 JANUARI 2022	TAMBAHI REFERENSI DAN HASIL WAWANCARA	
12 JANUARI 2022	REVISI BAB III MENGENAI PEMBAHASAN A DAN B AGAR SESUAI DENGAN JUDUL SKRIPSI	
17 JANUARI 2022	BEDAH BUKU	
19 JANUARI 2022	ACC UNTUK DIAMBUTKAN KE STAND MEJA HIJAU	

Diketahui,
DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Dr. Faisal, S.H.M.Hum)
0122087502

DOSEN PEMBIMBING

(Dr. Ahmad Fauzi, S.H.M.Kn)
0104067601



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fumsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.twitter.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : ALDIAN NUR
NPM : 1706200076
PRODI/BAGIAN : HUKUM/PERDATA
JUDUL SKRIPSI : UPAYA PEMERINTAH DALAM MENYELESAIKAN
SENGKETA TANAH EKS HAK GUNA USAHA
PTPN II DI KECAMATAN BATANG KUIS

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian

Medan, 17 Januari 2022

DOSEN PEMBIMBING


Dr. AHMAD FAUZI, S.H., M.Kn

NIDN: 0104067601



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fumsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.twitter.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA : ALDIAN NUR
NPM : 1706200076
PRODI/BAGIAN : HUKUM/PERDATA
JUDUL SKRIPSI : UPAYA PEMERINTAH DALAM MENYELESAIKAN
SENGKETA TANAH EKS HAK GUNA USAHA
PTPN II DI KECAMATAN BATANG KUIS

PENDAFTARAN : 21 Maret 2022

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502

Dr. AHMAD FAUZI, S.H., M.Kn
NIDN: 0104067601



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Senin, Tanggal 28 Maret 2022 Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : ALDIAN NUR
NPM : 1706200076
PRODI/BAGIAN : HUKUM/PERDATA
**JUDUL SKRIPSI : UPAYA PEMERINTAH DALAM MENYELESAIKAN
SENGKETA TANAH EKS HAK GUNA USAHA
PTPN II DI KECAMATAN BATANG KUIS**

Dinyatakan : (B) Lulus Yudisium dengan Predikat Baik
() Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Perdata.

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

Dr. FAISAL, SH., M.Hum
NIDN: 0122087502

Dr. ZAINUDDIN, SH., M.H
NIDN: 0118047901

ANGGOTA PENGUJI:

1. MUHAMMAD NASIR SITOMPUL, S.H., M.H
2. RACHMAD ABDUH, S.H., M.H
3. Dr. AHMAD FAUZI, S.H., M.Kn

- 1.
- 2.
- 3.

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : ALDIAN NUR
NPM : 1706200076
Program Studi/Fakultas : Ilmu Hukum / Hukum
Bagian : Hukum Perdata
Judul Skripsi : **UPAYA PEMERINTAH DALAM
MENYELESAIKAN SENGKETA
TANAH EKS HAK GUNA USAHA PTPN
II DI KECAMATAN BATANG KUIS**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa Skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali pada bagian-bagian yang sudah dirujuk dan di sertakan sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari, skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, Maret 2022

Saya yang menyatakan



ALDIAN NUR

ABSTRAK

UPAYA PEMERINTAH DALAM MENYELESAIKAN SENGKETA TANAH EKS HAK GUNA USAHA PTPN II DI KECAMATAN BATANGKUIS

ALDIAN NUR

Pertambahan jumlah penduduk yang pesat serta meningkatnya pembangunan di negara ini mengakibatkan kebutuhan akan tanah dirasakan semakin meningkat dan mendesak, sedangkan persediaan tanah semakin lama semakin sempit dan sulit untuk dimiliki. Tidak seimbang antara persediaan tanah dengan kebutuhan akan tanah itu dapat menimbulkan berbagai sengketa tanah. Upaya penyelesaian berkaitan dengan kepemilikan tanah eks Hak Guna Usaha (HGU) PTPN II harus menjadi prioritas Pemerintah baik melalui Badan Pertanahan Nasional wilayah Sumatera Utara maupun peran serta Pemerintah Provinsi Sumatera Utara. Karena berdasarkan penelusuran awal yang peneliti lakukan telah terjadi beberapa permasalahan di atas eks HGU PTPN II diantaranya sengketa dengan Register Perkara Nomor: 101 /Pdt.G/Plw/2013/PN.LP, penipuan jual beli rumah yang enggan ditangani pihak kepolisian dengan alasan berada di atas tanah garapan.

Penelitian ini berfokus kepada permasalahan tanah eks HGU PTPN II yang telah bertahun-tahun tidak menemukan solusi terhadap seluruh pihak yang berkepentingan. Seperti yang tampak nyata pada lahan eks HGU PTPN II tersebut. Penelitian yang dilakukan adalah pendekatan yuridis empiris dengan melihat sesuatu kenyataan hukum. Pendekatan yuridis empiris juga merupakan pendekatan yang digunakan untuk aspek hukum dalam interaksi sosial. Sifat penelitian ini nantinya menekankan pada penelitian Deskriptif yaitu penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan objek atau peristiwanya tanpa maksud untuk mengambil kesimpulan yang berlaku secara umum.

Capaian dalam penelitian ini yaitu: *Pertama*, peneliti menilai telah banyak payung hukum yang dapat dijadikan dasar untuk menjalankan sistem pertanahan di Indonesia baik itu dimulai dari syarat-syarat formil untuk memiliki hak atas tanah sampai pada penyelesaian sengketa yang dihadapi masyarakat. *Kedua*, HGU adalah hak yang diberikan oleh Negara kepada perusahaan pertanian, perikanan atau perusahaan peternakan untuk melakukan kegiatan usahanya di Indonesia. *Ketiga*, HGU dalam hal ini HGU PTPN II tunduk dan patuh terhadap ketentuan dasar yang mengatur tentang hukum pertanahan di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Kata Kunci: Hukum Pertanahan, Hak Guna Usaha, Pemerintah.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi wabarakatuh

Pertama-tama saya sampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul **Upaya Pemerintah Dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah EKS Hak Guna Usaha PTPN II Di Kecamatan Batang Kuis**

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini jauh dari kata sempurna, yang disadari dengan keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang dimiliki penulis, sangat besar harapan penulis semoga skripsi ini bermanfaat bagi penulis khususnya dan bagi pihak lain pada umumnya.

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Prof. Dr. Agussani., M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini. Dekan Fakultas Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara bapak Dr. Faisal S.H.M.Hum atas kesempatan menjadi mahasiswa fakultas hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Zainuddin, S.H., M.H. dan wakil Dekan III ibuk Atika Rahmi S.H.M.H

Terima Kasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Dr. Ahmad Fauzi S.H.M.Kn, selaku pembimbing saya, dan bapak Muhammad Nasir Sitompul S.H.M.H, selaku pembimbing, yang dengan penuh perhatian telah memberikan saya dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.

Penulis juga menyampaikan secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya dan terima kasih kepada kedua orang tua saya, yang begitu menyayangi saya dengan segala pengorbanan dan kasih sayang yang beliau berikan kepada saya serta doa dan motivasi beliau curahkan yang tak pernah ada habisnya, terimakasih saya ucapkan yang sebanyak-banyaknya kepada

orang tua saya yang telah memenuhi segala kebutuhan saya baik secara materi dan immateri sejak saya masih dalam kandungan hingga saya menempuh masa-masa terakhir dalam menyelesaikan studi hingga sekarang ini, serta abang abang dan adik adik kandung saya serta kakak ipar yang terus mendorong dan membantu saya serta menyemangati saya terimakasih doa dan dukungan yang tulus. Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar fakultas hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dan seluruh staf perpustakaan universitas muhammadiyah sumatera utara.

Tiada gading yang indah, kecuali persahabatan, untuk itu, dalam kesempatan ini saya ucapkan terimakasih kepada sahabat-sahabat saya yang telah banyak berperan terutama kepada Revi oktavia, widya noviani, nur oktan, anggi fina alaska, yang sudah menjadi teman terbaik saya selama kuliah dan menjadi tempat untuk saya berdiskusi main bersama dan makan bersama, serta teman-temanku kelas B1. Terkhusus buat teman terdekat saya wina novia, yufa, kak balqis bg arif terimakasih sudah menjadi teman terdekat saya yang setiap hari mendengarkan keluh kesahku selama ini, terimakasih juga telah membawa saya refreshing dan memberikan semangat kepada saya.

Akhirnya, tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali Ilahi Robbi. Mohon maaf atas segala kesalahan saya selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu, diharapkan ada masukan yang membangun untuk kesempurnaannya. Terimakasih semua, tiada lain yang diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah-mudahan semuanya selalu dalam lindungan Allah SWT, Amiin. Sesungguhnya Allah mengetahui akan niat baik hamba-hambanya.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Medan, 2022
Hormat Saya
Penulis

ALDIAN NUR
(1706200076)

DAFTAR ISI

PENDAFTARAN UJIAN	
BERITA ACARA UJIAN	
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	
PERNYATAAN KEASLIAN.....	
ABSTRAK.....	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI.....	iv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan masalah	5
2. Faedah penelitian.....	6
B. Tujuan Penelitian	6
C. Defenisi Operasional.....	7
D. Keaslian Penelitian.....	7
E. Metode Penelitian.....	9
1. Jenis dan pendekatan penelitian.....	9
2. Sifat penelitian	9
3. Sumber data.....	9
4. Alat pengumpul data	10
5. Analisis data.....	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	12
A. Tinjauan Hukum Agraria dan Ruang Lingkup Agraria	12

B. Sejarah Perkebunan Dan Perkembangan Hukum Agraria Nasional	17
C. Hak Menguasai Negara Atas Pertanahan.....	25
BAB III PEMBAHASAN	31
A. Peraturan Perundang-undangan Berkaitan dengan Hukum Tanah (Hukum Agraria)	31
B. Ketentuan Hak Guna Usaha Dalam Sistem Hukum Nasional	37
C. Upaya Pemerintah Dalam Menyelesaikan Sengketa Eks Hak Guna Usaha PTPN II	52
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN.....	69
A. Kesimpulan	67
B. Saran.....	68
DAFTAR PUSTAKA	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bumi air ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Tanah merupakan salah satu kekayaan negara yang setiap orang diperbolehkan untuk memiliki, menguasai dan mengusahai dengan tata cara yang diatur dalam hukum. Hukum tentang pertanahan di Indonesia merupakan bagian dari hukum agraria, kata agraria berasal dari bahasa latin *agrarius* yang berarti perladangan, persawahan, pertanian, dan atau dengan kata lain dapat diartikan apa yang berhubungan dengan masalah tanah.¹ Sementara itu pengertian tanah dalam artian yuridis adalah permukaan bumi dan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar².

Tanah sebagai salah satu sumber kekayaan alam memiliki hubungan erat sekali dengan kelangsungan hidup manusia. Manusia dalam kehidupan sehari-harinya senantiasa berhubungan dengan tanah. Antara manusia dan tanah merupakan suatu hal yang tidak dapat dipisahkan. Dalam memenuhi kebutuhan hidupnya seperti perumahan, tempat melakukan kegiatan pertanian bahkan tempat untuk melakukan penguburan jenazah, manusia senantiasa berhubungan dengan tanah. Sehingga tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam

¹ Dr. Sahnan, SH.,M.Hum. 2016. *Hukum Agraria Indonesia*. Malang: Setara Press. Halaman 5

² *Ibid*, halaman 6

kehidupan manusia. Allah Swt berfirman dalam Al-Qur'an Surah Fatir ayat 11 yang artinya "Dan Allah menciptakan kamu dari tanah kemudian dari air mani, kemudian Dia menjadikanmu berpasangan (laki-laki dan perempuan). Tidak ada seorang perempuan pun yang mengandung dan melahirkan tanpa sepengetahuannya. Dan tidak dipanjangkan umur seseorang dan tidak pula dikurangi umurnya, melainkan (sudah ditetapkan) dalam Kitab (Lauh Mahfuz). Sungguh yang demikian itu mudah bagi Allah"

Hukum pertanahan Indonesia diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Peraturan tersebut merupakan penjelmaan dari pada ketuhanan yang maha esa, perikemanusiaan, kebangsaan kerakyatan dan keadilan sosial sebagai asas kerokhanian Negara dan cita-cita bangsa seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Adanya pertambahan jumlah penduduk yang pesat serta meningkatnya pembangunan di negara ini mengakibatkan kebutuhan akan tanah dirasakan semakin meningkat dan mendesak, sedangkan persediaan tanah semakin lama semakin sempit dan sulit untuk dimiliki, maka tidak mustahil apabila harga tanah dari waktu ke waktu mengalami kenaikan. Tidak seimbangny antara persediaan tanah dengan kebutuhan akan tanah itu dapat menimbulkan berbagai sengketa tanah.

Sejak Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 dibentuk, dalam Pasal 19 ayat (1) disebutkan : "*Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-*

ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah". Ketentuan ini ditujukan kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Ketentuan tersebut merupakan dasar hukum pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia.

Pertanyaan mendasar dari ketentuan diatas adalah apakah pendaftaran tanah telah dilakukan terhadap seluruh lapisan masyarakat sehingga kepastian kepemilikan tanah memberikan kepastian hukum dan tidak menimbulkan konflik ditengah masyarakat. Sejak dahulu, setidaknya ada dua masalah yang mendasar dalam hukum tanah sejak indonesia mencapai kemerdekaannya tahun 1945. Pertama, meliputi masalah kepemilikan tanah yang tidak proporsional dan kebutuhan tanah yang semakin meningkat di pulau Jawa yang kecil dengan penduduknya yang terus bertambah. Soal-soal tersebut menimbulkan masalah *land reform*, distribusi tanah, bagi hasil dan hubungan sewa menyewa antara pemilik tanah dan penggarap. Kedua, masalah-masalah diatas melahirkan ide perlunya pembaruan dalam hukum tanah itu sendiri.³

Dewasa ini permasalahan tanah tampaknya masih sama sejak dahulu. Di Provinsi Sumatera Utara terdapat lima sengketa dan konflik tanah besar yang belum terselesaikan. Kelimanya adalah Eks HGU PTPN II seluas 5.873,06 hektar, HGU Nomor 171/Simalingkar, HGU Nomor 92/Sei Mencirim, Pembangunan Sport Centre di Kota Medan, serta Konflik Tanah di Sarirejo.⁴

³ Erman Rajagukguk, 1995, *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, Jakarta:Chandra Pratama, halaman 1.

⁴<https://properti.kompas.com/read/2020/07/30/104723021/lima-sengketa-tanah-yang-dianggap-hambat-pembangunan-di-sumatera-utara?page=all> diakses pada hari sabtu tanggal 16 Oktober 2021 pukul 16:30 WIB.

Peneliti dalam skripsi ini berfokus kepada permasalahan tanah eks HGU PTPN II yang telah bertahun-tahun tidak menemukan solusi dan kepastian hukum terhadap seluruh pihak yang berkepentingan didalamnya. Seperti yang tampak nyata pada lahan eks HGU PTPN II tersebut, telah banyak berdiri pemukiman warga, sekolah-sekolah yang didanai pemerintah, rumah ibadah, tempat pemakaman umum dan jalan-jalan yang juga menelan baik APBD maupun APBN.

Upaya penyelesaian berkaitan dengan kepemilikan tanah eks HGU PTPN II harus menjadi prioritas Pemerintah baik melalui Badan Pertanahan Nasional wilayah Sumatera Utara maupun peran serta Pemerintah Provinsi Sumatera Utara. Karena berdasarkan penelusuran awal yang peneliti lakukan telah terjadi beberapa permasalahan diatas eks HGU PTPN II diantaranya sengketa dengan Register Perkara Nomor: 101 /Pdt.G/Plw/2013/PN.LP, penipuan jual beli rumah yang enggan ditangani pihak kepolisian dengan alasan berada diatas tanah garapan.

Seperti yang tercantum dalam berita ini, “Sebanyak 1.408 warga akan menerima lahan tapak rumah sebesar 150 meter persegi per kepala keluarga dan lahan garap 2.500 meter persegi per kepala keluarga. Untuk warga Simalingkar sebanyak 716 dari 805 warga dan warga Desa Sei Mencirim sebanyak 692 dari 707 warga”.⁵ dan masih berpotensi terdapat permasalahan lain seiring dilakukannya penelitian ini.

⁵<https://bisnis.tempo.co/read/1476482/konflik-agraria-1-408-warga-di-deli-serdang-disepakati-akan-dapat-lahan-ptpn-ii/full&view=ok> diakses pada hari sabtu tanggal 16 Oktober 2021 pukul 16:30 WIB.

Pada tanggal 22 Oktober 2018 Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (Kanwil BPN) Sumatera Utara Bambang Priono menyampaikan rasa optimisnya bahwa penyelesaian proses penghapusbukuan aset eks HGU akan tuntas 2019 mendatang. Dengan kalimat "Insya Allah dengan kerja ikhlas, mentaati seluruh proses yang akan ditetapkan dan dukungan semua pihak, penyelesaiannya akan tercapai seperti yang diharapkan.⁶ Sehingga perlu diteliti sampai saat ini apakah upaya seperti yang dijanjikan telah terwujud dengan baik dan benar.

Oleh karena itu, berdasarkan uraian diatas peneliti melakukan penelitian skripsi dengan judul **“Upaya Pemerintah Dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah Eks Hak Guna Usaha PTPN II Di Kecamatan Batangkuis”**

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang guna untuk memudahkan penelitian skripsi ini, maka disusun rumusan masalah dalam penelitian ini yang sdiuraikan sebagai berikut:

- a. Bagaimana Peraturan Perundang-Undangan dalam upaya penyelesaian hak guna usaha perkebunan ?
- b. Bagaimana ketentuan hukum tentang Memperoleh Hak Guna Usaha di Indonesia?
- c. Bagaimana upaya pemerintah dalam menyelesaikan persoalan sengketa eks Hak Guna Usaha PTPN II?

⁶<https://sumut.bpk.go.id/wp-content/uploads/2018/12/Catatan-Berita-Oktober-5.pdf> diakses pada hari sabtu tanggal 16 Oktober 2021 pukul 16:30 WIB.

2. Faedah penelitian

Faedah dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis. Manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Secara teoritis, yaitu sebuah penelitian ilmiah memiliki peranan penting dalam pengembangan ilmu pengetahuan. Secara teoritis penelitian ini nantinya diharapkan dapat Menginspirasi penelitian lebih lanjut untuk pengembangan ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan hukum pertanahan, pendaftaran tanah dan penyelesaian sengketa pertanahan.
- b. Secara praktis, yaitu sebagai sumbangsih pemikiran kepada pemerintah dan penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana yang bermanfaat dalam mengimplementasikan pengetahuan peneliti dalam bidang hukum pertanahan dan cara menyelesaikan konflik pertanahan.

B. Tujuan penelitian

Dari rumusan masalah yang dibuat untuk menjawab permasalahan dalam penelitian, diharapkan penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Untuk mengetahui ketentuan hukum dalam memperoleh Hak Guna Usaha.
- b. Untuk mengetahui ketentuan hukum atas tanah setelah berakhirnya Hak Guna Usaha.
- c. Untuk mengetahui upaya pemerintah dalam menyelesaikan persoalan sengketa eks Hak Guna Usaha PTPN II.

C. Defenisi Operasional

Defenisi Operasional atau dalam kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara defenisi-defenisi/ konsep-konsep khusus yang akan diteliti. Konsep merupakan salah satu unsur konkrit dari teori. Namun demikian, masih diperlukan penjabaran lebih lanjut dari konsep ini dengan jalan memberikan defenisi operasionalnya.⁷ Sesuai dengan judul dalam penelitian ini yaitu **“Upaya Pemerintah Dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah Eks Hak Guna Usaha PTPN II di Kecamatan Batang Kuis”** maka diuraikan defenisi operasional penelitian antara lain:

1. Upaya adalah usaha yang dilakukan pemerintah untuk menuntaskan kepemilikan tanah eks Hak Guna Usaha PT Perkebunan Nusantara II baik dari segi regulasi maupun kebijakan konkrit.
2. Sengketa adalah daerah yang menjadi rebutan⁸. Sengketa dalam penelitian ini dapat dimaknai adanya permasalahan hukum dalam kepemilikan tanah yang merupakan eks Hak Guna Usaha PT Perkebunan Nusantara II.
3. Eks atau bekas adalah kepemilikan yang sudah berakhir.
4. Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk usaha pertanian, perikanan atau peternakan.⁹

D. Keaslian Penelitian

Penulis meyakini bahwa penelitian tentang Upaya Pemerintah Dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah Eks HGU PTPN II Di Kecamatan Batangkuis

⁷ Ida hanifa, dkk. 2018. Pedoman tugas akhir mahasiswa. Medan: Pustaka Prima, hal 14.

⁸ <https://kbbi.web.id/sengketa>

⁹ Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pengaturan Dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha

Dari beberapa judul penelitian yang pernah diangkat sebelumnya, ada dua judul yang memiliki persamaan dalam penulisan skripsi ini, antara lain :

1. Skripsi Yulina, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh, Banda Aceh 2019 yang Berjudul “Akibat Hukum Penelantaran Tanah Hak Guna Usaha (HGU) Suatu Penelitian di PT. Cemerlang Abadi Babahrot, Aceh Barat Daya) Skripsi ini merupakan penelitian yang meneliti tentang penelantaran hak guna usaha dan studi penelitiannya dilakukan di Aceh Barat. Sedangkan penulis melakukan penelitian yang terfokus pada Hak Guna Usaha yang telah berakhir dan penulis melakukan penelitian pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Sumatera Utara.
2. Skripsi, Catur Setianingsih Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang 2017 yang berjudul “Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Hak Guna Usaha (HGU) Perkebunan Yang Terindikasi Tanah Terlantar Di Kabupaten Banjarnegara (Studi Kasus PT Pakis Aji Banyumas). Skripsi ini merupakan penelitian yang meneliti tentang penertiban dan pendayagunaan tanah Hak Guna Usaha dan penelitian ini dilakukan di PT Pakis Aji Banyumas Kabupaten Banjarnegara. Sedangkan penulis melakukan penelitian yang terfokus pada Hak Guna Usaha yang telah berakhir dan penulis melakukan penelitian pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Sumatera Utara.

E. Metode penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan adalah pendekatan yuridis empiris dengan melihat sesuatu kenyataan hukum di dalam masyarakat. Pendekatan yuridis empiris juga merupakan pendekatan yang digunakan untuk aspek-aspek hukum dalam interaksi sosial di dalam masyarakat, dan berfungsi sebagai penunjang untuk mengidentifikasi dan mengklarifikasi temuan bahan non hukum bagi keperluan penelitian atau penulisan hukum.¹⁰

2. Sifat penelitian

Sifat penelitian dimaksudkan sebagai cara untuk melihat Jenis atau macam dan pendekatan apa yang digunakan dalam suatu penelitian dengan melihat pada pembagian penelitian berdasarkan sifatnya.¹¹ Sifat penelitian ini nantinya menekankan pada penelitian Deskriptif yaitu penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan objek atau peristiwanya tanpa maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.

3. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer yang dilakukan dengan pengumpulan data dari narasumber langsung dan data sekunder yang diperoleh dari studi kepustakaan atau studi literatur yang terdiri atas:¹²

¹⁰ Zainuddin Ali, 2016, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman. 105.

¹¹ Ida Hanifa Dkk, 2014, *Pedoman Penelitian skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*, halaman 6.

¹² *Ibid.*, halaman 6.

- a. Bahan hukum primer berupa Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960, perturan perundang undangan yang berkaitan dengan hukum tanah sampai dengan yang berlaku saat ini.
- b. Bahan hukum sekunder berupa buku-buku yang membahas tentang hukum pertanahan, pendaftaran tanah dan mekenisme penyelesaian sengketa tanah serta bentuk karya ilmiah lainnya yang mendukung terhadap penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier berupa ensiklopedia hukum, bahan dari majalah konstitusi, website Badan Pertanahan Nasional, website Mahkamah Konstitusi serta website umum lainnya sepanjang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan dan kredibel untuk dijadikan bahan hukum penilitian ini.

4. Alat Pengumpulan Data

a. Data Primer

Alat pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini dilakukan dengan studi lapangan (Field reserch) yaitu dengan metode wawancara tertulis kepada narasumber langsung yag bertalian dengan judul penelitian “Upaya Pemerintah Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Eks Hak Guna Usaha PTPN II Di Kecamatan Batang Kuis(Studi Pada Kantor Gubernur Sumatera Utara)” guna menghimpun data primer yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari data sekunder menggunakan alat pengumpulan data berupa studi dokumentasi atau melalui penelusuran literatur¹³ dan studi kepustakaan. Dengan demikian setelah peneliti mengumpulkan bahan hukum yang diperoleh dari data sekunder dengan metode pengumpulan data kepustakaan. Peneliti akan melakukan penelusuran terhadap bahan mana saja yang berkaitan dengan penelitian sesuai judul penelitian yang dilakukan. Teknik ini digunakan dalam keseluruhan penelitian sejak awal hingga sampai akhir penelitian dengan cara memanfaatkan berbagai macam Pustaka yang relevan dengan fenomena sosial yang tengah dicermati.¹⁴

5. Analisis Data

Analisis data adalah kegiatan memfokuskan, mengabstraksikan, mengorganisasikan data secara sistematis dan rasional untuk memberikan bahan jawaban terhadap permasalahan. Analisis data menguraikan tentang bagaimana memanfaatkan data yang sudah terkumpul untuk dipergunakan dalam memecahkan permasalahan penelitian.¹⁵ Dalam penelitian ini, jenis analisi yang digunakan adalah analisi kualitatif.

¹³ *Ibid.*, halaman 6.

¹⁴ M. Hariwijaya, Triton P.B, *Pedoman Penulisan Ilmiah Skripsi dan Tesis, 2011*, Yogyakarta: Oriza, halaman 63.

¹⁵ Ida Hanifa Dkk, *Op.,cit*, halaman 7.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Hukum Agraria dan Ruang Lingkup Agraria

Istilah agraria berasal dari bahasa *akker* (bahasa Belanda), *agros* (bahasa Yunani) berarti tanah pertanian, *agger* (bahasa Latin) berarti tanah atau sebidang tanah, *Agarius* (bahasa Latin) berarti perladangan, persawahan, pertanian, *agrarian* (bahasa Inggris) berarti tanah untuk pertanian.¹⁶ Dalam *Black's Law Dictionary* disebutkan bahwa arti *agrarian* adalah *relating to land, or to a division or distribution of land; as an agrarian laws.*

Menurut Andi Hamzah agraria adalah masalah tanah dan semua yang ada di dalam dan di atasnya. Menurut Subekti dan R.Tjitrosoedibio, agraria adalah urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan atasnya. Apa yang ada di dalam tanah misalnya batu, kerikil, tambang, sedangkan yang ada di atas tanah bisa berupa tanaman, bangunan.¹⁷ Pengertian lain tentang agrarian dikemukakan oleh AP Parlindungan yang menyatakan bahwa agrarian memiliki ruang lingkup, yaitu dalam arti sempit bias berwujud hak-hak atas tanah, ataupun pertanian saja, sedangkan Pasal 1 dan Pasal 2 UUPA telah mengambil sikap dalam pengertian yang meluas, yaitu bumi, air dan ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.¹⁸

Boedi Harsono dalam Jurnal Aal Lukmanul Hakim membedakan pengertian agraria dalam tiga perspektif, yakni arti agraria dalam arti umum, Administrasi

¹⁶ Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komperhensif*, Jakarta: Kencana, halaman 1

¹⁷ Ibid. Hal. 1

¹⁸ A.P Parlindungan. 1991. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Mandar Maju. Bandung. Hal 36.

Pemerintahan dan pengertian agraria berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria. Pertama dalam perspektif umum, agraria berasal dari bahasa Latin *ager* yang berarti tanah atau sebidang tanah. *Agrarius* berarti perladangan, persawahan, pertanian. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah. Maka sebutan agraria atau dalam bahasa Inggris *agrarian* selalu daitikan dengan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian. Sebutan *agrarian laws* bahkan seringkali digunakan untuk menunjuk kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan mengadakan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya.¹⁹

Dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksud di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah sebagai bagian dari bumi disebut dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Dengan demikian jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan

¹⁹ Aal Lukmanul Hakim , *Sejarah Hukum Agraria Indonesia*, Bahan Ajar Kuliah Pada Fakultas Hukum Universitas Djuanda Bogor. Halaman 5.

lebar.²⁰ Dari pengertian di atas, dapat dikatakan bahwa pengertian hukum agraria adalah keseluruhan norma-norma hukum baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hubungan hukum antara subjek hukum dalam bidang agraria. Hukum agraria sebenarnya merupakan sekelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber daya alam. Kelompok tersebut terdiri atas:

- a. Hukum Tanah; Mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dalam artian permukaan bumi;
- b. Hukum Air; Mengatur hak-hak penguasaan atas sumber daya air
- c. Hukum Pertambangan; Mengatur hak-hak penguasaan atas air bahan-bahan galian sebagaimana yang dimaksud oleh Undang-Undang Pokok Pertambangan;
- d. Hukum Perikanan; Mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air;
- e. Hukum Penguasaan Atas Tenaga dan Unsur-unsur dalam Ruang Angkasa, mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh pasal 48 UUPA.

Asas-Asas hukum juga dijelaskan dalam UUPA sebagaimana peneliti sampaikan bahwa ada beberapa asas sebagai berikut:

- a. Asas Kenasionalan

Dalam asas ini, seluruh wilayah Indonesia pada prinsipnya merupakan satu kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai

²⁰ *Ibid.*, Halaman 9-10

bangsa Indonesia dan seluruh bumi, air ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional.²¹

- b. Asas pada tingkatan Tertinggi, bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara.

Bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai di sini bukan dalam artian dimiliki, akan tetapi memberikan wewenang kepada negara untuk:²²

- 1 Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya.
- 2 Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang timbul dari hubungan kepentingan orang dan unsur agraria itu.
- 3 Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

- c. Asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa daripada kepentingan perseorangan atau golongan.

Sekalipun hak ulayat masih diakui keberadaannya dalam sistem hukum agraria nasional, akan tetapi dalam pelaksanaannya dalam asas ini maka untuk kepentingan pembangunan tidak dibenarkan jika masyarakat hukum

²¹ Sahnun, *Op.Cit.*, halaman 43

²² *Ibid.*, halaman 44

adat berdasarkan hak ulayatnya menolak dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek yang besar, misalnya pembukaan areal pertanian baru, transmigrasi, *resettlement* dan sebagainya.²³

d. Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu merugikan masyarakat.²⁴

e. Asas hanya warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik atas tanah.

Hak milik tidak dapat dimiliki oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang dengan ancaman batal demi hukum. Orang-orang asing hanya dapat mempunyai hak atas tanah dengan hak pakai yang luas dan jangka waktu yang terbatas. Demikian pula, badan badan hukum pada prinsipnya tidak dapat mempunyai hak milik.²⁵

f. Asas persamaan bagi setiap warga negara Indonesia

Tiap-tiap warga negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.²⁶

²³ Urip Santoso, 2010, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, halaman 59.

²⁴ *Ibid.*, halaman 60.

²⁵ *Ibid.*, halaman 61

²⁶ *Ibid.*, halaman 61

g. Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara yang bersifat pemerasan.

Pelaksanaan asas tersebut, dewasa ini menjadi dasar hampir di seluruh dunia yang menyelenggarakan Landreform atau Agrarian reform and Rural Development, yaitu tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri.²⁷

h. Asas tata guna tanah/penggunaan tanah secara berencana.

Asas ini merupakan hal yang baru dengan tujuan setiap jengkal tanah dipergunakan seefisien mungkin dengan memperhatikan asas lestari, optimal, serasi dan seimbang untuk penggunaan tanah di pedesaan sedangkan asas aman, tertib, lancar, dan sehat untuk penggunaan tanah dipertanian.²⁸

B. Sejarah Perkebunan dan Perkembangan Hukum Agraria Nasional

O'Malley pada tahun 1988 dalam jurnal sejarah perkebunan dan dampaknya bagi perkembangan masyarakat mengatakan bahwa perkebunan merupakan aspek yang paling penting dalam pandangan ekonomi di Indonesia pada masa kolonial. Usaha perkebunan yang semula diadakan di Jawa itu, menjelang akhir abad ke-19 mulai dikembangkan dan meluas di luar pulau Jawa, khususnya Sumatera. Akibat pemberlakuan ini hutan-hutan belantara di daerah *Onderafdeeling Banjoeasin en Koeboestrekken*, Keresidenan Palembang dibuka untuk dijadikan daerah perkebunan milik perusahaan Eropa.²⁹

²⁷ *Ibid.*, halaman 62

²⁸ *Ibid.*, halaman 53

²⁹ Zusneli Zubir. *Sejarah Perkebunan dan Dampaknya bagi Perkembangan Masyarakat di Onderafdeeling Banjoeasin En Koeboestrekken, Keresidenan Palembang, 1900-1942*. Jurnal Penelitian Sejarah dan Budaya, Vol. 1 No. 1, Juni 2015

Menurut Hoedt dalam Zusneli Zubir, wilayah perkebunan, *cultuurgebeid di Onderafdeeling Banjoeasin en Koeboestrecken*, tanahnya sangat cocok untuk tanaman karet dan kelapa sawit yang memiliki prospek sangat menguntungkan dalam pasaran dunia. Karena itu, Pemerintah Kolonial Belanda begitu antusias dalam mendukung golongan pengusaha swasta untuk membuka perkebunan dan menanamkan modalnya di daerah *Onderafdeeling Banjoeasin en Koeboestrecken*.³⁰

Oleh sebab itu pada 1906 dikeluarkan *Staatblad* nomor 93 yang memuat peraturan pemerintah kolonial tentang penyewaan lahan di Keresidenan Palembang yang memberi hak menyewa lahan kepada dua pihak yaitu pertama, orang Belanda, dan kedua, orang Eropa lain, yang mempunyai kegiatan usaha serta perusahaan dagang yang didirikan di Hindia Belanda, termasuk perkebunan.³¹ Pembukaan perkebunan besar, *onderneming di Onderafdeeling Banjoeasin en Koeboestrecken* ini sangat luas, mencakup hampir seluruh wilayah-wilayah marganya yang kemudian bersentuhan baik secara langsung maupun tidak langsung, dengan usaha perkebunan karet dan kelapa sawit ini. Persentuhan dengan dunia baru yang ditularkan lewat perkebunan.³²

Seperti halnya dengan sejarah perkebunan di tanah Palembang, sebenarnya dalam literatur lain juga menyebutkan bahwa sejak kedatangan Belanda ke Indonesia sekitar tahun 1596 dibawah naungan bendera VOC (*Venigde of Oost Indische Compagnie*). Saat ini ketentuan-ketentuan/peraturan-peraturan yang mengatur hukum tanah di Indonesia tidak lagi murni diberlakukan hukum adat. Dikarenakan Belanda datang ke Indonesia sekaligus membawa hukum atau

³⁰ Ibid, Hal 81

³¹ Ibd, Hal 81

³² Ibid, Hal 81

peraturan-peraturan yang mengatur hukum mereka sendiri yaitu hukum yang berlaku di Negara Belanda dan Mengadopsinya ke dalam sistem hukum penguasaan tanah di Indonesia.³³ Meskipun di Indonesia sudah ada ketentuan-ketentuan yang mengatur, yaitu hukum adat yang merupakan hukum asli bangsa Indonesia, namun penjajah Belanda tidak mengakui keberadaan dari hukum adat tersebut.³⁴

Keadaan ini mengakibatkan timbulnya dualisme sistem hukum yang berlaku, yakni sistem hukum tanah yang tunduk pada hukum barat dan sistem hukum tanah yang tunduk pada sistem hukum adat.³⁵ Dalam melaksanakan politik pertanahan di Indonesia VOC menerapkan beberapa kebijakan antara lain:³⁶

1. Centingenten

Pajak atas hasil tanah pertama harus diserahkan kepada penguasa kolonial (kompeni) petani harus memberikan sebagian dari hasil panennya kepada kompeni tanpa biaya.

2. Verplichten Leverante

Suatu bentuk ketentuan yang diputuskan oleh kompeni dengan para raja tentang kewajiban mengerahkan seluruh hasil panen dengan pembayaran yang harganya ditetapkan secara sepihak. Dengan ketentuan ini para petani tidak dapat menikmati apa yang telah mereka hasilkan.

³³ Zaidar, 2006, Dasar Filosofi Hukum Agraria Indonesia, Medan:Pustaka Bangsa Press, halaman 1.

³⁴ Ibid, Hal 1

³⁵ Arie Sukanti Hutagalung dalam Zaidar S.H.,M.Hum Ibid hal 2

³⁶ Ibid, Hal 2

3. Roerendiensten

Kebijakan ini dikenal dengan kerja rodi, yang dibebankan kepada rakyat Indonesia yang tidak mempunyai tanah pertama.

Belanda memperkenalkan konsep monopoli dalam dunia perdagangan sampai akhir abad ke 18, VOC berakhir pada 31 desember 1799, dibawah pimpinan Gubernur Jenderal Willem Daendles pemerintah Belanda mengambil alih kekuasaan mereka di Indonesia, kemudian mengembangkan kemajuan yang pesat di bidang pertanian dengan memperkenalkan konsep tuan tanah kepada kaum kapitalis (tuan tanah). Deandles juga memberi hak kepada tuan tanah untuk mengatur dan mengorganisasi buruh untuk bekerja bagi kepentingan pemerintah Belanda.³⁷

Pada masa ini hak-hak rakyat tidak diakui, bahkan rakyat tidak dapat menikmati hasil dari tanahnya sendiri. Terhadap tanah-tanah pribadi (partikular) diberikan hak khusus yang disebut dengan *Landdeerlijkerechten* (hak pertuanan). Wewenang khusus ini menyamai wewenang pemerintah. Akibat wewenang yang berlebihan diberikan terhadap para tuan tanah, maka mereka menguasai tanah rakyat tanpa mengabaikan hak-hak rakyat sehingga banyak rakyat yang menderita.³⁸

Hak-hak pertuanan dimaksud adalah:³⁹

1. Hak untuk mengangkat atau mengesahkan pemilihan serta memberhentikan kepala-kepala kampung atau desa;

³⁷ Ibid, Hal 3

³⁸ Ibid, Hal 3

³⁹ Soedikno mertokusumo dalam Zaidar S.H.,M.Hum

2. Hak untuk menentukan kerja paksa (rodi) atau memungut uang pengganti kerja paksa dari penduduk;
3. Hak untuk mengadakan pungutan-pungutan baik yang berupa uang maupun hasil pertama dari penduduk;
4. Hak untuk mendirikan pasar;
5. Untuk memungut biaya pemakaian dan penyeberangan jalan;
6. Hak untuk mengharuskan penduduk tiga kali sehari memotong rumput bagi keperluan tanah sehari dalam seminggu untuk menjaga rumah atau gudang- gudangnya dan sebagainya.

Agrarische Wet lahir atas desakan pengusaha besar swasta, yang mana pada waktu itu tengah giat melaksanakan apa yang dikenal dengan *Cultur Stelsel* (peraturan tanam paksa). Sejak 1830 sangatlah terbatas kemungkinan bagi para pengusaha besar swasta untuk berusaha di bidang perkebunan besar sejalan dengan politik monopoli negara dalam perusahaan tanaman- tanaman untuk ekspor bagi pengusaha besar swasta yang belum mewakili sendiri tanah yang luas dengan hak eigendom sebagai apa yang dikenal dengan sebutan tanah partikulir, tidak ada kemungkinan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dengan hak yang kuat dan dengan jangka waktu penguasaan yang cukup lama.⁴⁰

Sebelum tahun 1839 memang ada tanah-tanah yang belum dikuasai dan diusahakan oleh rakyat (tanah-tanah negara yang kosong) yang diserahkan oleh Pemerintah untuk usaha-usaha perkebunan swasta. Sejak tahun 1839 sejalan dengan dilaksanakannya *Cultur Stelsel*, tidak ada lagi diadakan persewaan baru.

⁴⁰ Ibid, hal 7.

Baru dengan adanya *Regeling Reglement 1854* atau Pasal 62 ayat (3) secara tegas dibuka kembali kesempatan menyewa tanah dari pemerintah, yang peraturannya dimuat dalam *Algemene Maatregel Van Bestuur* (AMVB) yang diundangkan dalam S. 1856-64.⁴¹

Persewaan boleh diadakan dengan jangka waktu paling lama 20 tahun, kecuali untuk tanaman kelapa yang jangka waktunya boleh sampai 40 tahun (*Koninklijk Besluit 7 November 1856*). Pemberian hak yang lebih kuat, misalnya dengan hak erfacht tidak mungkin karena pemberian wewenang kepada Gubernur Jenderal untuk menyewakan tanah dalam Pasal 62 RR tersebut ditafsirkan sebagai pembatasan kewenangannya hanya pada penyewaan saja, bukan pemberian hak yang lebih kuat. Penjualan tanah dalam jumlah luas juga tidak dimungkinkan lagi karena tegas-tegas dilarang oleh Pasal 62 RR ayat (1), yang kemudian diganti dengan Pasal 51 *Indische Staats Regeling* (IS) pada tahun 1870.⁴²

Dari konsideran UUPA di bawah kata ”menimbang”, dapat diketahui beberapa ciri dari hukum agraria kolonial pada huruf b, c dan d, sebagai berikut:⁴³

1. Hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara di dalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini serta pembangunan semesta;

⁴¹ Ibid, hal 7

⁴² Ibid, Hal 7

⁴³ Aal Lukmanul Hakim, *Op.Cit*, halaman 14.

2. Hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat di samping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat;
3. Bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.

Sistem kolonial ditandai dengan 4 ciri pokok, yaitu dominasi, eksploitasi, diskriminasi dan dependensi. Prinsip dominan terjadi dalam kekuasaan golongan penjajah yang minoritas terhadap penduduk pribumi yang mayoritas. Dominasi ini ditopang oleh keunggulan militer kaum penjajah dalam menguasai dan memerintah penduduk peribumi. Eksploitasi atau pemerasan sumber kekayaan tanah jajahan untuk kepentingan negara penjajah. Penduduk pribumi diperas tenaga dan hasil produksinya untuk diserahkan kepada penjajah, yang kemudian oleh pihak penjajah itu dikirim ke negara induknya untuk kemakmuran mereka sendiri. Diskriminasi atau perbedaan ras dan etnis.⁴⁴

Golongan penjajah dianggap sebagai golongan yang superior, sedangkan penduduk pribumi yang dijajah dipandang sebagai bangsa yang rendah atau hina. Dependensi atau ketergantungan masyarakat jajahan terhadap penjajah. Masyarakat terjajah menjadi makin tergantung kepada penjajah dalam hal modal, teknologim pengetahuan, dan keterampilan karena mereka semakin lemah dan miskin.⁴⁵

⁴⁴ Ibid, Hal. 32

⁴⁵ *Ibid.*, halaman 32.

Politik hukum agraria kolonial dimuat dalam *Agrarische Wet* (AW) S.1870-55 dengan isi dan maksud serta tujuan sebagai berikut:⁴⁶

1. Tujuan primer:

Memberikan kesempatan kepada pihak swasta (asing) mendapatkan bidang tanah yang luas dari pemerintah untuk waktu yang cukup lama dengan uang sewa (*canon*) yang murah. Di samping itu untuk memungkinkan orang asing (bukan bumi putera) menyewa atau mendapat hak pakai atas tanah langsung dari orang bumi putera, menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan ordonansi. Meaksudnya adalah memungkinkan berkembangnya perusahaan pertanian swasta asing.

2. Tujuan sekunder.

Melindungi hak penduduk Bumi Putera atas tanahnya, yaitu :

- a. Pemberian tanah dengan cara apapun tidak boleh mendesak hak Bumi Putera;
- b. Pemerintah hanya boleh mengambil tanah Bumi Putera apabila diperlukan untuk kepentingan umum atau untuk tanaman-tanaman yang diharuskan dari atasannya dengan pemberian ganti kerugian;
- c. Bumi Putera diberikan kesempatan mendapatkan hak atas tanah yang kuat yaitu hak *eigendom* bersyarat (*agrarische eigendom*);
- d. Diadakan peraturan sewa menyewa antara Bumi Putera dengan bukan Bumi Putera.

⁴⁶ *Ibid.*, halaman 32

Berkaitan dengan struktur agraria warisan penjajah, menurut Imam Soetiknjo, bahwa struktur agraria warisan penjajah sebagai hasil politik agraria kolonial apabila :⁴⁷

1. Dipandang dari sudut hukumnya tidak ada kesatuan hukum.
 - a. Ada dua macam (dualisme hukum), yaitu hukum barat yang dibawa dan diberlakukan di Hindia Belanda oleh pihak penjajah Belanda dan hukum adat penduduk Bumi Putera;
 - b. Hukum adat di Indonesia itu beraneka warna, agak berbeda di pelbagai daerah (plurisme) yang dibiarkan terus berlaku selama dianggap tidak bertentangan dengan politik agraria penjajah;
 - c. Ada hak ciptaan baru yang bukan hukum adat tapi yang bukan hukum barat, yaitu hak *agraris eigendom*.

C. Hak Menguasai Negara terhadap Pertanahan

Hanya sedikit yang mengetahui tentang pola penguasaan tanah sebelum kedatangan VOC di pulau Jawa pada tahun 1619. Namun demikian, dapat dikatakan bahwa di beberapa daerah, dan khususnya di Jawa, banyak raja yang mempunyai kekuasaan atas tanah di wilayah pemerintahannya. Raja mendistribusikan tanah kepada pegawai-pegawai istana untuk membiayai kegiatan mereka dan sebagai pengganti gaji yang harus diterimanya.⁴⁸ Pemberian-pemberian tanah seperti itu tidak pernah menyatakan ukuran tetapi didasarkan

⁴⁷ *Ibid.*, halaman 32.

⁴⁸ Erman Rajagukguk, 1995, Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup. Jakarta:Chandra Pratama. Hal 8

pada jumlah penduduk. Contohnya, 800 cacah artinya tanah yang mendukung 800 rumah tangga.⁴⁹

Tanah yang tersedia masih banyak dan jumlah penduduk masih sedikit mengakibatkan tanah didistribusikan untuk memastikan agar orang-orang akan tetap tinggal di desa-desa, sehingga cukup tersedia orang untuk memberikan pelayanan yang diperlukan kerajaan. Contohnya, di beberapa wilayah Jawa dikenal ada kelompok-kelompok petani yang disebut *sikep*, yang terdiri dari 3 orang atau lebih, untuk membuka tanah baru. Selama praktek ini berjalan, beberapa *sikep* akan dengan sendirinya menjadi pendiri-pendiri desa, dan oleh karena itu menjadi kepala desa, dan akan terus menguasai jabatan tersebut.⁵⁰

Sikep yang mengontrol tanah mempunyai pengikut terutama orang-orang yang mengontrol tanah mempunyai banyak pengikut terutama orang-orang yang belum menikah, dalam hal makanan dan perumahan mereka tergantung pada *sikep*, mereka tidak membayar pajak kepada Negara, tapi cukup pada *sikep*, yang pada gilirannya bertanggung jawab atas pembayaran pajak atas penyediaan tenaga kerja untuk kerajaan.⁵¹

Hak menguasai tidak luput dalam makna penguasaan. Penguasaan menurut Satjipto Rahardjo mempunyai unsur faktual dan adanya sikap batin. Artinya secara faktual adanya hubungan nyata antara seseorang dengan barang (tanah) yang ada dalam kekuasaan, sehingga pada saat itu ia tidak memerlukan legitimasi

⁴⁹ Soemarsono dalam Erman Rajagukguk, Ibid hal 9.

⁵⁰ Onghokham dalam Erman Rajagukguk, Ibid hal 9

⁵¹ Hiroyashi dalam Erman Rajagukguk, Ibid Hal 9

lain kecuali bahwa barang itu ada di tangannya. Sedangkan sikap batin artinya adanya maksud untuk menguasai atau menggunakannya.⁵²

Boedi Harsono dalam hubungannya dengan hak penguasaan atas tanah menyatakan, bahwa konsep penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, dan dalam arti yuridis. Juga beraspek perdata dan beraspek publik. Walaupun dalam penguasaan secara yuridis memberi wewenang untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, namun dalam kenyataannya penguasaan fisiknya dapat dilakukan pihak lain, seperti jika tanah itu disewakan. Atau jika tanah itu dikuasai secara fisik pihak lain tanpa hak, maka pemilik tanah berdasar hak penguasaan yuridisnya berhak menuntut diserahkan kembali tanah dimaksud secara fisik kepadanya.⁵³

Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain.⁵ Pengertian "penguasaan" dan "menguasai" dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 45 dan Pasal 2 UUPA dipakai dalam aspek publik⁵⁴.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau lazimnya disebut dengan istilah konstitusi memuat bagian penting yang tidak terpisahkan dalam hukum pertanahan. Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) dalam konstitusi adalah pasal dasar yang mengatur tentang hukum pertanahan di

⁵² Agus Riyanto. Peran Negara dalam Penyelesaian Konflik Agraria (Studi Kasus Kampung Tua/Nelayan di Atas Hak Pengelolaan Badan Pengusahaan Batam). Jurnal Selat. Volume.5 No. 1, Oktober 2017

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid

republik ini. Pasal 33 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara” kemudian disebutkan dalam ayat (3) “bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” kedua ayat tersebut memberikan legitimasi hak menguasai pertanahan kepada negara lazimnya disebut sebagai hak menguasai negara.

Hak menguasai negara atas bumi, air, kekayaan alam serta cabang-cabang produksi vital harus digunakan semata-mata untuk memakmurkan rakyat Indonesia. Konsep hak menguasai negara sesungguhnya berasal dari konsep adat yang telah lama dijalankan oleh penduduk asli jauh sebelum terbentuknya Indonesia sebagai negara.⁵⁵ Dalam hukum adat, kepentingan publik lebih didahulukan daripada kepentingan pribadi atau individual. Dengan kata lain, hukum adat didasarkan pada konsep perlindungan kepentingan publik atau kepentingan komunal.⁵⁶

Setelah kemerdekaan Indonesia, pemerintah Indonesia memandang negara sebagai pengejawantahan rakyat Indonesia. Oleh karena itu, kepentingan publik atau masyarakat ditransformasikan menjadi kepentingan negara. Pasal 33 UUD 1945 disusun berdasarkan konsep ini. Kepentingan rakyat Indonesia atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya ditafsirkan sebagai kepentingan negara sepanjang tujuannya untuk memakmurkan rakyat.⁵⁷

⁵⁵ Afifah Kusumadara, *Perkembangan Hak Negara Atas Tanah Media Publication*, Vol 20, No. 2 Desember 2013

⁵⁶ *Ibid*

⁵⁷ *Ibid*

Selain dari pada konstitusi tentang hak menguasai negara juga diatur dalam UUPA. Pengejawantahan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 disebutkan dalam pasal 2 ayat (1) yang berbunyi “atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) UUD dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Pasal 2 ayat (2) yang berbunyi “Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk: (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi air dan ruang angkasa tersebut; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kewenangan Negara dalam bidang UUPA sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (2) UUPA merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memipin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Hak menguasai Negara adalah pelimpahan kewenangan publik dari hak bangsa. Konsekuensinya kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata.⁵⁸

Politik hukum pertanahan Indonesia, adalah tanah dipergunakan untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia, tanpa kecuali. Negara berperan aktif

⁵⁸ Oloan sitorus dan Nomadywati. 1994. Hak Atas Tanah dan Kondominium. Dasamedia Utama. Jakarta hal 7

dalam mengatur perekonomian.⁵⁹ Terkait dengan masalah hukum pertanahan, di dalam UUPA⁶⁰, ditetapkan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat. Secara tersirat dapat dikatakan, bahwa bukan norma-norma adat setempat yang harus ditetapkan menjadi ketentuan hukum agraria atau hukum pertanahan nasional, tetapi jiwa dan semangat serta pandangan hidup yang disebut filosofi yang berdasarkan adatlah yang harus dikaji untuk dirumuskan menjadi norma hukum tanah nasional.⁶⁰

⁵⁹ Marulak Pardede. Hak Menguasai Negara Dalam Jaminan Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah dan Peruntutannya, Jurnal Penelitian Hukum. Vol. 19 No 4, Desember 2019.

⁶⁰ Ibid.

BAB III

HASIL PENELITIAN

A. Peraturan Perundang-undangan Berkaitan dengan Hukum Tanah (Hukum Agraria) dan Hak Guna Usaha

Penelitian yang dilakukan ini berjudul “**Upaya Pemerintah dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah Eks Hak Guna Usaha PTPN II di Kecamatan Batang Kuis**”. Dari judul tersebut hal pertama yang menjadi fokus penelitian tentu seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria mulai dari yang tertinggi sampai dengan peraturan-peraturan pelaksana teknis terkhusus yang ada kaitannya dengan penelitian yang dilakukan.

Dari hasil penelitian yang dilakukan, diuraikan peraturan perundang-undangan terkait dengan agraria sebagai berikut:

1. Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
5. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional.

6. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
7. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah Wakaf di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional.
8. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Bentuk dan Isi Sertifikat Tanah.
9. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu.
10. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2016 tentang Percepatan Program Nasional Agraria melalui Pendaftaran Tanah Sistematis.
11. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2016 tentang system kendali mutu program pertanahan, agrarian dan tata ruang.

12. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
13. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Program Strategis Agraria Nasional (Prona).
14. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.
15. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 pengelolaan pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.
16. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pendayagunaan Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar.
17. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan,
18. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

Melihat dari begitu banyaknya lahir peraturan perundang-undangan terkait agraria dalam sistem hukum di Indonesia, peneliti menilai telah banyak payung hukum yang dapat dijadikan dasar untuk menjalankan sistem pertanahan di

Indonesia baik itu dimulai dari syarat-syarat formil untuk memiliki hak atas tanah sampai kepada penyelesaian sengketa yang dihadapi ditengah-tengah masyarakat.

Mengacu pada dasar penerbitan Undang-Undang Pokok Agraria, didalam konsiderans disebutkan bahwa di dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur.⁶¹

Terlihat jelas tujuan pembentukan undang-undang pokok agrarian bermuara pada pembangunan masyarakat yang adil dan makmur dengan mengandalkan hasil kekayaan yang terkandung di dalam bumi, air dan ruang angkasa Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dari itu pembentukannya adalah sebuah keniscayaan. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP) tanah merupakan bagian dari kebendaan, pengertian yang paling luas tentang kebendaan ialah segala sesuatu yang dapat di haki oleh orang.⁶²

Benda merupakan obyek yang berarti lawan dari kata subyek atau orang, dalam hukum ada juga perkataan benda itu dipakai dalam arti sempit, yaitu sebagai barang yang terlihat. Ada lagi yang dipakai jika yang dimaksudkan sebagai kekayaan.⁶³ Jika perkataan benda dipakai dalam arti kekayaan seseorang maka perkataan itu meliputi juga barang-barang yang tak dapat terlihat yaitu : hak-hak, misalnya hak piutang atau penagihan. Sebagaimana seorang dapat

⁶¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Dasar Agraria

⁶² Prof Subekti.2001. Pokok-Pokok Hukum Perdata. PT:Intermasa, Jakarta. Hal 60

⁶³ Ibid, Hal 60

menjual atau menggadaikan barang-barang yang dapat terlihat, ia juga menjual dan menggadaikan hak-haknya.⁶⁴

Tanah sebagai benda tidak bergerak tentu memiliki hak kebendaan, suatu hak yang memberikan kekuasaan langsung atas suatu benda, yang dapat dipertahankan oleh tiap orang. Ilmu hukum dan perundang-undangan, telah lama membagi segala hak-hak manusia atas hak-hak kebendaan dan hak-hak perseorangan. Suatu hak kebendaan memberikan kekuasaan atas suatu benda, sedangkan suatu hak perseorangan memberikan suatu tuntutan atau penagihan terhadap seseorang.⁶⁵

Mencapai suatu tujuan diperlukan berbagai kebijaksanaan. Kebijaksanaan dimaksud disamping sebagai dasar pokok penuntun untuk tercapainya tujuan tersebut juga merupakan tolak ukur dari evaluasi pelaksanaannya. Sehubungan dengan itu untuk memahami politik hukum pertanahan di suatu negara harus memahami secara tepat apa yang menjadi tujuan nasional dari negara yang bersangkutan, pedoman dasar politik negara dan kebijaksanaan operasionalnya.⁶⁶

Memahami politik pertanahan Indonesia harus bertolak dari pemahaman tentang tujuan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, ketentuan-ketentuan dasar di dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan yang berlaku. Pada alinea keempat UUD 1945 dinyatakan

⁶⁴ Ibid, Hal 60-61

⁶⁵ Ibid. Hal 63

⁶⁶ Tampil Anshari Siregar, 2005, *Pendalaman Lanjutan Undang-Undang Pokok Agraria*, Pustaka Bangsa Press : Medan, halaman 316

secara tegas bahwa tujuan pembentukan negara Republik Indonesia atau yang biasa dikenal dengan tujuan nasional adalah untuk:⁶⁷

1. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. memajukan kesejahteraan umum.
3. mencerdaskan kehidupan bangsa.
4. ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Tujuan nasional itu diwujudkan lebih konkrit di dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur Pancasila dan UUD 1945 dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkedaulatan rakyat di dalam suasana kehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.⁶⁸

Hukum Pertanahan sebagai unsur dari hukum nasional harus difungsikan agar tujuan hukum nasional maupun tujuan pembangunan nasional itu dapat tercapai dalam wujud yang lebih konkrit, yaitu:⁶⁹

1. Tanah, baik pemilikan ataupun penguasaannya tidak boleh akan menimbulkan gerakan-gerakan diintegrasikan bangsa.
2. Tanah, harus dimanfaatkan guna mewujudkan kesejahteraan umum seluas-luasnya.

⁶⁷ Ibid, Hal 316-317

⁶⁸ Ibid, Hal 317

⁶⁹ Ibid, hal 317.

3. Tanah, harus digunakan di dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa yang setinggi-tingginya, dan
4. Tanah harus didayagunakan di dalam ketertiban Negara Republik Indonesia pada pelaksanaan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan berkeadilan sosial.

B. Ketentuan Hak Guna Usaha dalam Sistem Hukum Nasional

Hak atas tanah adalah hak yang berisikan wewenang bagi subjek hak (orang maupun badan hukum) untuk mempergunakan dan mengambil manfaat dari tanah yang di atas bidang tanahnya melekat hak tersebut. Penegasan terhadap hak atas tanah tersebut dituliskan dalam rumusan Pasal 4 ayat (2) UUPA, yaitu sebagai Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.⁷⁰

Lebih jauh, UUPA membedakan antara pengertian bumi dengan pengertian tanah, sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 4 ayat (1). Yang dimaksud dengan tanah ialah permukaan bumi. Oleh karenanya, membahas hak-hak penguasaan atas tanah maka pokok bahasan yang kemudian akan uraikan adalah hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak atas permukaan bumi.⁷¹ Pada dasarnya istilah hak atas tanah berasal dari bahasa Inggris, yaitu, *land rights*,

⁷⁰ Rahmad Ramadani, *Op.Cit.*, halaman 30.

⁷¹ *Ibid*, Hal 31

sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *landrechten*, dan dalam bahasa Jerman yaitu *landrechte*.⁷²

Secara terminologi, hak diartikan sebagai kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena kekuasaan telah ditentukan undang-undang) benar atas sesuatu atau untuk menuntut atau sesuatu. Hak atau *recht* diartikan sebagai “wewenang tertentu yang diberikan kepada seseorang berdasarkan peraturan umum atau persyaratan tertentu”.⁷³

Boedi Harsono menyatakan bahwa hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang di haki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.⁷⁴

Sedangkan Efendi Perangin dalam bukunya menyatakan bahwa hukum tanah adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan hukum yang konkret.⁷⁵ Penjabaran terhadap pengertian penguasaan atas tanah dapat juga dimaknai sebagai kata "menguasai" fisik bidang tanah dalam tiga aspek, yaitu Yuridis,

⁷² Ibid, Hal 31

⁷³ Arba dalam Rahmad Ramadhani, Ibid, Hal 31

⁷⁴ Boedi Harsono dalam Rahmad Ramadhani, Ibid Hal 32

⁷⁵ Efendi Perangin, 1989. Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum. Rajawali. Jakarta. Hal 195

Perdata dan Publik. Penjabaran atas ketiga aspek penguasaan dan menguasai secara fisik bidang tanah tersebut dapat diuraikan, antara lain:⁷⁶

1. Aspek Yuridis; yaitu penguasaan didasarkan pada landasan hak atas penguasaan tanah serta dilindungi secara hukum, serta memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik bidang tanah yang dihaki. Sehingga ada kemungkinan yang terjadi sebaliknya, ada pihak lain yang menguasai fisik bidang tanah tanpa didasarkan pada landasan hak secara yuridis.
2. Aspek Perdata, yaitu beralihnya hak yuridis terhadap penguasaan hak atas tanah yang disebabkan oleh adanya perikatan atau perjanjian agunan/jaminan hutang (hak tanggungan) antara pemegang, hak dengan pihak pemberi hutang (Bank/Kreditor). Namun demikian pemegang hak yuridis/pemilik tanah masih dapat menguasai fisik bidang tanahnya.
3. Aspek Publik, yaitu hak menguasai tanah yang tidak terlepas dari kepentingan bangsa dan negara sebagaimana di atur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.

Senada dengan hal tersebut, Maria S.W Sumardjono mendefenisikan hak atas tanah sebagai Hak atas permukaan bumi memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta ruang udara di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan

⁷⁶ Rahmad Ramadhani. Op.Cit, Hal 32

yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.⁷⁷

Pengertian hak atas tanah yang di kemukakan oleh Maria S.W Sumardjono merupakan intisari dari ketentuan yang tercantum dalam Pasal 4 UUPA, dengan unsur-unsur hak atas tanah yang meliputi:⁷⁸

1. Adanya subjek hukum.
2. Adanya kewenangan.
3. Adanya objek, dan
4. Harus memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Subjek hak diberikan kewenangan untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan. Sedangkan yang menjadi objek hak atas tanah, meliputi:⁷⁹

1. permukaan dan tubuh bumi,
2. air, dalam hal ini air laut, air sungai, maupun air hak diberi kewenangan untuk danau, dan
3. ruang yang ada di atasnya dalam batas-batas tertentu

Sebagaimana disinggung di awal bahwa berbagai jenis hak atas tanah yang ditetapkan di dalam pasal 16 UUPA, perbedaan antara hak-hak dimaksud jelas ada, termasuk mengenai terjadinya dan hapusnya hak-hak tersebut. Makna pokok dari "terjadinya hak" tersebut adalah bagaimana proses diperolehnya hak berdasarkan Sistem UUPA untuk pertama kalinya. Oleh karena itu pengalihan dan beralihnya hak adalah di luar makna "terjadinya hak" tersebut. Sedangkan makna

⁷⁷ Ibid hal, 33-34

⁷⁸ Ibid, Hal 34

⁷⁹ Ibid, Hal 34

"hapusnya hak" adalah apa yang menjadi penyebab sehingga timbul akibat hak atas tanahnya menjadi hapus.⁸⁰

Hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA dijabarkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu:⁸¹

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha.
- c. Hak Guna Bangunan.
- d. Hak Pakai.
- e. Hak Sewa.
- f. Hak membuka tanah.
- g. Hak memungut hasil hutan.
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak- hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.

Hak Guna Usaha termasuk dalam hak atas tanah yang memang jelas terdaftar namun bukan berarti hak tersebut menjadi hak kebendaan, Pendaftaran tidak mengubah hakikat dari Hukum Tanah Nasional yang jelas tidak terdapat penggolongan hak atas tanah dalam golongan hak yang juga tertuang dalam Hukum Barat. Dengan adanya pendaftaran hak atas tanah dimaksudkan untuk memberikan alat bukti yang sah terhadap hak yang nantinya dikuasakan mengenai

⁸⁰ Tampil Anshari SIregar, *Op.cit* Halaman 228

⁸¹ Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 16 Ayat (1).

hubungan antara seseorang atau badan hukum dan dalam hubungannya dengan pihak ketiga.⁸²

Hukum Tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang konkret, beraspek publik dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.⁸³

Objek hukum tanah adalah hak penguasaan atas tanah yang dibagi menjadi 2 (dua), yaitu :⁸⁴

a. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum;

Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang hak.

b. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret;

Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan hak tertentu sebagai obyeknya dan atau orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek pemegang haknya.

Asas pemisahan horisontal yaitu suatu asas yang mendasarkan pemilikan tanah dengan memisahkan tanah dari segala benda yang melekat pada tanah tersebut. Sedangkan asas pelekatan vertikal yaitu asas yang mendasarkan pemilikan tanah dan segala benda yang melekat padanya sebagai suatu kesatuan

⁸² Tamarin Camalia, Taufiqurrohman. Status Tanah Ulayat Atas Hak Guna Usaha Yang Telah Berakhir (Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021). De Lega Lata. Vol.6, No 2, Juli 2021

⁸³ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komperhensif*, Op.Cit halaman 10-11.

⁸⁴ *Ibid.*, halaman 11.

yang tertancap menjadi satu.⁸⁵

Asas pemisahan horisontal merupakan alas atau dasar yang merupakan latar belakang peraturan yang konkrit yang berlaku dalam bidang hukum pertanahan dalam pengaturan hukum adat dan asas ini juga dianut oleh UUPA. Sedangkan asas pelekatan vertikal merupakan alas atau dasar pemikiran yang melandasi hukum pertanahan dalam pengaturan KUHPerduta.

Penelitian yang dilakukan ini berkaitan dengan Hak Guna Usaha secara khusus sehingga pembahasannya lebih bertumpu pada ketentuan hukum berkaitan dengan Hak Guna Usaha sampai dengan berakhirnya Hak Guna Usaha serta akibat hukum dari berakhirnya Hak Guna Usaha.

1. Hak Guna Usaha dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Ketentuan mengenai Hak Guna Usaha di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria terdapat pada Pasal 28 sampai dengan Pasal 34. Dalam Pasal 28 disebutkan :

- a. Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.
- b. Hak guna-usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan tehnik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman.

⁸⁵ Aal Lukmanul Hakim, *Op.Cit.*, halaman 12.

c. Hak guna-usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain

Dari definisi atau pengertian yang diberikan tersebut diatas dapat diketahui bahwa yang dinamakan dengan hak guna usaha adalah hak yang diberikan oleh Negara kepada perusahaan pertanian, perikanan atau perusahaan peternakan untuk melakukan kegiatan usahanya di Indonesia.⁸⁶

Prakteknya diketahui, Hak Guna Usaha terjadi dengan penetapan pemerintah. Hak Guna Usaha ini terjadi dengan penetapan pemerintah melalui permohonan pemberian Hak Guna Usaha oleh pemohon kepada Badan Pertanahan Nasional. Apabila semua persyaratan yang ditentukan dalam permohonan tersebut dipenuhi, maka Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). SKPH ini wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.⁸⁷

Uraian diatas tercantum dalam Pasal 30 dan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu:

Pasal 30.

- (1). Yang dapat mempunyai hak guna-usaha ialah. a. warga-negara Indonesia; b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia,
- (2). Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna-usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan

⁸⁶ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2004, *Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, halaman 150.

⁸⁷ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah.*, *Op.Cit.*, halaman 100.

hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna-usaha, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika hak guna-usaha, yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 31 mengatakan Hak guna-usaha terjadi karena penetapan Pemerintah. Dari rumusan Pasal 30 Undang-Undang Pokok Agraria dapat diketahui bahwa undang-undang memperluas subjek hukum yang dapat menjadi pemegang hak atas tanah. Dalam hak Guna Usaha, selain orang perorangan warga negara Indonesia tunggal, badan hukum yang didirikan menurut ketentuan hukum Negara Republik Indonesia dan berkedudukan di Indonesia juga dimungkinkan untuk menjadi pemegang Hak Guna Usaha.⁸⁸

Sesuai dengan tujuannya yaitu akan memberikan kepastian hukum maka pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu. Hal ini membawa konsekuensi bahwa setiap badan hukum, selama didirikan menurut ketentuan hukum Negara Republik Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dapatlah menjadi pemegang Hak Guna Usaha. Dengan ini berarti, dengan tidak mempertimbangkan sumber asal dana yang merupakan modal dari badan hukum

⁸⁸ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Op.Cit.*, halaman 151.

tersebut, selama badan hukum tersebut memenuhi kriteria tersebut diatas, maka badan hukum tersebut dapatlah menjadi pemegang Hak Guna Usaha.⁸⁹

Hak Guna Usaha diberikan untuk jangka waktu tertentu yang ditetapkan juga oleh pemerintah berdasarkan pertimbangan-pertimbangan sesuai dengan kebutuhan atas penggunaan tanah tersebut. Dalam pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria disebutkan:

- a. Hak guna-usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun.
- b. Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna-usaha untuk waktu paling lama 35 tahun.
- c. Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat (1) dan (2) pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu yang paling lama 25 tahun.

Dari rumusan Pasal 29 Undang-Undang Pokok Agraria tersebut dapat diketahui bahwa Hak Guna Usaha diberikan untuk jangka waktu antara 25 tahun hingga 35 tahun, dengan ketentuan bahwa Hak Guna Usaha tersebut, setelah berakhirnya jangka waktu 25 tahun hingga 35 tahun tersebut, masih dapat diperpanjang untuk masa 25 tahun berikutnya.

Sebagaimana hak-hak atas tanah lainnya, Hak Guna Usaha juga harus didaftarkan, untuk itu ketentuan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan sebagai berikut:

⁸⁹ *Ibid*, halaman 151.

- a. Hak guna-usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19.
- b. Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Mengenai pembebanan hak atas tanah, dari ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Pokok Agraria dapat diketahui bahwa terhadap tanah dengan status Hak Guna Usaha dapat dijamin dengan membebankan hak atas tanah tersebut dengan Hak Tanggungan. Dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyebutkan :

Hak guna-usaha dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Maka dari itu, setiap Hak Guna Usaha yang telah dimiliki orang perorangan maupun badan hukum dapat mempergunakan sertifikat Hak Guna Usaha sebagai agunan untuk mendapatkan sejumlah uang tunai yang dapat dipergunakan dalam mengembangkan usaha terkait Hak Guna Usaha yang telah disahkan oleh Pemerintah. Oleh karena itu, ketentuan hukum ini sangat memberikan manfaat kepada para pelaku usaha untuk mengembangkan usahanya dengan bermodalkan Sertifikat Hak Milik tersebut atas Hak Guna Usaha yang telah diberikan.

Hak Guna Usaha yang dimiliki oleh orang perorangan ataupun badan hukum memiliki masa berlaku dan/atau dapat dihapuskan karena beberapa factor

dala Pasal 34 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria telah menyebutkan sebagai berikut:

Hak guna-usaha hapus karena:

- a. jangka waktunya berakhir,
- b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. dicabut untuk kepentingan umum;
- e. diterlantarkan;
- f. tanahnya musnah;
- g. ketentuan dalam pasal 30 ayat (2)

2. Hak Guna Usaha dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Atas Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Atas Tanah mengatur lebih rinci terkait syarat formil maupun materil dalam memperoleh Hak Guna Usaha. Analisis terhadap peraturan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Atas Tanah tersebut ditemukan dalam pasal 2 menyebutkan tentang siapa yang dapat memperoleh Hak Guna Usaha yang diuraikan sebagai berikut:

Yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha adalah:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Kemudian Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Atas Tanah menjelaskan jika pemegang Hak Guna Usaha tidak memenuhi syarat lagi, ketentuan hukum menyatakan :

- a. Pemegang Hak Guna Usaha yang tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, dalam jangka waktu satu tahun wajib melapaskan atau mengalihkan Hak Guna Usaha itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat.
- b. Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Hak Guna Usaha itu dilepaskan atau dialihkan, Hak Guna Usaha tersebut harus karena hukuman dan tanahnya menjadi tanah Negara.

Dalam ruang lingkup agrarian, tanah merupakan bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah aspeknya, yaitu tanah dalam perngaertian yuridis yang diebut hak.

Tanah sebagai bagian dari bumi diebutkan dalam pasal 4 ayat (1) UUPA yaitu atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam ha katas permukaan bumi yang disebut tanah

yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.⁹⁰

Dalam konteks Hak Guna Usaha, Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Atas Tanah menyebutkan tentang tanah-tanah yang dapat diberikan untuk Hak Guna Usaha yang diuraikan sebagai berikut:

- a. Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha adalah tanah Negara.
- b. Dalam hal tanah yang akan diberikan dengan Hak Guna Usaha itu adalah tanah Negara yang merupakan kawasan hutan, maka pemberian Hak Guna Usaha dapat dilakukan setelah tanah yang bersangkutan dikeluarkan dari statusnya sebagai kawasan hutan.
- c. Pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang telah dikuasai dengan hak tertentu sesuai ketentuan yang berlaku, pelaksanaan ketentuan Hak Guna Usaha tersebut baru dapat dilaksanakan setelah terselesaikannya pelepasan hak tersebut sesuai dengan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Dalam hal di atas tanah yang akan diberikan dengan Hak Guna Usaha itu terdapat tanaman dan/atau bangunan milik pihak lain yang keberadaannya berdasarkan alas hak yang sah, pemilik bangunan dan tanaman tersebut diberi ganti kerugian yang dibebankan pada pemegang Hak Guna Usaha baru.

⁹⁰ Urip santoso, Hukum Agraria *Op.Cit*, halaman 9.

e. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Asal tanah Hak Guna Usaha adalah tanah Negara. Kalau asal tanah Hak Guna Usaha berupa tanah hak, maka tanah hak tersebut harus dilakukan pelepasan atau penyerahan hak oleh pemegang hak dengan pemberian ganti kerugian oleh calon pemegang Hak Guna Usaha dan selanjutnya mengajukan permohonan pemberian Hak Guna Usaha kepada Badan Pertanahan Nasional.⁹¹

Hak guna usaha terjadi dengan penetapan pemerintah. Hak guna usaha ini terjadi melalui permohonan pemberian Hak Guna Usaha oleh pemohon kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.⁹² Ketentuan ini termuat dalam Pasal 6 dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Atas Tanah yang diuraikan sebagai berikut:

Pasal 6:

- (1). Hak Guna Usaha diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk.
- (2). Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan pemberian Hak Guna Usaha diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Pasal 7

- (1). Pemberian Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat
 - (a) wajib didaftar dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan.

⁹¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komperhensif, Op.Cit*, halaman 102.

⁹² *Ibid.*, halaman 102.

- (2). Hak Guna Usaha terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan dalam buku tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3). Sebagai tanda bukti hak kepada pemegang Hak Guna Usaha diberikan sertifikat hak atas tanah.

C. Upaya Pemerintah dalam Menyelesaikan Sengketa Eks Hak Guna Usaha PTPN II

Permasalahan sengketa lahan eks Hak Guna Usaha PTPN II di wilayah Sumatera Utara sudah sangat lama bergulir dan sampai dengan hari ini belum juga terselesaikan dengan baik oleh pemerintah pusat maupun daerah. Berdasarkan penelusuran yang dilakukan Data rekapitulasi Tim Verifikasi dan Identifikasi Eks Hak Huna Usaha (HGU) sejak 18 Desember 2020 sampai 10 November 2021 menyebutkan, jumlah pemohon tanah eks HGUPTPN 2 yang telah terbit Surat Keputusan (SK) Nominatif Gubernur Sumatera Utara sebanyak 60 pemohon.

Namun, hampir satu tahun sejak SK diterbitkan, baru tiga pemohon yang baru melunasi pembayaran Kepala Bagian Pemanfaatan dan Pengamanan Aset PT Perkebunan Nusantara (PTPN) 2 Ridho Syahputra Manurung mengatakan, ketiga pemohon tersebut adalah Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (UMSU) seluas 218.000 meter persegi, Hafid Nazar seluas 41.400 meter persegi dan Surya Sembiring/Ratna Sari seluas 3.900 meter persegi. Ridho mengatakan, jika dalam satu tahun setelah terbit SK Nominatif tidak dibayar pemohon maka SK Nominatifnya tidak berlaku lagi dan proses verifikasi akan diulang dari awal. "Proses pembayaran memerlukan waktu lima bulan di Kementerian BUMN,"

ujarnya, dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) antara PTPN 2, Biro Otda Pemerintah Provinsi Sumut, Tim Verifikasi dan Identifikasi Eks HGU dan Komisi A DPRD Sumut di ruangan Komisi A.⁹³

Berdasarkan fakta yang ditemukan, peneliti mencoba mencari dan mungarai dasar permasalahan eks Hak Guna Usaha PTPN II yang dimulai dari mencari data-data permasalahan yang ada sampai dengan wawancara dengan Kasubbag Litigasi pada Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Sumatera Utara sehingga hasil penelitian ini diuraikan sebagai berikut:

1. Permasalahan yang Muncul di atas Lahan eks HGU PTPN II Sumatera Utara.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah baik Pusat maupun Daerah (Provinsi Sumatera Utara) tetap harus diapresiasi dengan baik walaupun belum maksimal. Seperti dokumen yang ditemukan oleh Peneliti yang melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Komisi XI yang melakukan kunjungan kerja spesifik ke PTPN II. Dalam kunjungan kerja dimaksud, panja pengelolaan aset Komisi XI DPR-RI telah melakukan serangkaian pertemuan dengan *stakeholder* yang terdiri atas:⁹⁴

- a. Kesultanan Deli
- b. Badan Pertanahan Nasional
- c. Walikota Medan

⁹³ <https://www.kompas.com/properti/read/2021/12/24/063000321/polemik-pembayaran-tanah-eks-hgu-ptpn-2-pakar-hukum--akhirnya-tanah?page=all> diakses pada hari Jumat, 7 Januari 2022.

⁹⁴ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Laporan Kunjungan Kerja Spesifik Panitia Keja Pengelolaan Aset Komisi XI DPR-RI ke Provinsi Sumatera Utara 8 s.d 10 Juli 2012, halaman 2.

- d. PT. Perkebunan Nuasntara II
- e. PT, Perkebunan Nuasantara III

Laporan kunjungan kerja yang diterbitkan oleh DPR-RI tersebut ditemukan penyampaian penting dari pihak PTPN II yaitu:

- a. Permasalahan eks HGU PTPN II seluas 5.873,06 Ha dimulai ketika prose perpaanangan HGU yang dimulai 2 (dua) tahun sebelum habisnya HGU areal PTPN II (Persero) yang seharusnya berakhir pada Tahun 1999/2000.⁹⁵
- b. Pada tahun 1997, muncul tuntutan/klaim dari masyarakat maupun pihak-pihak tertentu terhadap areal yang dimohonkan perpanjangan HGUnya. Untuk mengatasi hal tersebut Gubernur Sumatera Utara membentuk “Panitia B Plus” sesuai dengan SK No. 593.4/065.K/ 200 tanggal 11 Februari 20000 dan dirubah sesuai SK No. 593.4/2060/K 2000 tanggal 17 Mei 2000yang bertugas meneliti klaim-klaim/tuntutan yang diajukan oleh masyarakat, namun dalam Panitia B Plus tersebut PTPN II sebagai pemohon tidak diikutsertakan.⁹⁶
- c. Rekomendasi Panitia B Plus terhadap permohonan perpanjangan jangka waktu HGU yang diajukan oleh PTPN II diperpanjang seluas 56.341,8463 Ha, sedangkan yang tidak diberikan perpanjangan HGU seluas 5.873,06 Ha.⁹⁷
- d. Terhadap Areal HGU yang tidak diperpanjang ini sesuai dictum ketiga dan keempat SK HGU No. 42/HGU/BPN/2002, No 43/HGU/BPN/2002,

⁹⁵ *Ibid.*, halaman 12.

⁹⁶ *Ibid.*, halaman 12.

⁹⁷ *Ibid.*, halaman 12.

No 44/HGU/BPN/2002 dan No 10/HGU/BPN/2004 menyatakan “menyerahkan pengaturan penguasaan, pemilikan, pemanfaatan dan penggunaan tanah tersebut dalam diktum ketiga keputusan ini kepada Gubernur Sumatera Utara untuk selanjutnya diproses sesuai dengan ketentuan peraturan perundangangan yang berlaku setelah memperoleh ijin aset dari Menteri yang berwenang”.⁹⁸

Selain penyampaian yang diberikan oleh PTPN II tersebut diatas, terdapat pula pendapat Badan Pertanahan Nasional yang sangat penting yaitu:

- a. Secara kepemilikan pihak kesultanan Deli mengklaim tanah eks konsesi sebagai hak keperdataannya dan disebut sebagai tanah ulayat etnis Melayu, yang apabila berakhir jangka waktu konsesinya (jangka waktu konsesi 90 tahun berarti tahun 1960) kembali menjadi tanah ulayat Kesultanan Deli. Hanya saja apabila tanah tersebut masih dipergunakan untuk kepentingan Negara dan kepentingan umum atau social, tidak dipermasalahkan oleh Kesultanan Deli. Akan tetapi apabila tanah tersebut telah dan akan dialihkan kepada pihak ketiga, maka Kesultanan Deli menuntut tanah tersebut dikembalikan.⁹⁹
- b. Sementara masyarakat juga mengajukan tuntutan/klaim dan meakukan penggarapan atas tanah/aset PTPN II dengan mengklaim tanah yang dituntut/diklaim dan digarap merupakan tanah milik masyarakat yang pernah diberikan hak garapan oleh Pejabat/Tim penyelesaian tanah garapan perkebunan di masa lalu, tetapi di zaman orde baru, menurut

⁹⁸ *Ibid.*, halaman 13.

⁹⁹ *Ibid.*, halaman 8.

pernyataan masyarakat tanah hak garapan tersebut diambil alih kembali oleh pihak perkebunan dengan dukungan aparat keamanan. Sebagaimana tuntutan/klaim dan garapan masyarakat tersebut ada yang dikabulkan oleh panitia B Plus tahun 2000 dan telah dituangkan dalam SK Kepala BPN Nomor 42, 43, 44/HGU/BPN/2002 dan Nomor 10/HGU/BPN/2004 dengan mengeluarkan tanah Hak Guna Usaha PTPN II seluas 5.873,06 Ha.¹⁰⁰

- c. Sedangkan pihak PTPN II tetap mengklaim tanah yang dikuasai baik yang status Hak Guna Usaha maupun eks Hak Guna Usaha sebagai aset Negara yang dikelolanya dan terdaftar dalam aktiva Perseroan/BUMN. Sebagian besar tanah/aset PTPN II tersebut berstatus Hak Guna Usaha SK Kepala BPN Nomor 42, 43, 44/HGU/BPN/2002 dan nomor 10/HGU/BPN/2004 dan sebagaimana ada yang dikeluarkan dari Hak Guna Usaha seluas 5.873,06 Ha. Sekalipun telah ditegaskan sebagai tanah Negara, sesuai dengan ketentuan Hukum Aset, tetap sebagai tanah/aset Negara yang baru dapat dialihkan kepada pihak ketiga apabila ada ijin pelepasan aset dari menteri yang berwenang.¹⁰¹

2. Hasil Wawancara dengan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara

Peneliti melakukan penelitian secara empiris dengan cara mewawancarai Kepala Sub Bagian Litigasi pada Biro Hukum Sekretariat Daerah Pemerintahan

¹⁰⁰ *Ibid.*, halaman 8.

¹⁰¹ *Ibid.*, halaman 9.

Provinsi Sumatera Utara yaitu Bapak Bambang Harianto yang diuraikan sebagai berikut:¹⁰²

- a. Bagaimana upaya pemprov sumut dalam menyelesaikan persoalan tanah eks Hak Guna Usaha PTPN II ? Jawab: “Pemprov sumut membentuk tim penyelesaian penanganan permasalahan tanah eks hgu ptpn 2 di sumut”.
- b. Apakah ada aturan atau keputusan gubernur diterbitkan untuk menyelesaikan permasalahan eks hgu PTPN II? Jawab “Ada 2 keputusan yang di atur oleh aturannya tersebut membentuk tim dan Keputusan mekanisme penyelesaian”.
- c. Apakah pemprov sumut atau melalui gubernur ada membentuk tim khusus untuk menyelesaikan permasalahan eks HGU PTPN II? Jawab Berdasarkan SK Gubernur ada 2 tim yang di bentuk yaitu: Tim Implementasi dan Tim Identifikasi
- d. Apa itu tim implementasi dan identifikasi? Jawab “ Tim **Implementasi** adalah tindakan–tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat–pejabat, kelompok–kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada terciptanya tujuan–tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Jadi tugasnya tim ini dia meninjau masyarakat yang mana sudah menggarap lahan tersebut untuk di jadikan acuan untuk pengajuan permohonan lahan tempat tinggal masyarakat. Yang menjadi pokok utama dalam tim ini yaitu pemprov. Kalau Tim Identifikasi

¹⁰² Hasil wawancara dengan Kepala Sub Bagian Litigasi pada Biro Hukum Sekretariat Daerah Pemerintahan Provinsi Sumatera Utara yaitu Bapak Bambang Harianto.

kegiatan yang mencari, menemukan, mengumpulkan, meneliti, mendaftarkan, mencatat data dan informasi dari “kebutuhan” lapangan.. tim ini jugak sama sama meninjau masyarakat yang berada di lahan eks HGU PTPN II. Ke dua tim tersebutlah yang mengelola atau memproses lahan eks hgu ptpn 2 tersebut.

- e. Sudah sampai sejauh mana progres penyelesaian eks HGU PTPN II yang dilakukan Pemprov? Jawab “Sudah dilakukan sudah hampir berjalan hingga 60 permohonan tanah dari masyarakat”
- f. Apakah Pemprov pernah melakukan pendataan terhadap jumlah masyarakat yang berada di kawasan eks hgu? Jawab “Setiap permohonan selalu Pemprov melakukan pendataan berupa verifikasi, wawancara, pengukuran oleh tim yang membentuk keputusan”
- g. Berapa luas lahan eks HGU PTPN II yang saat ini digarap oleh masyarakat? Jawab “Tanah yang sudah digarap sekitar 500 Ha.
- h. Berapa luas lahan eks hgu ptpn yang sudah terselesaikan dan yang belum terselesaikan? Jawab “Yang sudah terselesaikan itu sekitar 500 Ha yang belum itu sekitar 5000 Ha yang belum terselesaikan”.
- i. Apakah Pemprov melakukan kerjasama dengan BPN KANWIL SUMUT dalam hal menyelesaikan sengketa yang muncul di wilayah eks HGU PTPN II? Bagaimana bentuk kerjasamanya? Jawab “unsur tim itu tersebut ada Pemprov ada BPN Kanwil, kantor pertanahan kabupaten dan bersama PTPN 2 sehingga disini membentuk 1 tim agar mengerjakannya bersama jadi pengerjaan lahan tersebut tidak hanya dari 1 instansi aja tetapi

semuanya menyangkut dalam mengerjakannya. Kerjasamanya yaitu membentuk tim yang di awal saya sampaikan”

- j. Apakah ada masyarakat yang melakukan pengaduan ke pemprov terkait sengketa ini? Kalau ada? Apa upaya yang dilakukan pemprov? Jawab ada pengaduan masyarakat kepada pemprov . Upaya yang dilakukan pemprov tersebut di selesaikan dan di cek dulu apa pengaduannya terkait apa tanahnya itu apa memang tanah eks hgu apa betul dia yang menggarap apa betul dia sudah lama disana permasalahannya.
- k. Bagaimana upaya masyarakat yang seharusnya ditempuh agar masyarakat dapat memiliki tanah eks hgu? Jawab “Dia harus menguasai dan mengajukan ke gubernur, dan kalau gubernur memperivikasi di perivikasi dan dia bakalan di panggil dan di cek penguasaannya betul atau tidak status tanah yang di kuasainya seperti apa alas an hak nya dari mana atau dapat dari mana atau dia sudah tinggal di sana sudah lama itu yang di lakukan”.
- l. Apakah ada gugatan terhadap pemprov oleh masyarakat terkait eks hgu? Jawab “Saat ini tidak ada”
- m. Apakah pemprov punya target terhadap tenggang waktu untuk menyelesaikan persoalan konflik tanah eks hgu? Jawab “Untuk saat ini belum ada pemprov memberikan tenggang waktu tetapi nanti belum tau ada atau tidaknya tetapi pemprov berusaha akan menyelesaikan masalah tersebut”.

- n. Setelah berakhirnya HGU PTPN II, hak atas tanah akan menjadi milik negara. Bagaimana tanggapan pemprov terhadap hal tersebut? Jawab Ya hak atas tanah tetap jadi milik Negara tetapi kalau masyarakat setempat ingin memiliki itu dia harus mengajukan pelepasan asset ke Negara. Pemprov berhak membagi dengan kriteria dan syarat syarat yg dibutuhkan
- o. Siapakah subjek hukum yang paling berhak terhadap tanah eks hgu? Subjeknya yaitu pihak yang punya dasar hak untuk memohon.
- p. Apakah pemprov ada menerbitkan/merumuskan kriteria agar masyarakat bisa dengan segera menguasai dan mengusahai dengan hak milik tanah eks hgu? Jawab “Ada. Dia harus punya syarat dan masyarakat yang sudah tinggal lama disitu dia tinggal mengajukan dan dia sudah menguasai lama tinggal menaruh bukti bukti yang kuat dan yang belum menguasai dia harus mengajukan jugak apakah dia berhak menguasai”.
- q. Apakah pemprov pernah mengadakan permasalahan eks hgu kepada pemerintah pusat? Jawab “Sering. Pemprov berusaha untuk menyelesaikan permasalahan yang ada di lahan eks hgu tersebut sehingga pemprov sering membuat rapat bersama Gubernur”.
- r. Dibeberapa media, memberitakan bahwa presiden jokowi memberi atensi khusus terhadap konflik agraria di wilayah sumut. Termasuk eks hgu ptpn, presiden memerintahkan gubernur edy agar segera mendistribusikan tanah tersebut. Sudah sejauh mana progres pendistribusian tersebut.? Jawab: membentuk tim dan pendistribusian.

3. Analisis Ketentuan Hukum dengan Fakta Hukum Eks HGU PTPN II.

Permasalahan eks HGU PTPN II sangat menarik untuk dibahas dari sisi hukum. Permasalahan tersebut setidaknya mempertentangkan beberapa peraturan utama dalam penyelesaiannya yaitu: pertama Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dengan Peraturan Perundang-Undangan berkaitan dengan Badan Usaha Milik Negara serta peraturan Teknis berkaitan dengan Pelepasan Aktiva Tetap BUMN.

Permasalahan pertama menurut peneliti yang harus diselesaikan adalah berkaitan dengan posisi PTPN II terhadap eks HGU yang pernah dimilikinya. Pihak PTPN II tetap mengklaim tanah yang dikuasai baik yang status Hak Guna Usaha maupun eks Hak Guna Usaha sebagai aset Negara yang dikelolanya dan terdaftar dalam aktiva Perseroan/BUMN. Sebagian besar tanah/aset PTPN II tersebut berstatus Hak Guna Usaha SK Kepala BPN Nomor 42, 43, 44/HGU/BPN/2002 dan nomor 10/HGU/BPN/2004 dan sebagainya ada yang dikeluarkan dari Hak Guna Usaha seluas 5.873,06 Ha. Sekalipun telah ditegaskan sebagai tanah Negara, sesuai dengan ketentuan Hukum Aset, tetap sebagai tanah/aset Negara yang baru dapat dialihkan kepada pihak ketiga apabila ada ijin pelepasan aset dari menteri yang berwenang.

Sementara jika mengacu kepada ketentuan dasar tentang hak atas tanah tentu mengacu kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria serta peraturan turunannya yang mengatur tentang hak atas tanah sampai dengan masa berakhirnya hak tanah terutama tentang Hak Guna Usaha.

Ketentuan mengenai Hak Guna Usaha di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria terdapat pada Pasal 28 sampai dengan Pasal 34. Dalam Pasal 28 disebutkan :

- (1). Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.
- (2). Hak guna-usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan tehnik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman.
- (3). Hak guna-usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain

Dari ketentuan tersebut dapat dimaknai bahwa Hak Guna Usaha dalam hal ini HGU PTPN II tunduk dan patuh terhadap ketentuan dasar yang mengatur tentang hukum pertanahan/agrarian di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Hak bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat komunalistik artinya semua tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA). Selain itu juga mempunyai sifat religius, artinya seluruh tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 1 ayat (2) UUPA). Hubungan antara bangsa Indonesia dan tanah

bersifat abadi, artinya hubungan antara bangsa Indonesia dan tanah akan berlangsung tiada terputus untuk selamanya.¹⁰³

Sifat abadi artinya selama rakyat Indonesia masih bersatu sebagai bangsa Indonesia dan selama tanah bersama tersebut masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut (Pasal 1 ayat (3) UUPA), Hak bangsa Indonesia atas tanah merupakan induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah, mengandung pengertian bahwa semua hak penguasaan atas tanah yang lain bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah dan bahwa keberadaan hak yang bersangkutan tidak meniadakan eksistensi hak bangsa Indonesia penguasaan apapun, hak atas tanah.¹⁰⁴

Konsep dasar Negara terhadap tanah ialah setiap hak yang melekat atas tanah tetap dikuasai oleh Negara terutama demi kepentingan umum. Hak menguasai Negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkat tertinggi dikuasakan kepada Negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.¹⁰⁵

Tujuan hak menguasai negara atas tanah dimuat dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA, yaitu untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti

¹⁰³ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komperhensif*, Op.Cit halaman 78

¹⁰⁴ Ibid, Hal 78

¹⁰⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komperhensif*, Op.Cit halaman 79.

kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan adil, dan makmur. negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat. Pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah dapat dikuasakan atau dilimpahkan kepada daerah-daerah Swatantra (pemerintah daerah) dan masyarakat-masyarakat Hukum Adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah (Pasal 2 ayat (4) UUPA). Pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara tersebut dapat juga diberikan kepada badan otorita, perusahaan negara, dan perusahaan daerah, dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan Hak Pengelolaan (HPL).¹⁰⁶

Negara dalam konteks sengketa tanah eks Hak Guna Usaha PTPN II harus hadir dengan memegang teguh prinsip dasar penguasaan Negara terhadap tanah. Bahwa sepanjang berkaitan dengan eks HGU PTPN II seluas 5873,06 Ha yang tidak diperpanjang HGU oleh pemerintah maka harus dengan tegas dinyatakan PTPN II tidak berhak atas tanah yang sudah berlarut-larut dalam sengketa.

Pemahaman PTPN II bahwa eks HGU masih masuk dalam asset BUMN sehingga harus dilepaskan terlebih dahulu oleh pemerintah melalui menteri terkait adalah kekeliruan yang nyata karena menguasai tanah tanpa adanya hak yang diberikan oleh Negara. Sehingga pertanyaan dasar yang sudah pasti tidak dapat dijawab oleh PTPN II adalah alas hak apa yang dimiliki PTPN II sehingga menyatakan eks HGU yang dulu dimilikinya adalah aset perusahaan. Hal tersebut sesungguhnya dapat menjadi pemicu sengketa tanah yang sedang terjadi saat ini dan tak kunjung menemui titik temu.

¹⁰⁶ Ibid, Hal 81

Dapat dipahami bahwa berdasarkan tipologinya, penyebab terjadinya permasalahan pertanahan di tengah masyarakat beragam jenisnya, yaitu antara lain:¹⁰⁷

- a. Penguasaan tanah tanpa hak, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah Negara) maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu.
- b. Sengketa batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia maupun yang masih dalam proses penetapan batas.
- c. Sengketa waris, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang berasal dari warisan.
- d. Jual berkali kali.
- e. Sertifikat ganda
- f. Sertifikat pengganti
- g. Akta jual beli palsu
- h. Kekeliruan penunjukan batas
- i. Tumpang tindih dan
- j. Putusan pengadilan.

¹⁰⁷ Rahmad Ramdhani, *Op.Cit.*, 211-212.

Dari uraian diatas dapat dipahami sesuai dengan fakta hukum yang ada, tidak alas hak yang dimiliki PTPN II saat ini namun mengklaim tanah eks HGU yang dahulu dimilikinya sebagai aset perusahaan. Kekeliruan ini justru diikuti oleh semua pihak dalam mengambil tindakan.

5.873,06 Ha yang dikeluarkan dari HGU PTPN II memang sudah ditentukan peruntukannya oleh tim B Plus (dibentuk dalam rangka menyelesaikan persoalan) dengan penjabaran masing-masing yakni: 1) RUTRWK seluas 2.641,47 Ha; 2) Garapan Rakyat seluas 546,12 Ha; 3) Tuntutan Rakyat seluas 1677,12 Ha (termasuk USU 300 Ha); 4) Pensiunan seluas 558,35 Ha; 5) Masyarakat Adat Melayu seluas 450 Ha.¹⁰⁸

Namun proses distribusi ternyata tidak mudah dan sesederhana itu, selain “mandeg” dalam persoalan pelepasan asset di kementerian BUMN, tarik menarik kepentingan, luasan lahan yang tidak jelas dan berbagai problematika dilapangan selama belasan tahun semakin memperumit persoalan. Ya, mengurai persoalan dilahan eks HGU PTPN II memang tak ubahnya meluruskan benang kusut.¹⁰⁹

Apapun kondisi yang terjadi dilapangan, patokan utamanya adalah kembali pada SK 42,43,44 dan rekomendasi tim B plus. Selanjutnya hanya tinggal menunggu pelepasan asset, mencocokkan matriks dan daftar nominatif, melakukan verifikasi faktual dan redistribusi tanah. Kalaupun ada perbedaan antara daftar nominatif dan penguasaan dilapangan, maka perlu dilakukan penelusuran secara jelas bagaimana historis peralihan sehingga tanah saat ini bisa dikuasai (proses jual beli dan lain sebagainya).

¹⁰⁸ <https://kontrassumut.org/benang-kusut-eks-hgu-ptpn-ii/> diakses pada hari Jumat, 7 Januari 2022.

¹⁰⁹ *Ibid.*

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Pengaturan tentang hukum pertanahan/agrarian dalam system hukum nasional sudah cukup untuk menjalankan system hukum pertanahan dengan baik. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sudah cukup memberikan pemahaman secara fundamental terhadap pengelolaan tanah sehingga tujuan Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dapat tercapai khususnya dibidang pertanahan/agraria.
2. Ketentuan mengenai Hak Guna Usaha di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria terdapat pada Pasal 28 sampai dengan Pasal 34. Turunan tentang peraturan sepanjang berkaitan dengan Hak Guna Usaha juga sudah sangat lengkap untuk dilaksanakan dan ditaati sehingga maksud dan tujuan pemberian Hak Guna Usaha kepada orang ataupun badan hukum dapat terlaksana dan tidak menimbulkan sengketa ditengah-tengan masyarakat.
3. Upaya pemerintah dalam hal ini Pemerintah Provinsi Sumatera Utara harus tetap diapresiasi walaupun belum makasimal. Pemerintah Provinsi Sumatera Utara terbentur sikap PTPN II yang masih menganggap eks Hak Guna Usaha masih masuk dalam daftar aset PTPN II sehingga apabila ingin melepaskan harus melalui ijin menteri terkait baru dapat dilaksanakan pelepasan aset.

B. Saran

1. Sebagai pelengkap aturan yang sudah ada, Presiden Republik Indonesia harus memberikan perhatian khusus terhadap permasalahan eks Hak Guna Usaha PTPN II agar segera terselesaikan seperti menerbitkan Peraturan dan/atau Keputusan Presiden yang berkaitan dengan proses penyelesaian sengketa eks Hak Guna Usaha PTPN II.
2. Habisnya Hak Guna Usaha bagi semua perkebunan baik swasta maupun BUMN harus dimaknai berakhirnya hak kepemilikan yang pernah dimiliki sehingga tanah yang dulu pernah diberikan secara otomatis kembali ke Negara. Dengan demikian kepastian hukum terkait ketentuan Hak Guna Usaha dapat tercapai dengan baik dan benar.
3. Pemerintah baik Pusat maupun Pemerintah Provinsi Sumatera Utara harus sesegera mungkin menyelesaikan permasalahan eks HGU PTPN II secara keseluruhan dengan tidak membedakan kepentingan semua pihak. Sehingga tujuan bumi, air dan seluruh kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dapat tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A.P Parlindungan. 1991. Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria. Mandar Maju. Bandung
- Dr. Sahnan, SH.,M.Hum. 2016. *Hukum Agraria Indonesia*. Malang: Setara Press.
- Efendi Perangin, 1989. Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum. Rajawali. Jakarta
- Erman Rajagukguk, 1995, *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, Jakarta:Chandra Pratama.
- Prof Subekti.2001. Pokok-Pokok Hukum Perdata. PT:Intermasa, Jakarta.
- Ida hanifa, dkk. 2018. Pedoman tugas akhir mahasiswa. Medan: Pustaka Prima.
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2004, *Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana
- M. Hariwijaya, Triton P.B, *Pedoman Penulisan Ilmiah Skripsi dan Tesis*, 2011, Yogyakarta: Oriza
- Oloan sitorus dan Nomadywati. 1994. Hak Atas Tanah dan Kondominium. Dasamedia Utama. Jakarta
- Tampil Anshari Siregar, 2005, *Pendalaman Lanjutan Undang-Undang Pokok Agraria*, Pustaka Bangsa Press : Medan
- Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komperhensif*, Jakarta: Kencana.
- _____, 2010, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana.
- Rahmad Ramadani, 2019, *Dasar-Dasar hukum Agraria*, Medan: Pustaka Prima.
- Zaidar, 2006, Dasar Filosofi Hukum Agraria Indonesia, Medan:Pustaka Bangsa Press
- Zainuddin Ali, 2016, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pengaturan Dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha

C. Jurnal/Makalah

Afifah Kusumadara, Perkembangan Hak Negara Atas Tanah *Media Publication*, Vol 20, No. 2 Desember 2013

Aal Lukmanul Hakim , *Sejarah Hukum Agraria Indonesia*, Bahan Ajar Kuliah Pada Fakultas Hukum Universitas Djuanda Bogor.

Marulak Pardede. Hak Menguasai Negara Dalam Jaminan Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah dan Peruntukannya, *Jurnal Penelitian Hukum*. Vol. 19 No 4, Desember 2019

Agus Riyanto. Peran Negara dalam Penyelesaian Konflik Agraria (Studi Kasus Kampung Tua/Nelayan di Atas Hak Pengelolaan Badan Pengusahaan Batam). *Jurnal Selat*. Volume.5 No. 1, Oktober 2017

Tamarin Camalia, Taufiqurrohman. Status Tanah Ulayat Atas Hak Guna Usaha Yang Telah Berakhir (Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021). *De Lega Lata*. Vol.6, No 2, Juli 2021

Zusneli Zubir. *Sejarah Perkebunan dan Dampaknya bagi Perkembangan Masyarakat di Onderafdeeling Banjoeasin En Koeboestrekken, Keresidenan Palembang, 1900-1942*. *Jurnal Penelitian Sejarah dan Budaya*, Vol. 1 No. 1, Juni 2015

D. Internet

<https://properti.kompas.com/read/2020/07/30/104723021/lima-sengketa-tanah-yang-dianggap-hambat-pembangunan-di-sumatera-utara?page=all> diakses pada hari sabtu tanggal 16 Oktober 2021 pukul 16:30 WIB.

<https://bisnis.tempo.co/read/1476482/konflik-agraria-1-408-warga-di-deli-serdang-disepakati-akan-dapat-lahan-ptpn-ii/full&view=ok> diakses pada hari sabtu tanggal 16 Oktober 2021 pukul 16:30 WIB.

<https://sumut.bpk.go.id/wp-content/uploads/2018/12/Catatan-Berita-Oktober-5.pdf> diakses pada hari sabtu tanggal 16 Oktober 2021 pukul 16:30 WIB.

<https://kontrassumut.org/benang-kusut-eks-hgu-ptpn-ii/> diakses pada hari Jumat, 7 Januari 2022

<https://kbbi.web.id/sengketa>