

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah dalam kehidupan bangsa Indonesia tidak hanya dipahami sebagai benda tidak bergerak yang bernilai ekonomi, melainkan juga memiliki dimensi sosial, kultural, dan yuridis yang sangat kuat. Sejak awal pembentukan negara, tanah telah menjadi unsur penting dalam menopang kehidupan masyarakat, baik sebagai sumber penghidupan, tempat tinggal, maupun sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan bersama. Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan konstitusional tersebut menunjukkan bahwa negara memiliki peran sentral dalam mengatur, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan tanah, namun pada saat yang sama juga berkewajiban memberikan perlindungan hukum kepada rakyat yang menggantungkan hidupnya pada tanah.¹

Secara yuridis pengertian tanah dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang memandang tanah sebagai bagian dari permukaan bumi yang dapat diberikan hak kepada orang atau badan hukum. Tanah tidak hanya dilihat sebagai objek hak, tetapi juga sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial. Tanah dalam perspektif hukum agraria nasional memiliki kedudukan yang sangat strategis karena berkaitan langsung dengan kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat. Oleh karena itu, setiap penguasaan dan pemanfaatan tanah harus didasarkan pada hukum dan tidak boleh menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Setelah Hak Guna Usaha berakhir, tanah kembali menjadi tanah negara dan pengelolaannya selanjutnya harus dilakukan melalui prosedur pemberian hak yang sah guna menjamin kepastian hukum. Jika dilihat dari hukum agraria hadir untuk

¹Benhard Limbong, 2012, "*Konflik Pertanahan*", Cetakan Pertama, Margaretha Pustaka, Jakarta, hal. 32.

memberikan kepastian hukum mengenai siapa yang berhak atas tanah, bagaimana cara memperoleh hak tersebut, serta bagaimana perlindungan hukum diberikan apabila terjadi sengketa. Ketidakjelasan status tanah seringkali menjadi pemicu utama konflik agraria, terutama pada tanah-tanah yang sebelumnya berada dalam penguasaan negara atau badan usaha tertentu.²

Di Provinsi Sumatera Utara, salah satu contoh penting penguasaan tanah oleh negara melalui skema Hak Guna Usaha dapat dilihat pada tanah-tanah perkebunan yang dikelola oleh PT Perkebunan Nusantara II. Secara historis, lahan-lahan tersebut berasal dari konsesi perkebunan pada masa kolonial Belanda yang digunakan untuk komoditas strategis seperti tembakau Deli, karet, dan kelapa sawit. Setelah Indonesia merdeka, tanah-tanah perkebunan tersebut dinasionalisasi dan kemudian dikelola oleh perusahaan perkebunan negara, yang pada perkembangannya dilembagakan dalam bentuk Badan Usaha Milik Negara, termasuk PT Perkebunan Nusantara II. Sejalan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, status penguasaan tanah perkebunan tersebut disesuaikan dengan sistem hukum agraria nasional, sehingga tanah-tanah yang sebelumnya dikuasai berdasarkan hak-hak barat kemudian dikonversi menjadi Hak Guna Usaha yang diberikan oleh negara kepada PT Perkebunan Nusantara II dalam jangka waktu tertentu.

Pemberian Hak Guna Usaha kepada PT Perkebunan Nusantara II dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum dalam pengelolaan usaha perkebunan sekaligus mendukung kepentingan pembangunan nasional dan perekonomian daerah. Melalui Hak Guna Usaha, PT Perkebunan Nusantara II memperoleh kewenangan untuk mengusahakan tanah negara secara eksklusif dalam batas waktu yang ditentukan, dengan kewajiban memanfaatkan tanah tersebut secara optimal sesuai dengan peruntukannya serta mematuhi ketentuan hukum yang berlaku. Dalam praktiknya, luas lahan Hak Guna Usaha PT Perkebunan Nusantara II tersebar di berbagai kabupaten dan kota di Sumatera Utara, termasuk di wilayah Deli Serdang, Langkat, dan sekitarnya. Namun, seiring

²U. Santoso, 2017, "*Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*", Prenada Media, Jakarta, hal. 10.

dengan berjalannya waktu, tidak seluruh lahan Hak Guna Usaha tersebut dimanfaatkan secara aktif oleh perusahaan. Sebagian lahan menjadi terlantar, sebagian lainnya secara faktual telah ditempati dan dikelola oleh masyarakat, baik sebagai permukiman, lahan pertanian, maupun tempat usaha, sehingga menimbulkan pergeseran penguasaan secara sosiologis meskipun secara yuridis masih berada dalam status Hak Guna Usaha atau tanah negara.

Kasus sengketa tanah eks Hak Guna Usaha PT Perkebunan Nusantara II di Desa Marindal I bermula dari status hukum tanah yang secara administratif tercatat sebagai bagian dari aset negara yang pernah diberikan Hak Guna Usaha kepada PT Perkebunan Nusantara I (sekarang PT Perkebunan Nusantara II) berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 42/HGU/BPN/2002 tanggal 29 November 2002, tetapi setelah masa Hak Guna Usaha itu berakhir, tanah tersebut belum dilepaskan secara formal menjadi tanah negara yang siap dialokasikan kembali kepada masyarakat. Masyarakat Dusun I, Pasar 7, Desa Marindal I telah menguasai dan menggarap tanah tersebut selama puluhan tahun, dengan luas sengketa sekitar $\pm$ 3 hektare, yang digunakan untuk permukiman dan usaha pertanian keluarga. Karena penguasaan faktual ini berlangsung lama dan masyarakat telah memanfaatkan tanah tersebut untuk kehidupan sehari-hari, mereka menuntut kepastian hukum atas tanah yang mereka garap, sementara secara yuridis tanah itu masih tercatat sebagai aset negara di bawah nama PT Perkebunan Nusantara II.

Meskipun demikian, masyarakat Desa Marindal I tetap menguasai lahan eks Hak Guna Usaha tersebut selama puluhan tahun karena kebutuhan tempat tinggal dan usaha ekonomi, serta karena tanah tersebut tidak segera ditata kembali oleh pemerintah sebagai tanah negara setelah masa Hak Guna Usaha berakhir. Hal ini terjadi di banyak lokasi tanah eks Hak Guna Usaha PT Perkebunan Nusantara II di Sumatera Utara, di mana ribuan hektare tanah eks Hak Guna Usaha hingga kini menjadi sumber konflik karena belum dilepaskan statusnya dan masih menimbulkan klaim dari berbagai pihak. Diperkirakan luas tanah eks Hak Guna Usaha yang menjadi persoalan mencapai ribuan hektare, terutama di Kabupaten

Deli Serdang, sehingga ketidakjelasan status ini menjadi salah satu faktor utama tingginya konflik agraria di provinsi tersebut.

Dari sisi hukum tindakan masyarakat yang menguasai dan menggunakan tanah eks Hak Guna Usaha tanpa hak sah dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya. Pasal-pasal dalam Peraturan Pemerintah ini memberikan dasar hukum bahwa siapapun yang memakai tanah tanpa izin dari pihak yang berhak atau kuasanya dapat dikenai tindakan hukum, termasuk pemulihan hak oleh pemilik yang sah. Ketentuan larangan ini diberlakukan untuk menjaga kepastian hukum pertanahan dan mencegah penggunaan tanah secara tidak sah, meskipun Undang-Undang Pokok Agraria juga memperhatikan aspek sosial ekonomi dan perlindungan terhadap mereka yang telah menguasai tanah secara lama.³

Konflik tanah eks Hak Guna Usaha PT Perkebunan Nusantara II di Desa Marindal I mulai memasuki ranah peradilan ketika pihak yang mengaku memiliki hak legal atas tanah mengajukan gugatan perdata ke Pengadilan Negeri Lubuk Pakam melalui Perkara Nomor 119/Pdt.G/2013/PN.LP. Gugatan ini menuntut pengakuan hak atas tanah yang selama puluhan tahun telah dikuasai oleh masyarakat setempat. Dalam persidangan pertama, putusan diberikan secara verstek, karena tergugat, yaitu warga penggarap yang telah menempati tanah secara faktual, tidak hadir. Akibatnya, putusan awal dimenangkan sepihak oleh penggugat, yang secara hukum mengakui hak atas tanah tersebut sebagai milik penggugat tertentu.

Masyarakat kemudian menempuh mekanisme hukum lanjutan berupa verzet atau gugatan balasan untuk menolak putusan verstek tersebut. Setelah itu, sengketa terus berlanjut hingga proses banding, kasasi, dan Peninjauan Kembali (PK). Namun, Mahkamah Agung menolak Peninjauan Kembali (PK) tersebut melalui Putusan Nomor 550 PK/Pdt/2021 pada 13 September 2021, sehingga memantapkan putusan perdata yang menyatakan tanah sebagai milik penggugat

³F. O. Trinanda, "*Analisis Yuridis Penegakan Landreform Terhadap Hak Guna Usaha Yang Sudah Habis Masa Berlakunya*", Volume 3, Iblam Law Review, Nomor 3, 2023, hal. 219-231.

tertentu, bukan masyarakat luas di Marindal I. Putusan ini menjadi dasar hukum yang tetap bagi pihak penggugat, meskipun masyarakat merasa proses hukum penuh kejanggalan, khususnya terkait ketidakhadiran tergugat dalam persidangan awal dan minimnya perlindungan terhadap penggarap yang telah menguasai tanah secara faktual selama puluhan tahun.

Dengan demikian, keberadaan mekanisme perlindungan hukum tersebut menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa setiap pengalihan tanah eks Hak Guna Usaha dilakukan sesuai prosedur hukum yang berlaku. Peran Badan Pertanahan Nasional dan lembaga peradilan tidak hanya menjamin kepastian hukum, tetapi juga melindungi hak masyarakat serta mencegah praktik penguasaan tanah yang tidak sah.⁴ Hal ini sejalan dengan tujuan Undang-Undang Pokok Agraria untuk mewujudkan penguasaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan dan berorientasi pada kepentingan rakyat. Bahwa praktik pengalihan tanah eks Hak Guna Usaha yang dilakukan tanpa kepatuhan terhadap prosedur hukum merupakan bentuk penyimpangan kewenangan yang mencederai prinsip keadilan agraria, sehingga negara melalui kementerian dan lembaga terkait wajib melakukan koreksi kebijakan serta penegakan hukum yang tegas untuk mencegah pengabaian hak-hak masyarakat.⁵ pengalihan tanah eks Hak Guna Usaha yang tidak sesuai prosedur hukum merupakan penyimpangan kewenangan yang mencederai keadilan agraria, sehingga negara wajib melakukan koreksi kebijakan dan penegakan hukum.

⁴Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, hal. 45-47.

⁵*Ibid.*