

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI TANAH ULAYAT MASYARAKAT ADAT  
KESULTANAN DELI AKIBAT NASIONALISASI NV DELI MAATSCHAPPIJ**

**Jeremy Aidianto Naibaho, Bambang Daru Nugroho, Yusuf Saepul Zamil**  
Fakultas Hukum, Universitas Padjajaran  
jeremaidianto@gmail.com, badarnuu@yahoo.com, yusuf.zamil@gmail.com

***Abstract***

*Nationalization of a Dutch-owned plantation company, NV Deli Maatschappij, was an attempt by the government to improve national economic situation. However, during the process, communal land which was concessioned to the plantation, was also nationalized and not given compensation by the government which resulted the indigenous people of Deli Sultanate losing their customary land. The former plantation land was converted to Cultivation Rights and handed over to the State Plantation Company This problem led to a prolonged conflict over ownership of the former estate. The purpose of this study is to determine the validity of the nationalization process carried out by Indonesian government on the existence of indigenous peoples' customary land rights and obtain settlement of customary land rights of indigenous peoples as the impact on nationalization. Furthermore, this research is normative legal research (library research) with a statutory approach (statue approach).*

***Keywords: Nationalization, Communal Land, Compensation***

**Abstrak**

Proses nasionalisasi Perusahaan Perkebunan milik Belanda, yaitu NV Deli *Maatschappij* adalah upaya pemerintah untuk memperbaiki perekonomian Negara. Namun dalam pelaksanaannya tanah ulayat yang dikonsesikan kepada perkebunan juga ikut ternasionalisasi dan tidak diberikan ganti kerugian oleh pemerintah yang berakibat Masyarakat Adat Kesultanan Deli kehilangan tanah ulayatnya. Tanah bekas perkebunan diubah menjadi Hak Guna Usaha dan diserahkan kepada Perusahaan Perkebunan Negara. Hal ini menimbulkan konflik berkepanjangan tentang kepemilikan tanah bekas perkebunan tersebut. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*library research*) dengan pendekatan undang-undang (*statue approach*). Tujuan penelitian ini adalah untuk menilai keabsahan proses nasionalisasi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia terhadap eksistensi hak ulayat Masyarakat Adat dan memperoleh penyelesaian sengketa tanah ulayat Masyarakat Adat sebagai dampak atas nasionalisasi.

**Kata Kunci: Nasionalisasi, Tanah Ulayat, Ganti Rugi**

## A. Pendahuluan

Tanah bagi kehidupan manusia sangatlah penting. Bahkan dapat dikatakan bahwa tanah menempati posisi yang sangat signifikan dalam kehidupan manusia terutama bagi negara yang bercorak agraris. Tanah tidak hanya dipahami sebagai sumber ekonomi saja. Namun bagi pihak lain memandang tanah sebagai sesuatu yang esensial dan harus dijaga. Meningkatnya jumlah penduduk yang juga diikuti dengan meningkatnya jumlah pembangunan menyebabkan semakin meningkat pula kebutuhan akan tanah. Padahal luas tanah (wilayah) di suatu negara sangat terbatas. Tanah juga berperan dalam pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi, di mana bukan lagi hanya sekedar tempat tinggal saja, namun juga telah menjadi lahan untuk berusaha.

Masalah tentang tanah seakan tidak pernah surut. Masalah ini tidak membedakan siapapun termasuk juga Masyarakat Adat sebagai pemilik tanah ulayat. Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu Hukum Adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, yang merupakan pendukung utama penghidupan.<sup>1</sup> Hubungan tersebut memberikan hak asli dan utama kepada Masyarakat Adat sebagai kelompok hukum, di mana menyebabkan masyarakat memperoleh hak untuk menguasai tanah tersebut, memanfaatkan tanah itu, memungut hasil dari tumbuhan-tumbuhan yang hidup di atas tanah, serta berburu terhadap binatang yang hidup di situ.<sup>2</sup> Hak masyarakat ini disebut dengan hak ulayat, dan dalam literatur Van Vollenhoven disebut *beschikkingrecht*.<sup>3</sup>

*Beschikkingrecht* ataupun hak ulayat ini berlaku ke luar dan ke dalam.<sup>4</sup> Berlaku ke luar karena pada prinsipnya yang bukan warga persekutuan tidak diperbolehkan turut mengenyam/menggarap tanah yang merupakan wilayah kekuasaan persekutuan yang bersangkutan. Berlaku ke dalam artinya persekutuan sebagai suatu keseluruhan bersama sama

---

<sup>1</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional (Jakarta: Djambatan, 1999), hal. 185

<sup>2</sup> Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000), hal. 174

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm 173

<sup>4</sup> Soerojo Wignjodipoero, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat* (Jakarta: Haji Masagung, 1990), hal. 198

memetik hasil daripada tanah beserta segala tumbuhan dan binatang liar yang hidup di dalamnya.

Pemerintah Indonesia merasa untuk mencegah konflik maka diperlukan pengaturan tentang tanah, yaitu hukum tanah. Sebagai upaya pencegahan konflik, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) diundangkan dan sejak saat itu Indonesia telah memiliki Hukum Agraria Nasional. Pengakuan tentang eksistensi hak ulayat dalam UUPA ditegaskan melalui Pasal 3, yaitu dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat Hukum Adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa, sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Dalam perkembangannya, seringkali terjadi sengketa tanah adat dalam hal kepemilikan dan penguasaan tanah. Salah satunya adalah masalah nasionalisasi tanah konsesi yang merupakan aset kepunyaan adat.<sup>5</sup> Tanah Ulayat yang dikonsesikan dan dibuat dalam Akta Konsesi menegaskan sebenarnya nasionalisasi yang dilakukan oleh pemerintah pasca kemerdekaan melalui Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 adalah sebuah kebijakan yang salah kaprah dan menyamaratakan semua konstruksi hubungan hukum yang ada pada saat itu antara perusahaan Belanda dengan kelompok-kelompok rakyat.<sup>6</sup> Nasionalisasi yang sejatinya sah untuk aset milik asing, diterapkan pada aset milik pribumi dalam hal ini milik Masyarakat Adat.

Kasus yang diteliti untuk menggambarkan persoalan tersebut ialah hilangnya tanah ulayat masyarakat Kesultanan Melayu. Sebelum Indonesia merdeka, Kesultanan Melayu Deli dan perusahaan Belanda membuat banyak perjanjian sewa tanah yang dikenal dengan akta konsesi. Akta ini memberikan hak bagi perusahaan Belanda untuk memanfaatkan tanah dengan

---

<sup>5</sup> O.K. Saidin, “Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda atas Tanah Konsesi Kesultanan Deli (Studi Awal Hilangnya Hak-Hak atas Sumber Daya Alam Masyarakat Adat)”, *Jurnal Yustisia Edisi 91 Januari-April 2015* (Surakarta: Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, 2015), hal. 5

<sup>6</sup> Edy Ikhsan, *Konflik Tanah Ulayat Dan Pluralisme Hukum (Hilangnya Ruang Hidup Orang Melayu Deli)* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2015), hal. 271

luas yang sangat besar sampai masa waktu tertentu. Setelah Indonesia merdeka dan melakukan nasionalisasi, timbul konflik antara Kesultanan dan pemerintah Indonesia. Sengketa tanah adat tersebut terjadi karena Masyarakat Adat Kesultanan Deli menuntut pemerintah untuk mengembalikan tanah-tanah yang sudah habis masa pakainya seluas  $\pm$  233,853 hektar.

Sengketa tersebut berulang kali diajukan dan diadili namun tidak ada kesamaan dalam konsep nasionalisasi sebagai hak menguasai negara. Putusan Nomor 499 PK/Pdt/2017 menyatakan bahwa tanah adat yang dianggap aset perusahaan Belanda sudah menjadi tanah negara ketika dinasionalisasi apalagi tidak ada upaya pendaftaran tanah hingga masa konversi berakhir dihitung mulai dari berlakunya UUPA. Sementara Putusan Nomor 341 PK/Pdt/2017 menyatakan bahwa tanah adat tetap ada dan meskipun sudah lewat masa konversinya tetap merupakan hak sewa yang wajib dikembalikan setelah habis masa sewanya dan tidak menjadi tanah negara hanya karena nasionalisasi. Akibatnya, muncul ketidakpastian hukum tentang status tanah negara yang sebelumnya tanah adat yang dinasionalisasi oleh Pemerintah Indonesia.

Masalah tanah ulayat yang dinasionalisasi ini tidak ditemukan penyelesaiannya dalam peraturan hukum pertanahan yang diundangkan, yaitu UUPA sebagai unifikasi hukum tanah di Indonesia. Persoalan tanah ulayat yang dinasionalisasi yang tidak diatur ini dicoba diselesaikan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (PMNA), tetapi tetap menemui jalan buntu. Peraturan Daerah (Perda) yang seharusnya melindungi hak Masyarakat Adat juga tidak pernah terbit. Hal ini menyebabkan setiap tahun kasus tanah ulayat yang dinasionalisasi tetap muncul dan menyebabkan terjadinya perbedaan dalam beberapa putusan yang dihasilkan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui keabsahan proses nasionalisasi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia terhadap eksistensi hak ulayat Masyarakat Adat Kesultanan Deli yang dikonsesikan setelah nasionalisasi perusahaan Belanda. Dari hal tersebut juga dapat diketahui penyelesaian sengketa paling efektif atas tanah ulayat Masyarakat Adat Kesultanan Deli sebagai dampak atas nasionalisasi perusahaan milik Belanda.

Dari latar belakang tersebut maka dapat dirumuskan rumusan masalah, yaitu:

1. Bagaimanakah proses nasionalisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia terhadap Tanah Ulayat Masyarakat Adat Kesultanan Deli ditinjau dari hukum positif yang berlaku?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa tanah ulayat Masyarakat Adat Kesultanan Deli sebagai dampak atas nasionalisasi perusahaan Belanda dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960?

Tulisan ini merupakan penelitian hukum normatif yang jenisnya yuridis normatif, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>7</sup> Penelitian hukum normatif atau kepustakaan berarti penelitian didasarkan pada asas-asas hukum serta norma-norma hukum<sup>8</sup>. Penelitian normatif ini dilakukan dengan mengkaji dan menganalisa peraturan perundang-undangan ataupun bahan hukum lain yang berkaitan dengan politik hukum agraria dan masyarakat Hukum Adat di Indonesia

Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang menjadi pendukung fundamental penulisan (undang-undang dasar, hasil penelitian *jurist*,<sup>9</sup> buku ilmu hukum). Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer (*website*, ensiklopedia, kamus). Sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu dengan menggambarkan, menelaah dan menganalisa ketentuan-ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan teori-teori hukum dalam praktik pelaksanaannya yang menyangkut permasalahan yang diteliti, di mana metode ini memiliki tujuan untuk memberikan gambaran yang sistematis, faktual serta akurat dari objek penelitian itu sendiri. Teknik deksripsi digunakan untuk mengeksposisi apakah masyarakat Hukum Adat sebagai subjek hukum yang berpadu membentuk suatu kesatuan, yaitu sebuah negara di mana sudah diakomodir hak dan kewajibannya dalam konstitusi negara, dan juga bagaimana negara memandang masyarakat Hukum Adat tersebut.

---

<sup>7</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif* (Bandung: Alfabeta, 2009), hal. 137

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2007), hal. 32

<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2010), hal. 158

## **B. Pembahasan**

### **B. 1. Keabsahan Proses Nasionalisasi Pemerintah Indonesia terhadap Tanah Ulayat Masyarakat Adat Kesultanan Deli**

Undang-Undang No. 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda (UU Nasionalisasi No. 86 tahun 1958) merupakan sebuah keputusan sejarah nasional dalam politik Indonesia. Pasal 1 UU Nasionalisasi No. 86 tahun 1958 berbunyi:

“Perusahaan-perusahaan milik Belanda yang berada di wilayah Republik Indonesia yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dikenakan nasionalisasi dan dinyatakan menjadi milik yang penuh dan bebas Negara Republik Indonesia.”

Proses nasionalisasi tersebut menjadi tanggung jawab Pemerintah Indonesia dan ditujukan untuk memperoleh keuntungan negara dalam rangka pembangunan ekonomi nasional dan pada akhirnya akan dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat Indonesia pada umumnya.

Sebagai peraturan pelaksana dari UU Nasionalisasi No. 86 tahun 1958, pada tahun 1959 dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 1959 Tentang Pokok-Pokok Pelaksanaan UU No. 86 Tahun 1958 Tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda. Dalam Pasal 1 dinyatakan bahwa Perusahaan yang untuk seluruhnya atau sebagian merupakan milik perseorangan warga negara Belanda dan bertempat-kedudukan dalam wilayah Republik Indonesia yang seluruhnya atau sebagian modal perseroannya atau modal pendiriannya berasal dari perseorangan warga negara Belanda dan badan-hukum itu bertempat-kedudukan dalam wilayah Republik Indonesia dan di luar wilayah Republik Indonesia.

Berdasarkan Pasal tersebut, Perusahaan NV Deli *Maatschappij* termasuk ke dalam kriteria perusahaan yang dapat dinasionalisasi oleh Pemerintah Indonesia. Nasionalisasi atas perusahaan tersebut tampak jelas pada dua hal, yaitu pada kepemilikan dan aset perusahaan tersebut. Nasionalisasi NV Deli *Maatschappij* menyebabkan perubahan kepemilikan yang ditandai dengan berubahnya nama perusahaan menjadi Perusahaan Perkebunan Negara (PPN), sementara aset perusahaan juga ikut beralih menjadi milik negara dengan cara ganti kerugian. Ganti kerugian merupakan syarat wajib yang tidak dapat dikesampingkan dalam proses

nasionalisasi. Hal ini ditunjukkan dalam Pasal 2 UU Nasionalisasi No. 86 tahun 1958, yang menyatakan bahwa setiap perusahaan yang dinasionalisasi diberikan ganti kerugian.

Berdasarkan ketentuan di atas, harta aset perusahaan yang dinasionalisasi harus dibayarkan oleh pemerintah Indonesia berdasarkan syarat pemberian ganti rugi yang berlaku secara internasional, yaitu prinsip *prompt, adequate, and effective compensation*. Perihal *prompt, adequate, and effective compensation* dapat dilihat menurut pengertiannya masing-masing, yaitu:<sup>10</sup>

1. *Prompt*. Pengertian “*prompt*” adalah pemberian ganti kerugian tidak seharusnya terlambat atau terlalu lama sehingga warga asing yang mengalami kerugian akibat adanya suatu tindakan nasionalisasi dapat langsung menikmati pembayaran tersebut.
2. *Adequate*. Pengertian “*adequate*” berdasarkan *Chorzow Factory Case* adalah pemberian ganti kerugian yang sama besarnya dengan nilai kepemilikan pada saat diambil alih beserta bunganya (*the value of the undertaking at the moment of dispossession, plus interest*).
3. *Effective*. Pengertian “*effective*” menurut D.J. Harris adalah pihak yang menerima pembayaran ganti kerugian harus dapat memanfaatkannya, misalnya dengan menggunakan pemberian ganti kerugian yang diterimanya maka pemilik perusahaan yang perusahaannya telah dinasionalisasi dapat mendirikan perusahaan pengganti yang baru.

Ketiga prinsip ini seharusnya wajib diikuti atas pemberian ganti kerugian atas nasionalisasi aset perusahaan NV Deli *Maatschappij*, yaitu aset yang berupa seluruh harta kekayaan dan harta cadangan, baik yang berwujud barang tetap atau barang bergerak maupun yang merupakan hak atau piutang. Namun pada pelaksanaannya, Pemerintah Indonesia tidak mengikuti prinsip tersebut secara utuh. Selain itu, tidak dijelaskan apakah harta perusahaan ini harus berada di wilayah Indonesia.<sup>11</sup>

Secara konseptual, nasionalisasi mengandung prinsip teritorial yang menyatakan negara berhak mengalihkan barang/aset yang berada di dalam wilayah kekuasaannya menjadi hak milik negara. Prinsip ini juga didukung dengan kaidah *lex rei sitae* yang menyatakan bahwa

---

<sup>10</sup> David H. Ott, *Public International Law in the Modern Law* (London: Pitman Publishing, 1987), hal. 188

<sup>11</sup> Wasino, “Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Asing Menuju Ekonomi Berdikari”, *Jurnal Paramita Volume 26 Nomor 1 Tahun 2016* (Semarang: Universitas Negeri Semarang, 2016), hal. 70

terciptanya dan hapusnya serta beralihnya hak-hak atas benda diatur daripada tempat di mana hak atau benda bersangkutan terletak. Secara prinsip, nasionalisasi perusahaan Belanda yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia tidak melanggar prinsip hukum internasional. Pasal 1 dan Pasal 2 UU Nasionalisasi No. 86 tahun 1958 jelas menyatakan bahwa yang dinasionalisasi adalah perusahaan Belanda yang berada di wilayah Indonesia. Pemerintah Indonesia berhak melakukan nasionalisasi atas perusahaan Belanda beserta seluruh asetnya yang ada di Indonesia. Dalam hal ini, artinya seluruh aset perusahaan tidak terkecuali tanah dan apapun yang ada di atasnya. Tindakan nasionalisasi ini juga didukung dengan adanya hak menguasai negara yang telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Hak menguasai negara adalah suatu kewenangan atau wewenang formal yang ada pada negara dan memberikan hak kepada negara untuk bertindak, baik secara aktif maupun pasif, dalam bidang pemerintahan negara, dengan kata lain wewenang negara tidak hanya berkaitan dengan wewenang pemerintahan semata, akan tetapi meliputi pula semua wewenang dalam rangka melaksanakan tugasnya.<sup>12</sup> Hak menguasai negara hanya dapat harus dibatasi dua hal:<sup>13</sup>

1. Pembatasan oleh UUD NRI Tahun 1945. Bahwa hal-hal yang diatur oleh negara tidak boleh berakibat pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945.
2. Pembatasan yang bersifat substantif, dalam arti peraturan yang dibuat oleh negara harus relevan dengan tujuan yang hendak dicapai, yaitu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Hak menguasai negara diberikan seluas-luasnya untuk kemakmuran rakyat termasuk dalam hal pertanahan. Hal ini menimbulkan permasalahan dalam praktek sebab perbedaan pandangan mengenai perbuatan nasionalisasi tanah ulayat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 506 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata), Tanah termasuk dalam benda tetap atau benda tidak bergerak yang diatur dalam Pasal 2 UU Nasionalisasi No. 86 Tahun 1958. Hal ini berarti tanah dapat dikategorikan sebagai barang yang termasuk aset dari perusahaan yang dinasionalisasi. Tanah yang dimiliki oleh NV

---

<sup>12</sup> Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hal. 24

<sup>13</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan* (Jakarta: Kompas, 2001), hal.4

Deli *Maatschappij* merupakan tanah konsesi/sewa dengan Masyarakat Adat Melayu/Kesultanan Deli. Tanah Konsesi merupakan bentuk persewaan lahan pertanian dengan luas tertentu dan jangka waktu kurang lebih 75 tahun.<sup>14</sup> Sultan Deli memberi konsesi-konsesi tanah dalam kontrak selama 12 tahun pertama, yang jangka waktunya berbeda-beda kemudian diperpanjang untuk 70 tahun atau 75 tahun.<sup>15</sup> Nasionalisasi atas perusahaan Belanda oleh Pemerintah Indonesia seharusnya hanya akan mengubah posisi pihak yang memanfaatkan tanah konsesi. Negara dalam hal ini ditempatkan sebagai pengganti pihak Belanda untuk melanjutkan konsesi atas tanah tersebut sesuai hukum perjanjian dan mengembalikannya kepada Masyarakat Adat setelah selesai masa kontrak sebagaimana pengaturan mengenai sewa menyewa. Tanah konsesi tunduk pada prinsip-prinsip atau asas-asas hukum perjanjian antara Perusahaan perkebunan milik pengusaha asing Belanda dengan Masyarakat Hukum Adat Deli, di mana terdapat sejumlah hak dan kewajiban para pihak yang dituangkan dalam akta konsesi di berbagai perkebunan di wilayah Kerajaan Negeri Deli dan Kesultanan.<sup>16</sup> Perjanjian konsesi tersebut dibuat secara tertulis pertama kali antara Sultan dan Belanda di Batavia pada tanggal 27 Januari 1877 yang berisi beberapa pasal yang mengatur jangka waktu sewa, luas tanah, harga sewa tahunan (satu gulden) dan tanaman apa yang akan ditanam serta kewajiban Sultan memberi ganti apabila tanah tidak subur.<sup>17</sup> Selain itu apabila ada sengketa di atas tanah tersebut, Sultan akan berunding dengan pihak perusahaan. Perjanjian tersebut telah memenuhi seluruh unsur perjanjian yaitu unsur essensialia, naturalia dan aksidentalialia. Ketentuan dalam konsesi juga menyatakan bahwa tanah tersebut tidak boleh dialihkan tanpa persetujuan para pihak serta dapat diperpanjang setelah masa kontrak 75 tahun berakhir.<sup>18</sup> Perjanjian konsesi dalam hal ini tunduk pada Buku III KUH Perdata di mana hak yang lahir dari hubungan hukum itu adalah hak perorangan (*person recht*) bukan hak kebendaan dalam arti *zaakenrecht*.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> J. Stroomberg, *Hindia-Belanda 1930* (Yogyakarta: Ircisod, 2018), hal. 169

<sup>15</sup> Karl J. Pelzer, *Toeang Keboen dan Petani, Politik Kolonial dan Perjuangan Agraria di Sumatra Timur, 1863-1947* (Jakarta: Sinar Harapan, 1985), hal. 95

<sup>16</sup> O.K. Saidin, *Op. Cit.*, hal. 7

<sup>17</sup> Mahadi, *Sedikit Sejarah Perkembangan Hak-Hak Suku Melayu atas Tanah di Sumatra Timur* (Bandung: Alumni, 1978), hal. 52

<sup>18</sup> O.K Saidin, *Loc. Cit.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

Tanah konsesi termasuk dalam hak perseorangan (*persoonlijk recht*), di mana penerima hak hanya dapat menikmati apa yang menjadi haknya tidak seperti hak kebendaan di mana tanah dapat dijual, disewakan, dan sebagainya. Selain itu, hak kebendaan tidak terbatas waktunya sedangkan hak perseorangan jangka waktunya terbatas.<sup>20</sup> Pada dasarnya Indonesia menganggap bahwa tanah tersebut bersifat perseorangan bukan bersifat kebendaan dan tunduk pada Hukum Adat. Hal ini menyebabkan apabila tanah konsesi habis masa sewanya, tanah tersebut harus dikembalikan kepada pemiliknya yaitu Masyarakat Adat.

Berdasarkan prinsip internasional, negara berhak melakukan nasionalisasi atas apapun yang berada di wilayahnya, namun terhadap tanah yang merupakan milik dari warga negara belum tentu dapat dinasionalisasi. Tidak adanya pengertian nasionalisasi yang dimuat dalam UU Nasionalisasi No. 86 Tahun 1958 maupun Peraturan Pelaksananya, menyebabkan adanya kontradiksi tentang keabsahan proses nasionalisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia, meskipun secara prinsip Pemerintah Indonesia diperbolehkan melakukan nasionalisasi atas tanah tersebut.

Konsep nasionalisasi yang dimaknai oleh Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) menyatakan bahwa nasionalisasi adalah perbuatan menjadikan sesuatu, terutama milik asing menjadi milik bangsa atau negara, biasanya diikuti dengan penggantian yang merupakan kompensasi.<sup>21</sup> Martin Wolff juga menegaskan bahwa sepanjang dekret nasionalisasi bersangkutan berkenaan dengan benda-benda yang terletak di dalam wilayah negara yang melakukan nasionalisasi, maka akibatnya ialah peralihan titel hak milik kepada negara bersangkutan dan akan diakui di manapun, juga dalam hal bahwa benda-benda yang dinasionalisasi ini adalah kepunyaan dari seorang asing dan bukan dari warga negara yang melakukan nasionalisasi.<sup>22</sup> Nasionalisasi adalah suatu cara peralihan hak dari pihak partikelir kepada Negara secara paksa.<sup>23</sup> Berarti kegiatan nasionalisasi atas tanah Masyarakat Deli

---

<sup>20</sup> Mariam Darus Badruzaman, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional* (Bandung: Alumni, 1983), hal. 30

<sup>21</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, "Pengertian Nasionalisasi", <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/nasionalisasi>, diakses pada 29 Februari 2020

<sup>22</sup> Sudargo Gautama, *Segi-Segi Hukum Internasional pada Nasionalisasi di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1975), hal. 24

<sup>23</sup> *Ibid.*, hal. 6

seharusnya tidak dapat dilakukan oleh Pemerintah Indonesia karena nasionalisasi terbatas hanya pada aset milik asing, dalam hal ini terkhusus pada orang Belanda dan tidak termasuk aset milik dari masyarakat Deli sebagai kelompok warga negara yang diakui hak dan keberadaannya. Namun nasionalisasi yang dianut oleh Pemerintah Indonesia tahun 1958 dimaknai secara luas tidak terbatas pada hanya milik Belanda namun hingga semua aset yang dikuasai oleh Belanda termasuk tanah konsesi. Hal ini disebabkan karena UU Nasionalisasi No. 86 Tahun 1958 secara eksplisit tidak membatasi makna nasionalisasi milik Belanda, serta pemerintah menganggap bahwa tanah merupakan aset penting yang harus dimiliki oleh suatu perkebunan.

Tanah Masyarakat Deli sebagai hak yang dijamin oleh UUD NRI 1945 sebenarnya secara implisit juga dilindungi oleh UU Nasionalisasi No. 86 Tahun 1958, di mana dalam Penjelasan Pasal 1 UU Nasionalisasi No. 86 Tahun 1958 dinyatakan bahwa:

“Bersamaan dengan berlakunya Undang-Undang ini oleh Peraturan Pemerintah akan ditunjuk objek mana yang dikenakan nasionalisasi. Dasar penunjukan adalah kepentingan Negara menurut kebijaksanaan Pemerintah, dalam melakukan penunjukan tersebut Pemerintah senantiasa berpedoman, pada perlindungan hak c.q. kepentingan dari pihak ketiga yang bersangkutan dengan perusahaan yang dikenakan nasionalisasi.”

Masyarakat Adat Deli dalam hal ini dapat dimasukkan ke dalam pihak ketiga yang sebenarnya dilindungi hak dan kepentingannya dari kerugian akibat nasionalisasi. Perlindungan pihak ketiga ini sudah pernah diberikan kepada pengusaha asing non Belanda yang memiliki aset/modal dalam perusahaan Belanda yang ikut dinasionalisasi. Perlindungan kepada pihak ketiga tampak pada Keputusan Menteri Pertama Republik Indonesia Nomor 485/M.P/1959 Tentang Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Pemerintah terhadap Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda dan Perusahaan-Perusahaan Asing di Indonesia. Pasal 1 menyatakan bahwa milik orang asing bukan warga negara Belanda dan dianggap vital bagi Pemerintah akan tetap menjadi milik Negara 100% sedang bagian dari modalnya yang mula-mula adalah hak milik orang asing bukan warga negara Belanda tersebut akan diberi ganti kerugian. Masyarakat Melayu Deli sebagai pihak ketiga harusnya mendapatkan kembali aset tanah tersebut sebab ketika pelaksanaan nasionalisasi harus dibedakan aset dari sewa dan aset dari keuntungan

perusahaan.<sup>24</sup> Mengenai Aset tanah/ barang tidak bergerak tersebut sulit dikembalikan sebab adanya larangan pemindahan hak atas tanah hasil nasionalisasi sesuai Keputusan Menteri Pertama Republik Indonesia No. 62 M.P./1961 tanggal 6 Februari 1961 tentang Larangan untuk Membebani atau memindahkan Barang-barang Tetap Milik Perusahaan Belanda yang dikuasai/Dinasionalisasi. Namun tanah tersebut apabila memiliki bukti yang sah maka dapat dipindahkan kepemilikannya atau diberikan ganti kerugian.<sup>25</sup>

Berdasarkan ketentuan di atas, pihak lain selain Belanda dapat memperoleh perlindungan akibat nasionalisasi berupa ganti rugi dari pemerintah Indonesia. Dengan demikian, batasan nasionalisasi yang seharusnya hanya pada milik Belanda boleh diperluas hingga milik siapapun, namun tetap mengedepankan prinsip ganti rugi dalam nasionalisasi, maka dapat dikatakan proses nasionalisasi yang dilakukan atas tanah Masyarakat Adat tersebut merupakan proses pencabutan/pelepasan hak.

Proses Nasionalisasi atas tanah milik Masyarakat Adat merupakan pencabutan hak dengan pemberian ganti rugi yang seimbang. Hal ini sudah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950 (UUDS 1950) yang merupakan konsideran daripada UU Nasionalisasi No. 86 Tahun 1958. UUDS 1950 merupakan hukum yang lebih tinggi sehingga berlaku *asas lex superior derogat legi inferiori* yang berarti hukum yang lebih tinggi mengenyampingkan yang lebih rendah. Dalam hal ini, UU Nasionalisasi No. 86 Tahun 1958 harus tunduk pada ketentuan dalam UUDS 1950. Berdasarkan Pasal 26 ayat (2) UUDS 1950, setiap hak seseorang tidak boleh diambil secara semena-mena. Lebih jauh, Pasal 27 UUDS 1950 menyatakan bahwa Negara wajib memberikan ganti kerugian atas pencabutan hak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal tersebut, meskipun demi kepentingan umum, tidak diperkenankan pencabutan hak milik tanpa ganti rugi. Nasionalisasi yang dilakukan atas tanah adat masyarakat Deli di mana tidak ada ganti rugi yang diberikan merupakan tindakan sewenang-wenang dari pemerintah yang memperluas pengertian hak menguasai Negara. Nasionalisasi atas tanah

---

<sup>24</sup> Edy Ikhsan, *Op. Cit.*, hal. 360

<sup>25</sup> B.F. Sihombing, *Sejarah Hukum Tanah di Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2018), hal. 50

Masyarakat Deli bertentangan dengan ketentuan dalam UUDS 1950 yang berarti nasionalisasi yang dilakukan merupakan perbuatan yang melawan hukum.

Hal ini juga dijelaskan dalam KUH Perdata yang merupakan sumber dari hukum tanah sebelum keluarnya UUPA. Tanah ulayat yang merupakan hak milik dari Kesultanan Deli dilindungi oleh Pasal 570 KUH Perdata yang menyatakan bahwa hak milik merupakan hak atas suatu benda yang pada hakikatnya selalu bersifat sempurna.<sup>26</sup> Namun Pasal ini juga menyatakan bahwa hak milik dibatasi oleh peraturan umum yang ditetapkan oleh pemerintah. Dapat dikatakan apabila Pemerintah Indonesia melakukan nasionalisasi atas tanah milik Masyarakat Deli demi kepentingan umum, maka hal ini dimungkinkan dengan pencabutan hak. Meskipun dimungkinkan, pencabutan hak harus disertai dengan pembayaran ganti rugi yang wajar dan layak terhadap pemiliknya.<sup>27</sup>

Hal yang sama juga dianut oleh UUPA, di mana dalam Pasal 18 dinyatakan bahwa untuk kepentingan umum dan dalam rangka usaha pembangunan negara, pemerintah boleh melakukan pencabutan hak milik atas tanah namun tetap disertai dengan ganti rugi. Salah satu tata cara yang apabila Negara melakukan pencabutan hak adalah melakukan pembayaran ganti kerugian sebelum melakukan pencabutan hak. Hal ini diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda Benda yang Ada di Atasnya. Pembayaran ganti kerugian adalah syarat utama agar tanah yang dicabut haknya dapat menjadi tanah milik Negara yang nantinya diserahkan kepada pihak yang berkepentingan dengan suatu hak yang sesuai.<sup>28</sup> Tanpa adanya ganti rugi, tindakan nasionalisasi bukan merupakan pencabutan hak tetapi pensitaan.<sup>29</sup>

Masyarakat Adat Deli hingga saat ini tidak pernah menerima ganti rugi atas tanah yang diambil oleh Pemerintah Indonesia, sementara pihak asing dan Belanda telah menerima ganti rugi atas aset yang dinasionalisasi. Tindakan nasionalisasi merupakan tindakan politis yang sah-sah saja dilakukan oleh pemerintah yang sah, namun tanah ulayat milik masyarakat

---

<sup>26</sup> Rachmadi Usman, *Hukum Kebendaan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hal. 184

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria* (Bandung: Penerbit Alumni, 1981), hal. 121

<sup>29</sup> *Ibid.*

persekutuan adat itu sendiri tetap merupakan milik persekutuan Masyarakat Adat.<sup>30</sup> Apabila pemerintah Indonesia pada dasarnya tidak memperluas makna nasionalisasi, di mana negara tidak mencabut hak milik Masyarakat Adat, maka tidak perlu dilakukan ganti kerugian.

Negara dalam hal ini tidak berhak mengambil dan mengubah tanah-tanah perkebunan menjadi tanah negara tanpa mempertimbangkan ganti rugi kepada Masyarakat Adat sebagai pemiliknya seperti pengaturan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1956 Tentang Peraturan-Peraturan dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah-Tanah Perkebunan. Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa tanah perkebunan adalah hak *erfpacht* dan hak kebendaan lainnya yang apabila hak tersebut dibatalkan, maka menjadi tanah Negara<sup>31</sup> tanpa perlu memberikan ganti kerugian (bebas) bagi pihak ketiga. Hal ini tentu tidak sesuai dengan pembelaan Indonesia dalam persidangan kasus tembakau Bremen yang menyatakan bahwa tanah konsesi perkebunan bersifat perseorangan (*persoonlijk recht*)<sup>32</sup> dan menjadikan Hukum Adat sebagai dasar pembelaan terhadap kasus tersebut.

Dari hal tersebut dapat disimpulkan bahwa proses nasionalisasi atas perusahaan Belanda NV Deli *Maatschappij* merupakan proses nasionalisasi yang sah sebab telah dijaminnya pemberikannya ganti rugi bagi pihak Belanda maupun pihak asing yang ada dalam perusahaan Belanda. Namun proses nasionalisasi yang dilakukan terhadap tanah ulayat Masyarakat Deli yang disewakan kepada Belanda bukan merupakan proses nasionalisasi yang sah sebab sebagai tindakan pencabutan hak tidak diberikannya ganti rugi sebagaimana yang disyaratkan oleh Pasal 27 UUDS 1950 yang merupakan konsideran dari UU Nasionalisasi No. 86 Tahun 1958. Bahkan pada dasarnya Pemerintah Indonesia tidak melaksanakan ketentuan Pasal 2 UU Nasionalisasi No. 86 Tahun 1958 yang menyatakan setiap proses nasionalisasi akan diberikan ganti rugi.

---

<sup>30</sup> Edy Ikhsan, *Op. Cit.*, hal. 350

<sup>31</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hal. 109

<sup>32</sup> Sudargo Gautama, *Segi-Segi Hukum Internasional pada Nasionalisasi di Indonesia, Op. Cit.*, hal. 154

## **B. 2. Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat Masyarakat Adat Kesultanan Deli**

Berdasarkan uraian yang telah dijabarkan sebelumnya mengenai keabsahan proses nasionalisasi Masyarakat Adat atas tanah ulayat yang dikonsesikan, disimpulkan bahwa proses nasionalisasi yang merupakan tindakan pencabutan hak atas tanah ulayat tidak sah sebab tidak disertai dengan pemberian ganti kerugian. Meskipun proses tersebut tidak sah, Masyarakat Adat Melayu Deli tidak memperoleh kembali tanah tanah ulayatnya karena adanya anggapan bahwa Kesultanan Deli merupakan suatu daerah swapraja yang sudah dibubarkan, sehingga tanah tanah swapraja hakikatnya menjadi tanah negara. Dampaknya kedudukan Masyarakat Adat tidak jelas apakah dapat mengklaim kembali tanah yang menjadi hak ulayatnya dan mengusahakan tanah tanah tersebut.

Dengan diberlakukannya UUPA, dapat dikatakan telah tercapai suatu kodifikasi dan unifikasi hukum agraria di Indonesia. Akan tetapi, kenyataan menunjukkan masih terdapat kendala dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan UUPA, khususnya yang berkaitan dengan tanah-tanah swapraja atau bekas swapraja. Berbicara mengenai tanah swapraja atau bekas swapraja, maka akan merujuk kepada masalah tanah di wilayah Kerajaan atau Kesultanan di mana ada perbedaan pendapat, yaitu pemerintah menganggap tanah Kesultanan Deli adalah daerah swapraja, sedangkan Kesultanan Deli menganggapnya sebagai tanah turun temurun dari nenek moyang. Terhadap tanah-tanah semacam ini, Diktum IV huruf A UUPA menentukan sebagai berikut:<sup>33</sup>

1. Hak-hak dan wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-Undang ini hapus dan beralih kepada Negara.
2. Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan dalam huruf a di atas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Meskipun dalam Diktum IV huruf A UUPA telah dijelaskan bahwa tanah swapraja dan penguasaannya beralih kepada Negara, namun hingga saat ini aturan yang merinci mengenai hal itu belum ada. Peraturan yang terbit adalah Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 yang

---

<sup>33</sup> Lego Karjiko, "Komparasi Antarsistem Tanah Nasional dengan Sistem Hukum Tanah Keraton Yogyakarta", *Jurnal Yustisia Edisi Nomor 68 Mei-Agustus, 2006*, hal. 1

memuat ketentuan mengenai pembagian tanah swapraja atau bekas swapraja dalam rangka pelaksanaan *Landreform*. Memori Penjelasan menyatakan bahwa Diktum IV diadakan dengan maksud untuk menghapuskan hak-hak yang bersifat feodal dan tidak sesuai dengan ketentuan undang-undang. Sudargo Gautama menyatakan ciri feodal nampak pada:<sup>34</sup>

1. Pengusaha memperoleh hak atas tanah sementara buruh untuk mempekerjakannya, seperti di Kesultanan Surakarta;
2. Buruh dipekerjakan secara paksa dan tanpa bayaran; dan
3. Semua tanah berada di kekuasaan Sultan dan rakyat dianggap sebagai *pachter* dan memberikan separuh hasil pekerjaannya kepada raja.

Kesultanan Deli memang berdiri pada masa Belanda untuk mempermudah pembuatan perjanjian dengan Perusahaan Perkebunan Belanda, namun bukan merupakan bentukan Belanda, tetapi atas keputusan para tetua adat masyarakat Kesultanan Deli. Kesultanan Deli tidak menjalankan praktik feodalisme seperti ciri di atas, di mana masyarakat tetap memiliki hak atas tanah dalam berbagai bentuk, salah satunya adalah tanah jaluran untuk menanam areal perkebunan setelah musim panen dan tidak memberikan hasil kerjanya pada Sultan. Sultan Deli dipilih untuk mempermudah Belanda memperoleh izin pemanfaatan tanah ulayat. Dapat disimpulkan apabila swapraja dibubarkan dan bergabung dengan Negara Indonesia, tanahnya tetap menjadi milik masyarakat yang menjadi hak ulayatnya, sebab yang dibubarkan adalah Kesultanan bukan Masyarakat Adat Melayu Deli itu sendiri.

Pasal 3 dan Pasal 5 UUPA menjamin keberadaan dan hak Masyarakat Adat tetapi dengan pembatasan atau persyaratan. yaitu pengakuan hak itu sepanjang kenyataan masih ada dan dalam pelaksanaan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengakuan hak ulayat diatur lagi dalam Peraturan Menteri Agraria No. 5 Tahun 1999, terutama dalam Pasal 2, di mana terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan Hukum Adatnya dalam kehidupannya sehari-hari, terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil

---

<sup>34</sup> Mahadi, *Op. Cit.*, hal. 165

keperluan hidupnya sehari-hari, dan terdapat tatanan Hukum Adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku

Masyarakat Adat Melayu Deli dalam kesehariannya masih menjalankan Hukum Adat, khususnya dalam hal perkawinan dan pewarisan. Dalam hal pertanahan, masyarakat Deli juga masih memiliki aturan pemanfaatan tanah bahwa tanah merupakan kepemilikan bersama.<sup>35</sup> Namun akibat tanah tersebut diambil oleh pemerintah melalui nasionalisasi dan keluarnya Surat Keputusan Gubernur Sumatra Utara No. 370/III/GSU tertanggal 16 Juli 1968 yang melarang kegiatan apapun di atas tanah bekas perusahaan Belanda, menyebabkan masyarakat ulayat terusir dari wilayahnya sendiri. Akibatnya, masyarakat tidak lagi dapat melakukan kegiatan tanah jaluran, sebagaimana yang disyaratkan dalam peraturan tersebut, sehingga tampak salah satu syaratnya tidak lagi terpenuhi.

Pasal 3 PMNA tersebut menyatakan bahwa pelaksanaan hak ulayat tidak dapat lagi dilakukan apabila merupakan bidang-bidang tanah yang sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan sesuai ketentuan dan tata cara yang berlaku. Mengacu pada pembahasan sebelumnya, pengambilan tanah dengan cara nasionalisasi tersebut tidak sah sebab tidak adanya ganti rugi yang diberikan kepada Masyarakat Adat, sehingga pada dasarnya tanah-tanah tersebut masih kepunyaan bersama Masyarakat Adat. Atas tanah ulayat, Masyarakat Adat Melayu Deli masih mempunyai hak untuk mengklaim tanah tersebut.

Tanah ulayat Masyarakat Adat Melayu Deli yang disewakan kepada pihak Belanda berukuran setidaknya 250.000 hektar yang merupakan hasil pembukaan hutan untuk perkebunan. Jumlah tersebut apabila diserahkan seluruhnya kepada masyarakat ulayat, maka akan bertentangan dengan Pasal 7 UUPA yang mengutamakan prinsip/asas fungsi sosial, di mana tanah yang dimiliki oleh siapapun tidak boleh melebihi batas yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat diartikan bahwa tindakan Pemerintah Indonesia yang mengubah hanya sebagian tanah tersebut dan membagi-bagikan tanah kepada masyarakat

---

<sup>35</sup> Hasil wawancara dengan Tengku Diky, Tokoh Masyarakat Adat Kesultanan Deli, pada 5 Januari 2020

melalui program *landreform* bukan merupakan proses yang salah. Sebab asas fungsi sosial merupakan asas paling utama dalam UUPA. Namun, bukan berarti Masyarakat Adat boleh diambil tanahnya seluruhnya tanpa ada sisa bagi hak ulayat dan tanpa diberikan ganti rugi. Pasal 17 ayat (3) UUPA menjelaskan kembali bahwa tanah yang luasnya sangat besar akan diberikan kepada rakyat yang membutuhkan dan akan diberikan ganti rugi kepada pemilik sebelumnya.<sup>36</sup> Ganti kerugian tersebut dapat dibayarkan oleh penerima tanah atau oleh Negara. Bagi Masyarakat Adat Melayu Deli seharusnya pada saat terjadinya pencabutan hak menerima Surat *Hutang Landreform*<sup>37</sup> sesuai dengan Undang-Undang No. 6 Tahun 1964 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 5 Tahun 1963 Tentang Surat *Hutang Landreform* (Lembaran Negara Tahun 1963 No. 63) Menjadi Undang-Undang. Apabila surat hutang ini diberikan kepada Masyarakat Adat Melayu Deli, maka tidak akan ada konflik tanah yang terjadi saat ini.

Penerbitan Surat *Hutang Landreform* sendiri saat ini sudah tidak dimungkinkan karena masa berlakunya hanya 12 tahun sejak tahun 1965 yang menyebabkan penyelesaian dengan pembayaran ganti rugi sudah tidak efektif. Oleh karena itu, penyelesaian yang paling efektif saat ini adalah pengembalian aset tanah yang dikuasai oleh PT Perkebunan Negara dan penerbitan Perda yang menjamin keberadaan dan memperkuat hak Masyarakat Adat atas tanah ulayatnya.

Pasal 5 UUPA menyatakan bahwa pengaturan mengenai Hukum Adat akan diatur dalam undang-undang lainnya. UUPA sendiri tidak memberikan pengaturan khusus tentang kewajiban terbitnya Perda bagi Masyarakat Adat dan hak ulayatnya. Tindak lanjut Pasal 5 dinyatakan dalam PMNA, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52/2014 Tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara

---

<sup>36</sup> Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria, Op. Cit.*, hal. 119

<sup>37</sup> Surat hutang *landreform* merupakan cara pembayaran ganti kerugian dari tanah-tanah yang dalam rangka pelaksanaan *landreform* diambil oleh Pemerintah berdasarkan ketentuan-ketentuan Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960. Pelunasan Surat *Hutang Landreform* akan dilakukan dalam waktu 12 tahun, terhitung sejak diterimakan kepada bekas pemilik tanah yang bersangkutan. Pasal 2 UU Nomor 6 Tahun 1964 menyatakan Surat *Hutang Landreform* tersebut diberi bunga 5 % setahun dari harga jual umum.

Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu (Permen Agraria No. 10 Tahun 2016). Hal ini juga diperkuat dengan adanya Putusan MK 35/PUU-X/2012 menegaskan ketentuan pengukuhan Masyarakat Adat dengan Perda.

Perda Pengakuan Masyarakat sendiri berdasarkan Permen Agraria No. 10 Tahun 2016 akan memberikan pengukuhan atau penetapan keberadaan dan pengakuan hak dan kewenangan.<sup>38</sup> Pengukuhan atau penetapan keberadaan pada dasarnya adalah proses untuk memeriksa pemenuhan kriteria Masyarakat Hukum Adat oleh suatu komunitas yang dilakukan tim bentukan pemerintah daerah. Kriteria untuk memeriksa keberadaan merupakan tuntutan dari ketentuan dalam konstitusi dan peraturan perundangan lainnya yang mensyaratkan masih hidup untuk mengakui Masyarakat Hukum Adat. Dengan demikian, keadaan masih hidup diukur dengan sejumlah kriteria. Ujung tahapan pengukuhan atau penetapan keberadaan adalah kejelasan unit sosial yang akan berperan sebagai subjek hukum yang berakhir dengan pengakuan kewenangan dan hak, yaitu hak-haknya atas sumber daya alam atau hak-hak tradisional lainnya.

Proses ini sudah pernah dilakukan kepada Masyarakat Adat Kesultanan Deli oleh Tim Panitia B Plus, di mana hasil laporannya sudah diserahkan kepada Pemerintah Provinsi Sumatra Utara. Dalam hasil laporannya jelas menyatakan bahwa masyarakat berhak atas tanah bekas perkebunan tersebut. Hal ini kembali dinyatakan dalam Laporan Kerja Komisi XI DPR 2012, yang menyatakan bahwa Masyarakat Deli berhak atas tanah tersebut namun terkendala tidak adanya peraturan daerah yang mengakui keberadaannya sebagai subjek hukum dan terkendala pelepasan aset oleh PTPN.

Hal ini membuktikan bahwa perlunya Perda untuk menjamin pengakuan hak ulayat Masyarakat Adat Melayu Deli. Apabila Perda tersebut sudah terbit, maka status hukum Masyarakat Adat Melayu Deli sudah jelas yang akan memberikan hak bagi Masyarakat Adat yang diwakili Sultan untuk menggugat di pengadilan. Selain itu, apabila Perda yang berasal

---

<sup>38</sup> Abdulrahman, *Draft Laporan Pengkajian Hukum Tentang Mekanisme Pengakuan Masyarakat Hukum Adat*, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2015), hal. 88

dari hasil penelitian Tim Penelitian tersebut diterima, maka Tim Penelitian juga dapat mengajukan pelepasan aset kepada pemegang hak atas tanah. Pasal 13 Permen Agraria No. 10 Tahun 2016 menyatakan bahwa Tim dapat menyampaikan pemberitahuan kepada pemegang hak dan meminta kepada pemegang hak untuk melepaskan sebagian hak tanahnya dan mengembalikan tanahnya kepada Negara.

PTPN diharapkan melepaskan Hak Guna Usaha (HGU) miliknya apabila masih berupa HGU aktif sesuai Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara No.: Per-22 /Mbu/12/2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor Per-02/1Mbu/2010 Tentang Tata Cara Penghapusbukuan dan Pemindahtanganan Aktiva Tetap Badan Usaha Milik Negara, di mana akan dilakukan rapat pemegang saham untuk melepaskan tanah tersebut, sedangkan apabila tanah tersebut merupakan HGU yang sudah habis masa berlakunya, maka sebagaimana pengaturan tentang HGU yang terdapat dalam UUPA, yaitu dalam Pasal 34 yang menyatakan bahwa HGU yang habis masa berlakunya kembali menjadi tanah Negara. Setelah proses pelepasan tanah selesai, maka tanah tersebut akan didaftarkan dan dicatatkan kepada BPN sebagai tanah ulayat.

Permen Agraria No. 10 Tahun 2016 memberikan persyaratan khusus bagi masyarakat yang memperoleh tanah di atas perkebunan, yaitu dalam Pasal 22 yang menyatakan bahwa hak komunal yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam perkebunan yang telah dilepaskan, wajib dikerjakan dan diusahakan sendiri oleh masyarakat dalam bentuk koperasi, unit bagian dari desa, atau kelompok masyarakat dalam bentuk lainnya. Perlindungan hukum terhadap Masyarakat Adat Melayu Deli yang tanahnya dinasionalisasi memang tidak diatur jelas dalam UUPA, namun banyak peraturan lainnya yang sudah mengakomodasi perlindungan dan penyelesaian sengketa tanah tersebut. Negara memiliki hak untuk mengambil tanah bagi kepentingan umum, namun perlu diperhatikan penghormatan terhadap hak-hak dasar terutama hak-hak yang sebelum kemerdekaan telah ada dan diakui oleh UUD NRI 1945. Negara sebagai pembuat dan pelaksana undang-undang harus tunduk dan taat kepada aturan yang telah dibuatnya sendiri.

Penyelesaian sengketa bagi Masyarakat Adat Melayu Deli yang diambil tanahnya melalui nasionalisasi adalah melalui penerbitan Perda yang mengakui dan menjamin hak Masyarakat Adat terutama hak ulayatnya, serta melalui pelepasan sebagian aset yang menjadi hak masyarakat itu sendiri. Masyarakat Adat Melayu Deli sudah sewajarnya mendapatkan ganti rugi atas nasionalisasi, namun karena kondisi perekonomian pada masanya tidak dalam kondisi yang baik, maka ganti rugi sebagaimana yang telah diamanatkan dalam berbagai peraturan tidak dapat dilakukan. Dengan munculnya Perda Pengakuan Masyarakat Adat Melayu Deli, maka hak haknya menjadi lebih terjamin sebagaimana yang telah dilakukan oleh provinsi dan kabupaten lainnya yang telah terlebih dahulu menerbitkan Perda Pengakuan Masyarakat Adat untuk mencegah terjadinya konflik dan memastikan terpeliharanya adat istiadat yang menjadi ciri khas daerah tersebut.

### **C. Kesimpulan**

Proses Nasionalisasi NV Deli *Maatschappij* pada dasarnya telah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Namun atas tanah ulayat yang dikonsesikan dan dianggap sebagai aset bukan merupakan proses yang sah. Nasionalisasi yang dilakukan atas pencabutan hak atas tanah ulayat tidak memberikan ganti kerugian sebagaimana yang dijamin oleh UU Nasionalisasi No. 86 Tahun 1958. Hal ini juga sudah diamanatkan dalam UUDS 1950 yang menyatakan bahwa pencabutan hak untuk alasan apapun harus diberikan ganti kerugian. Dalam hal ini, meskipun untuk kepentingan umum, Negara juga wajib memberikan ganti kerugian atas pencabutan hak melalui nasionalisasi.

Penyelesaian sengketa tanah ulayat tersebut sangat bergantung kepada pemaknaan akibat setelah bubarnya Kesultanan Deli sebagai swapraja. Kesultanan Deli yang tidak lagi menjalankan pemerintahan bukan berarti membuat hilangnya Masyarakat Adat Melayu Deli. Masyarakat Adat Melayu Deli telah memenuhi syarat yang ditentukan dalam UUPA dan PMNA yang menyatakan syarat syarat yang harus ada untuk diakui. Pengakuan tersebut akan mempermudah proses penyelesaian sengketa. Penyelesaian sengketa atas tanah ulayat tersebut seharusnya merupakan pembayaran ganti kerugian melalui Surat Hutang *Landreform*, namun

sudah tidak dimungkinkan karena sudah habis masa berlakunya. Penyelesaian sengketa yang dapat dilakukan adalah dengan membentuk tim yang meneliti keberadaan Masyarakat Adat yang kemudian memberikan rekomendasi untuk pembentukan Perda tentang pengukuhan Masyarakat Adat yang mana di dalamnya termasuk atas hak-hak yang dimiliki oleh Masyarakat Adat. Selain itu, oleh karena sudah beralihnya tanah-tanah tersebut menjadi hak guna usaha dan diberikan kepada PTPN, maka berdasarkan rekomendasi Tim Peneliti, PTPN dapat melepaskan aset tersebut yang kemudian didaftarkan kepada BPN sebagai tanah ulayat.

### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **Peraturan Perundang-undangan**

*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

*Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950*

*Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*

*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 1958 Tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda.* Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 162, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1690

*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.* Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043

*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1964 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 5 Tahun 1963 Tentang Surat Hutang Landreform (Lembaran Negara Tahun 1963 No. 63) Menjadi Undang-Undang.* Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1964 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2659

*Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1959 Tentang Pokok-Pokok Pelaksanaan Undang-Undang Nasionalisasi Perusahaan Belanda.* Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 5

*Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat*

*Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor: Per-22/MBU/12/2014 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor Per-02/MBU/2010 Tentang Tata Cara Penghapusbukuan dan Pemindahtanganan Aktiva Tetap Badan Usaha Milik Negara*

*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. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 568*

*Keputusan Menteri Pertama Republik Indonesia Nomor 485/M.P/1959 Tentang Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Pemerintah terhadap Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda dan Perusahaan-Perusahaan Asing di Indonesia*

#### **Buku**

Abdulrahman. *Draft Laporan Pengkajian Hukum Tentang Mekanisme Pengakuan Masyarakat Hukum Adat*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2015

Badruzaman, Mariam Darius. *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*. Bandung: Alumni, 1983

Gautama, Sudargo. *Segi-Segi Hukum Internasional pada Nasionalisasi di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1975

\_\_\_\_\_. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Penerbit Alumni, 1981

Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Djambatan, 1999

Ikhsan, Edy. *Konflik Tanah Ulayat dan Pluralisme Hukum (Hilangnya Ruang Hidup Orang Melayu Deli)*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2015

Ilmar, Aminuddin. *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012

Mahadi. *Sedikit Sejarah Perkembangan Hak-Hak Suku Melayu atas Tanah di Sumatra Timur*. Bandung: Alumni, 1978

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2010

- Ott, David H. *Public International Law in the Modern Law*. London: Pitman Publishing, 1987
- Pelzer, Karl J. *Toean Keboen dan Petani, Politik Kolonial dan Perjuangan Agraria di Sumatra Timur, 1863-1947*. Jakarta: Sinar Harapan, 1985
- Sihombing, B.F., *Sejarah Hukum Tanah di Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2018
- Soekanto, Soerjono. *Hukum Adat Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000
- \_\_\_\_\_. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2007
- Stroomberg, J. *Hindia-Belanda 1930*. Yogyakarta: Ircisod, 2018
- Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif*. Bandung: Alfabeta, 2009
- Sumardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan*. Jakarta: Kompas, 2001
- Usman, Rachmadi. *Hukum Kebendaan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013
- Wignjodipoero, Soerojo. *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*. Jakarta: Haji Masagung, 1990

### **Jurnal Ilmiah**

- Karjiko, Lego. “Komparasi Antarsistem Tanah Nasional dengan Sistem Hukum Tanah Keraton Yogyakarta”. *Jurnal Yustisia Edisi Nomor 68 Mei-Agustus, 2006*
- Saidin, O.K. “Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda atas Tanah Konsesi Kesultanan Deli (Studi Awal Hilangnya Hak-Hak atas Sumber Daya Alam Masyarakat Adat)”. *Jurnal Yustisia Edisi 91 Januari-April 2015*. Surakarta: Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, 2015
- Wasino. “Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Asing Menuju Ekonomi Berdikari”, *Jurnal Paramita Volume 26 Nomor 1 Tahun 2016*. Semarang: Universitas Negeri Semarang, 2016

### **Putusan Pengadilan**

- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 36/PUU-X/2012*
- Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 499 PK/Pdt/2017*

*Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia 341 PK/Pdt/2017*

**Media Internet**

Kamus Besar Bahasa Indonesia, “Pengertian Nasionalisasi”,  
<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/nasionalisasi>