

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah adat adalah tanah yang dikuasai oleh golongan atau sekumpulan masyarakat adat yang di wariskan secara turun temurun oleh nenek – moyang dari golongan tersebut. Sifat komunalistik menunjuk kepada menunjuk kepada adanya hak bersama para anggota masyarakat hukum adat atas tanah, yang dalam kepustakaan hukum disebut Hak Ulayat. Tanah Ulayat merupakan tanah kepunyaan bersama, yang diyakini sebagai peninggalan Nenek Moyang kepada kelompok masyarakat adat. Adapun kelompok tersebut bisa merupakan masyarakat hukum adat yang teritorial (desa, marga, nagari, *huta*). Bisa juga merupakan masyarakat hukum adat genealogik atau keluarga, seperti suku Minangkabau.¹

Menurut Pasal 18 UUPA jika warga memiliki tanah yang nantinya tanah itu dalam perencanaan pengadaan tanah untuk fasilitas umum yang di adakan oleh pemerintah, demi kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat maka warga tersebut harus merelakan tanah tersebut kepada negara, tentunya dengan ganti rugi secara layak bagi warga tersebut dan menurut cara yang diatur dengan undang – undang, nantinya tanah tersebut akan di gunakan untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat. Sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) Undang–Undang Dasar 1945 yang

¹Harsonoedi, 2008, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, djambatan, hlm 181.

menyebutkan bahwa: “bumi air dan kekayaan yang didalamnya dikuasai oleh Negara, hendaknya Negara menggunakan apapun yang ada di muka bumi ini dengan memiliki tujuan untuk mensejahterakan rakyat Indonesia.” Negara mempunyai kewenangan penuh dalam menguasai bumi air dan kekayaan alam, terutama yang terkait dengan tanah. Sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD karena begitu pentingnya arti tanah maka diadakan pengaturan yang lebih memadai sehingga dimunculkannya undang – undang. Untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan Negara dalam bidang Agraria, perlu adanya rencana mengenai peruntukan, penggunaan, dan persediaan tanah untuk berbagai macam keperluan dan kepentingan. Berdasarkan hierarkinya, ada rencana yang bersifat nasional dan rencana bersifat regional. Ada rencana yang bersifat umum ada rencana yang bersifat detail.

Dengan dicabutnya peraturan dan keputusan yang dibuat oleh Pemerintahan Hindia-Belanda, maka tercapailah kesatuan (*unifikasi*) hukum tanah yang berlaku di Indonesia, yang sesuai dengan kepribadian dan persatuan bangsa Indonesia. Dalam mewujudkan kesatuan hukum tersebut, Hukum Adat dijadikan dasar bagi Pembentukan Hukum Nasional. Hukum Adat dijadikan Hukum dasar karena hukum tersebut dianut oleh sebagian besar rakyat Indonesia sehingga Hukum Adat tentang tanah mempunyai kedudukan istimewa dalam pembentukan Hukum Tanah Nasional.²

² Santoso Urip, 2015, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm. 11

Tentang pengaturan dasar pokok – pokok agraria atau biasa disebut dengan UUPA. Sesuai dengan Pasal 2 UUPA tahun 1960 yang mengatur tentang hak menguasai negara menyebutkan bahwa :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan (tanah).
- b. Menentukan dan mengatur hubungan – hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah.

Tanah – tanah adat hampir semuanya belum di daftar karena tunduk pada hukum adat. Sebelum undang – undang Pokok Agraria mengenai tanah – tanah hak milik terlebih di Jawa, Madura dan Bali juga diadakan pendaftaran tanah, tetapi bukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan melainkan diselenggarakan untuk keperluan pemungutan pajak tanah yaitu Landrete atau Pajak Bumi dan Verponding Indonesia.³

Mengenai transaksi tanah perseorangan yaitu dimana terjadinya hak milik atas tanah misalnya dikarenakan perorangan dengan keluarganya membuka tanah hutan(tanah hutan lingkungan hak ulayat marga/desa, kampung) untuk tanh perladangan yang dijadikan sebagai tempat kediaman atau tempat usaha pertanian yang tetap dengan penanaman tanaman tumbuhan. Untuk tanah perseorangan yang tidak di rawat oleh perseorangan maka tanah tersebut akan kembali jatu kepada tanah ulayat setempat yaitu desa, marga ataupun kelompok. Hak milik atas tanah perladangan dapat di tingkatkan menjadi hak milik tetap apabila di atas

³Boedi Harsono, 1995, *Sejarah Hukum AgrariaIndonesia*, Jakarta, Djamban, hal.50

tanah tersebut ditanami tumbuhan berupa tanaman keras (pohon, buah – buahan, karet, kelapa, dan kopi) yang rapat sehingga menjadi tanaman kebun.⁴

Hubungan Tanah Ulayat dengan Tanah perseorangan adalah selalu ada pengaruh timbal balik. Makin banyak usaha seseorang melakukan sesuatu atas bidang tanah tersebut maka makin eratlah hubungannya dengan tanah yang bersangkutan dan maka makin kuat pula haknya atas tanah tersebut.⁵ Terkait dengan percepatan pembangunan pariwisata danau toba dengan membutuhkan 603 hektar lahan tanah dari masyarakat adat maka dalam hal ini pemerintah harus segera melakukan komunikasi dengan masyarakat adat terkait pembebasan tanah dari masyarakat adat dengan ketentuan dan syarat yang harus dipenuhi dari pemerintah maupun masyarakat adat yang sah secara hukum dan sosialisai atau pun pemahaman masyarakat tentang pembebasan tanah harus dengan jelas penyampaianya terhadap masyarakat dimana banyak masyarakat awam mengartikan pembebasan tanah dengan peralihan hak milik diartikan lebih menguntungkan pihak pemerintah ataupun pihak swasta.⁶ Seringnya kegagalan dalam peralihan hak tanah karena tidak terjadi kesepakatan terkait ganti rugi antara yang membutuhkan tanah dan si penyedia jasa dalam transaksi jual beli tanah.

Terkait pemberian ganti kerugian yang di berikan pemerintah dalam pembangunan pariwisata yakni Badan Otorita Pariwisata pembebasan hak tanah di

⁴Hadikusuma.Hilman, 2003,*Pengantar ilmu hukum adat di Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, Hlm 223

⁵Harsono boedi,2008, *Hukum Agraria Indonesia*,djambatan,Jakarta, hlm.189.

⁶Sutedi Adrian,2007, *Implementasi prinsip Kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan*, sinar grafika, Jakarta Hlm 87.

jamin oleh UUPA yaitu pasal 18 yang menyatakan bahwa “untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak – hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak, menurut cara yang di atur dalam undang – undang.” Ketentuan pasal 18 merupakan jaminan bagi perorangan ataupun masyarakat adat atas tanah, yang tanahnya di jadikan untuk kepentingan umum.⁷ Pemberian ganti rugi terkait pembebasan tanah oleh pemerintah harus merata dan layak di wilayah yang di tentukan di 8 kabupaten cakupan area wilayah Danau Toba yakni wilayah kabupaten :

1. Kabupaten Samosir
2. Kabupaten Toba Samosir
3. Kabupaten Dairi
4. Kabupaten Simalungun
5. Kabupaten Karo
6. Kabupaten Humbang Hasundutan
7. Kabupaten Tapanuli Utara

Kedelapan kabupaten ini adalah kawasan yang dibutuhkan dalam pembangunan pariwisata Danau toba dengan fokus penerapan utamanya berada diwilayah Kabupaten Samosir dimana kawasan Kabupaten Samosir seluruhnya di lalui oleh Danau Toba. Kedelapan wilayah ini masih sangat banyak dijumpai tanah adat yang di wariskan oleh nenek moyang dari garis keturunan tersebut. Tetapi seiring perkembangan jaman kebutuhan semakin meningkat, sehingga terjadi pinjam – meminjam untuk kebutuhan hidup . Tanah yang merupakan harta peninggalan dan bernilai tinggi dari masyarakat adat dijadikan sebagai alat peminjaman dan banyak yang dijual kepada investor khususnya di pesisir Danau

⁷Penjelasan pasal 18 Undang – undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.

Toba. Dalam masyarakat hukum adatak toba dapat dibedakan menjadi tiga bidang yaitu:

1. Bidang urusan Pemerintahan Umum
2. Bidang urusan adat, dan
3. Bidang urusan keagamaan.

Di dalam daerah Sumatera bagian utara urusan pemerintahan umum biasanya dipegang oleh wakil keturunan yang menguasai tanah, *marga tanah*(heersende marga atau regende marga). Para wakil marga tanah ini yang secara turun-temurun hak kepala huta yang disebut dengan “*Raja ni huta*”.⁸Jabatan pemerintahan adat tersebut bersifat turun-temurun dan biasanya dipegang oleh anak tertua lelaki atau oleh anak bungsu lelaki, kecuali apabila anak tertua dan anak bungsu lelaki tidak mampu, tidak cakap atau berhalangan, barulah kedudukannya sebagai pemangku adat digantikan oleh anak tengah.Jelaslah kepengurusan pemerintahan adat dalam masyarakat Batak dipengaruhi oleh susunan kekerabatannya yang disebut “*dalihan na tolu*”yang merupakan tungku dari tiga hubungan kekerabatan antara marga sendiri.

Biasanya pengalihan hak milik tanah khususnya di pesisir danau toba dimana adat yang berlaku adalah adat Batak Toba dilakukan dengan cara Lisan dan sah menurut adat apabila di saksi oleh saksi – saksi, di tanda tangani oleh kedua pihak yaitu si pembeli dan penjual dan di saksi oleh kepala adat ataupun

⁸ Hadikusuma Hilman,2003, *pengantar ilmu Hukum Adat Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 121

kepala desa. Proses pengalihan ini di laksanakan semakin lama semakin menjadi kegiatan manusia secara alamiah dan tidak terelakkan terjadinya di atas tanah adat atau tanah keluarga sekalipun.⁹ Disamping itu, Dengan terindividualisasinya tanah – tanah adat dengan cara mendaftarkannya memberikan peluang bagi para pemiliknya untuk menggunakan bukti kepemilikan hak atas tanah itu sebagai jaminan hutang (ditanggungkan atau diagunkan).¹⁰

Berubahnya hak kepemilikan tanah masyarakat adat menjadi hak milik (tanah milik pemerintah), maka hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanah tersebut akan lepas. Lepas disini dalam arti pemilik tanah adat tidak berhak untuk menguasai atau memiliki tanah tersebut lagi melainkan pemerintah. Namun Soepomo berpendapat bahwa hak milik atas tanah tersebut memiliki kekuasaan untuk bertindak sebagai yang berhak sepenuhnya atas tersebut dengan mengingat kewajiban terhadap masyarakat hukum adat dan kearifan lokal yang dimiliki adat tersebut harus diperhatikan oleh pemilik tanah tersebut.¹¹

Ada dua macam transaksi dalam hukum adat yaitu :

1. Perbuatan hukum secara sepihak yaitu sekelompok orang mendiami tempat dan membuat rumah diatas tanah itu, membuka tanah pertanian, mengubur orang di tempat itu dan lain – lain. Perbuatan hukum ini adalah hanya satu pihak.

⁹Mhd.Yamin Lubis & Abd.Rahim Lubis,*loc cit*,hal 98

¹⁰*Ibid.* Hal 113

¹¹Soepomo, 1967,*Hukum Perdata Jawa Barat*,Jakarta, Djamban, hlm. 123

2. Perbuatan hukum bersifat dua pihak. Intinya adalah peralihan hak atau penyerahan hak dengan pembayaran kontan. Untuk menjalankan transaksi dibutuhkan bantuan kepada persekutuan yang bertanggung jawab atas sahnya perbuatan hukum itu, maka perbuatan tersebut harus terang dan tunai.¹²

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana pemberian ganti kerugian atas tanah masyarakat hukum adat Batak Toba dalam rangka pengelolaan pengembangan Pariwisata di Danau Toba berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 tentang Badan Otorita Pengelola Pariwisata Danau Toba?

1.3 Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah dari judul yang diangkat yaitu dengan Judul Pemberian ganti rugi atas tanah Masyarakat Adat Batak, maka tujuan dari penelitian ini yaitu Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pemberian ganti rugi atas tanah masyarakat Batak berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 tentang Badan Otorita Pengelola Pariwisata Danau Toba.

¹²*Ibid, hal. 84*

1.4 Kegunaan

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang baik secara teoritis maupun praktis dan yang menjadi mamfaat dari penelitian ini baik secara teoritis maupunpraktis adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Memberikan data, Informasi dan penjelasan secara Jelas dan lengkap kepada akademisi terkait bagaiman pemberian ganti rugi dalam peruntukan dan penggunaan tanah dalam masyarakat hukum adat batak.

2. Kegunaan Praktis

Memberikan Pemahaman atau Pengetahuan kepada masyarakat adat Terkait pemberian ganti rugi atas tanah adat dan terkait individu atau kelompok yang berhak menerima ganti kerugian atas tanah adat.

1.5 Keaslian

Keaslian dalam penelusan ini diuraikan berdasarkan table sebagai berikut:

Table 1.1 Penelitian Sebelumnya

Nama dan Universitas	Judul Skripsi	Rumusan Masalah
1. I dewa Gede Putra Joni Dharmaawan K,Universitas Diponegoro Semarang.	“Pelaksanaan Pengadaan Tanah asal hak milik adat untuk kepentingan umum di kecamatan Dawan	1. Bagaimanakah pelaksanaan pengadaan tanah milik adat untuk kepentingan umum di

	Kabupaten Klungkung Provinsi Bali.”	kecamatan Dawan, Kabupaten Klungkung, Provinsi Bali? 2. Apakah faktor pendukung dan faktor penghambat pengadaan hak tanah milik adat untuk kepentingan umum guna Pembuata ajalan By pass Tohpati – kusamba di kabupaten Klungkung?
2. A.Suryaman, Universitas Hasanuddin Makassar	“Ganti kerugian atas tanah adat untuk kepentingan Transmigrasi di Kabupaten Maumere”	Bagaimana pelaksanaan pemberian ganti rugi Tanah adat di Maumere?

Penulisan ini dibuat setelah melakukan penelusuran terkait judul yang sama dengan penulis dengan mencari dan menemukan apakah terdapat tulisan yang sama mengenai ganti rugi atas tanah adat dengan implikasi Badan Otorita Pariwisata. Dan Perbedaan skripsi dengan penelitian yang di atas adalah sebagai berikut :

1. Lokasi dari penelitian skripsi berbeda – beda antara skripsi A. Suryaman dengan I dewa Gede Putra Joni Dharmaawan K dan yang akan ditulis Penulis.
2. Penelitian yang di teliti oleh A. Suryaman lebih cenderung pada ketidakjelasan dalam pemberian ganti rugi terhadap tanah adat yang

terjadi banyak ketidakjelasan dari setiap ganti rugi yang di berikan terhadap masyarakat adat

3. Skripsi yang ditulis oleh I dewa Gede Putra Joni Dharmaawan K menitik beratkan pada faktor – faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan pemberian ganti kerugian pada masyarakat adat.
4. Penelitian skripsi ini lebih memfokuskan pada pelaksanaan pemberian ganti rugi pada masyarakat adat Batak.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Berdasarkan judul dari penulisan skripsi dan rumusan masalah maka digunakan jenis pendekatan doktrinal (*normatif*).Metode ini berfungsi memecahkan masalah-masalah tertentu yang dianggap menarik untuk diteliti serta menarik kesimpulan berdasarkan pembahasan yang di uraikan.¹³

1.6.2Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang di gunakan penulis dalam melakukan penulisan skripsi adalah berdasarkan latar belakang dari judul dan berdasarkan rumusan masalah dengan metode pendekatan perundang – undangan (statue Aporoach) terkait permasalahan hukum yang terjadi di masyarakat pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang

¹³Soerjono Soekanto, Op. cit, hlm.13

dalam hukum, maka akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu-isu yang dihadapi serta sebagai sandaran dalam membangun satu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.¹⁴

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

a. Bahan Primer

Bahan hukum utama yang digunakan dalam membahas ataupun mengkaji penelitian yang ditulis, dalam hal ini menggunakan bahan utama yaitu , peraturan perundang-undangan seperti Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016, undang-undang nomor 2 tahun 2012, Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dan lain sebagainya yang berhubungan dengan pemberian ganti rugi atas tanah adat.

b. Bahan sekunder

Merupakan bahan kajian atau sumber bahan yang digunakan untuk mendukung bahan utama/data primer yakni berupa, pendapat ahli, Buku-buku, literature, jurnal, skripsi dan lain sebagainya yang berhubungan dengan pemberian ganti kerugian atas tanah adat.

1.6.4 Metode Analisis

Analisa data dan pembahasan dilakukan secara kualitatif artinya menguraikan data dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun logis, tidak tumpang tindih, efektif sehingga memudahkan mendeskripsikan dan

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 95

menjelaskan hasil analisis. Kemudian hasil analisis tersebut dapat ditarik kesimpulan secara induktif yaitu suatu cara berfikir dalam mengambil kesimpulan secara umum yang didasarkan atas fakta-fakta yang bersifat khusus dan selanjutnya dari beberapa kesimpulan tersebut dapat dijadikan rekomendasi.