

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Tanah merupakan kebutuhan dasar manusia. Sejak lahir sampai meninggal dunia, manusia membutuhkan tanah untuk tempat hidupnya. Secara kosmologis, tanah adalah tempat manusia tinggal, tempat dan mana mereka berasal, dan akan ke mana mereka pergi. Dalam hal ini, tanah mempunyai dimensi ekonomi, sosial, kultural, dan politik.<sup>1</sup>

Terkait kepemilikan atas tanah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) juga menyatakan dengan tegas tentang hak individu kepemilikan hak atas tanah. Namun, dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU Pengadaan Tanah), tidak ditegaskan mengenai hak individu kepemilikan atas tanah. Dalam Pasal 1 angka 5 hanya disebutkan Hak Atas tanah adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA dan hak lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang.<sup>2</sup>

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah, seharusnya ditegaskan tentang hak individu yang tidak mudah dilepaskan oleh karena Indonesia menganut sistem Eropa Kontinental. Prinsip utama atau prinsip dasar sistem hukum Eropa Kontinental ialah bahwa hukum itu memperoleh kekuatan mengikat karena berupa peraturan yang berbentuk undang-undang yang tersusun secara sistematis dalam kodifikasi.<sup>3</sup>

Meski demikian, tanah juga memiliki fungsi sosial. Berkaitan dengan fungsi tanah, Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menegaskan bahwa walaupun manusia dengan tanah bersifat abadi selaku pemilik tanah, tidak berarti pemilik tanah boleh semena-mena menggunakan haknya, tanpa memerhatikan

---

<sup>1</sup>Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2015, Hlm. 1.

<sup>2</sup>*Ibid.* Hlm. 2.

<sup>3</sup>*Ibid.*

kepentingan orang lain. Dalam konteks pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, hak milik atas tanah bisa dicabut justru karena tanah memiliki fungsi sosial.<sup>4</sup>

Selain itu, Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan secara jelas bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terdapat di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Hal ini dengan jelas mengandung amanah konstitusional yang sangat mendasar, yaitu bahwa pemanfaatan dan penggunaan tanah harus dapat mendatangkan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini berarti bahwa setiap hak atas tanah dituntut kepastian mengenai subyek, obyek, serta pelaksanaan kewenangan haknya. Yang dimaksud dikuasai oleh Negara adalah bahwa Negara diberi wewenang untuk:<sup>5</sup>

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan, dan pemeliharaannya.
2. Menentukan dan menetapkan hak-hak yang dapat dimiliki, yaitu bumi, air, dan ruang angkasa sesuai ketentuan yang berlaku.
3. Mengatur dan menetapkan lembaga-lembaga hukum tentang bumi, air, dan ruang angkasa.

Namun, dalam rangka meningkatkan kualitas hidup manusia (mewujudkan kesejahteraan rakyat), maka pembangunan merupakan sebuah keniscayaan. Untuk melaksanakan pembangunan, pemerintah memerlukan tanah untuk tempat kegiatan proyek yang akan dibangun. Pemerintah mempunyai kewajiban untuk menyediakan tanah yang diperlukan untuk pembangunan, antara lain dan tanah Negara yang tidak dikuasai oleh rakyat ataupun dengan menyediakan bank tanah bagi kepentingan pembangunan. Namun fakta menunjukkan pemerintah tidak mampu memenuhi penyediaan tanah untuk memenuhi semua kebutuhan pembangunan sehingga banyak proyek pembangunan yang dilakukan harus mengambil tanah rakyat.<sup>6</sup>

Negara berkewajiban untuk terus memperbaiki peraturan perundang-undangan pengadaan tanah terkait tuntutan kebutuhan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, dan pada saat yang sama menghormati hak-hak asasi pemilik tanah. Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau yang menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan pencabutan hak atas bangunan. Asumsi dan konsep dasar yang melandasi Hukum

---

<sup>4</sup>*Ibid.* Hlm. 3.

<sup>5</sup> Rusmadi Murad, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan*, Mandar Maju, Bandung, 2007, Hlm. 75.

<sup>6</sup>*Ibid.*

Tanah Nasional tentu saja tidak dapat dipisahkan dari kedudukan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.<sup>7</sup>

Dalam konteks pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, banyak persoalan yang muncul akibat kelemahan regulasi. Di satu sisi, pembuat regulasi (pemerintah dan DPR) memang sudah menerbitkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Di sisi lain, aspek material dari semua regulasi yang ada kurang memadai sehingga berpotensi menimbulkan masalah. Aspek material yang berpotensi menimbulkan masalah tersebut, antara lain: definisi dan cakupan kepentingan umum, mekanisme pengadaan tanah, bentuk dan dasar perhitungan ganti rugi, serta penerapan sistem konsinyasi (penitipan uang ganti rugi ke pengadilan).<sup>8</sup>

Terkait ganti rugi, dibandingkan dengan Keppres Nomor 55 Tahun 1993, Perpres Nomor 36 Tahun 2005, dan Perpres Nomor 65 Tahun 2006, komponen yang dinilai dan bentuk ganti rugi dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah lebih banyak dan akomodatif terhadap kepentingan pemegang hak atas tanah. Dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah dijabarkan komponen yang dinilai meliputi: a) tanah, b) ruang atas tanah dan bawah tanah, c) bangunan, d) tanaman, e) benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau f) kerugian lain yang dapat diterima. Sementara itu, bentuk ganti rugi yang diakomodasi dalam UU Pengadaan Tanah, meliputi: (1) uang, (2) tanah pengganti, (3) pemukiman kembali, (4) kepemilikan saham, atau (5) bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.<sup>9</sup>

Selain itu, Undang-Undang Pengadaan Tanah menyebutkan tentang ganti rugi fisik dan nonfisik. Namun, bentuk ganti rugi nonfisik tidak dijabarkan secara terperinci. Padahal, perhitungan ganti rugi nonfisik sangat menentukan asas keadilan dan kesejahteraan bagi pemegang hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana diamanahkan dalam falsafah Pancasila dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

Persoalan-persoalan yang muncul dalam kegiatan pengadaan tanah lebih disebabkan oleh ketentuan perundang-undangan di bidang pertanahan yang tidak memberikan perlindungan bagi pemegang hak atas tanah. Khusus menyangkut aspek ganti rugi, regulasi yang ada belum secara konkret menjamin kehidupan pemegang hak atas tanah memperoleh kehidupan yang lebih baik dibandingkan sebelumnya. Fakta menunjukkan bahwa terjadi proses pemiskinan terhadap

---

<sup>7</sup> Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Op. Cit. Hlm. 5.

<sup>8</sup> Suryanto Dkk., *Studi Identifikasi Masalah Pertanahan*, BPN Bekerja Sama Dengan Lembaga Penelitian Universitas Airlangga, Surabaya 2001, Hlm. 2

<sup>9</sup> Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

pemegang hak atas tanah dalam setiap proyek pembangunan untuk kepentingan umum. Hal itu disebabkan karena regulasi maupun pelaksanaannya di lapangan masih jauh dari ideal baik secara yuridis, sosiologis, maupun filosofis.<sup>10</sup>

Hukum merupakan salah satu benteng pertahanan setiap individu masyarakat agar tidak diperlakukan semena-mena. Pada sisi lain, hukum menjadi benteng dari keseluruhan masyarakat dan negara agar tidak seorang pun melakukan pelanggaran hukum serta melanggar kesepakatan hidup bersama dalam bingkai kenegaraan Indonesia untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur.<sup>11</sup>

Hukum tidak hanya meliputi asas dan kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan juga termasuk lembaga dan proses dalam mewujudkan berlakunya kaidah itu dalam kenyataan di masyarakat. Frasa „asas dan kaidah“ menggambarkan hukum sebagai gejala normatif, sedangkan frasa „lembaga“ dan „proses“ menggambarkan hukum sebagai gejala sosial. Hukum sebagai gejala normatif diartikan bahwa bentuk hukumnya yang dikehendaki adalah perundang-undangan. Di sisi lain, hukum sebagai gejala sosial berarti faktor-faktor non-yuridis, seperti yang dikatakan oleh Kelsen dalam teori murni tentang hukum, yaitu “filosofis, etis, sosiologis, dan politis”.<sup>12</sup>

Secara sosiologis, M. Solly Lubis menyatakan bahwa hukum dari masyarakat saling memengaruhi pergeseran nilai dan tata krama serta perubahan mengenai apa yang salah dan benar, layak dan tak layak menurut masyarakat akan memengaruhi perkembangan dan isi hukum.<sup>13</sup>

Pada hakikatnya, kaidah hukum yang ada lebih banyak bermuatan politis daripada memberikan keadilan dan kesejahteraan kepada masyarakat sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Padahal perlindungan hukum yang benar itu harus memiliki ketiga unsur tersebut dan harus mempunyai kekuatan yuridis, sosiologis, dan filosofis. Dalam penerapan ganti rugi tanah dan yang berkepentingan dengan tanah, baik individu, masyarakat, badan hukum (pengusaha), serta negara (instansi pemerintah dan BUMN) harus dilindungi dan

---

<sup>10</sup> Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Op. Cit. Hlm. 10.

<sup>11</sup> *Ibid.* Hlm. 11.

<sup>12</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, PT. Alumni, Bandung, 2002, Hlm. 20.

<sup>13</sup> M. Solly Lubis, *Politik dan Hukum Di Era Globalisasi*, Mandar Maju, Bandung, 2000, Hlm. 25.

tindakan penyalahgunaan wewenang/kekuasaan oleh orang-orang yang mencari pemenuhan kepentingannya dengan melanggar hak asasi orang lain.<sup>14</sup>

Perlindungan hukum bagi korban kasus-kasus pertanahan akibat penyalahgunaan kekuasaan dapat dilakukan secara *civil liability* (pertanggungjawaban perdata), kepada pihak yang dirugikan (korban) untuk menuntut agar yang menjadi haknya dapat dibayar kembali. Di samping itu, juga dapat dilakukan perlindungan hukum secara *criminal liability* (pertanggungjawaban pidana). Pertanggungjawaban ini dapat dilakukan dengan menerapkan penal (hukuman) dan non-penal (tidak dapat dihukum), misalnya dengan menerapkan Pasal 14c Kitab Undang-undang Hukum Pidana, yaitu dengan sistem pembayaran bersyarat dalam pidana ganti rugi tanah.<sup>15</sup>

Beberapa penjelasan diatas lah yang menarik perhatian penulis untuk melakukan penelitian terhadap pengadaan tanah bagi kepentingan umum dimana hal tersebut sangat menyentuh kehidupan masyarakat secara langsung atas pembebasan tanah yang sudah bertahun-tahun dijadikan tempat tinggal yang kemudian terjadi pembebasan tanah dengan ganti rugi yang biasanya nilai ganti rugi tersebut tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat. Sebagai contoh kasus yang merupakan penelitian dalam penulisan skripsi ini penulis membahas mengenai Tinjauan Hukum Dalam Ganti Rugi Pembebasan Tanah Untuk *Transmisionline* Gardu Induk Sidikalang-Salak (Studi : Kantor PLN Unit Induk Pembangunan II Medan).

## 1.2. Identifikasi Masalah

Adapun identifikasi masalah atas latar belakang diatas mengenai penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana mekanisme pembebasan pengadaan tanah untuk pembangunan *transmisionline* gardu induk sidikalang-salak.
2. Bagaimana ganti rugi pembebasan pengadaan tanah untuk pembangunan *transmisionline* gardu induk sidikalang-salak.
3. Apa hambatan dalam pembebasan pengadaan tanah untuk pembangunan *transmisionline* gardu induk sidikalang-salak.
4. Masalah aspek pembebasan tanah untuk pembangunan *transmisionline* gardu induk sidikalang- salak.

---

<sup>14</sup> Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Op. Cit.*, Hlm. 14.

<sup>15</sup> *Ibid.* Hlm. 14-15.

5. Masalah proses pelepasan tanah dari masyarakat ke pihak terkait untuk pembangunan *transmissionline* gardu induk sidikalang-salak .
6. Masalah keberatan warga akibat pengadaan tanah untuk pembangunan *transmissionline* gardu induk sidikalang-salak.

### **1.3. Pembatasan Masalah**

Adapun pembatasan masalah atas identifikasi masalah diatas bertujuan agar tidak terjadinya perluasan masalah-masalah yang akan di bahas yaitu mengenai bagaimana mekanisme, bentuk ganti rugi, dan bentuk hambatan pembebasan pengadaan tanah untuk pembangunan *transmissionline* gardu induk sidikalang-salak.

### **1.4. Perumusan Masalah**

Adapun yang menjadi perumusan masalah dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

- 1 Mekanisme pembebasan pengadaan tanah untuk pembangunan *transmissionline* gardu induk sidikalang-salak.
2. Ganti rugi pembebasan pengadaan tanah untuk pembangunan *transmissionline* gardu induk sidikalang-salak.
3. Hambatan dalam pembebasan pengadaan tanah untuk pembangunan *transmissionline* gardu induk sidikalang-salak.

### **1.5. Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

#### **1.5.1 Tujuan Penelitian**

Sehubungan dengan penulisan skripsi ini adapun tujuan penelitian penulis adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui mekanisme pembebasan pengadaan tanah untuk pembangunan *transmissionline* gardu induk sidikalang-salak.
2. Untuk mengetahui ganti rugi pembebasan pengadaan tanah untuk pembangunan *transmissionline* gardu induk sidikalang-salak.
3. Untuk mengetahui hambatan dalam pembebasan pengadaan tanah untuk pembangunan *transmissionline* gardu induk sidikalang-salak.

### **1.5.2. Manfaat Penelitian**

#### **1. Manfaat Teoritis**

Untuk menambah pengetahuan penulis secara teoritis di bidang hukum perdata mengenai mekanisme, bentuk ganti rugi, dan hambatan pembebasan pengadaan tanah untuk pembangunan *transmissionline* gardu induk sidikalang-salak.

#### **2. Manfaat Praktis**

Untuk memberikan kegunaan secara praktis bagi para pihak yang terkait khususnya bagi mahasiswa dan mahasiswi, akademisi, penegak hukum, serta masyarakat pada umumnya dalam hal untuk mengetahui mekanisme, ganti rugi, dan hambatan pembebasan pengadaan tanah untuk pembangunan *transmissionline* gardu induk sidikalang-salak.