

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Jalan merupakan tempat untuk transportasi darat kecuali kereta api, jalan sangat berguna untuk kepentingan manusia dalam kehidupan sehari-hari yang dapat menghubungkan satu tempat ke tempat lain. Dalam era modern seperti ini pembangunan sangat gencar dibangun karena semakin banyak pertumbuhan penduduk semakin meningkat juga infrastruktur yang dibangun khususnya pembangunan jalan raya. Untuk melancarkan pembangunan jalan pemerintah harus mempunyai tanah yang memadai agar pembangunan dapat berjalan dengan lancar. Cara untuk mendapatkan tanah yaitu dengan cara membeli tanah atau pengambilan hak-hak tanah perseorangan. Dalam melakukan pengadaan tanah maka harus proses pengambilan Hak tanah dari masyarakat terhadap pemerintah Kegiatan mengambil tanah oleh Pemerintah dalam rangka menyelenggarakan pembangunan untuk kepentingan umum inilah yang disebut dengan pengadaan tanah yang disertai dengan pemberian ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

Tanah yang berhubungan oleh orang banyak adalah sebuah prioritas yang mendasar atau yang diutamakan. Tanah mempunyai nilai ekonomis yang tinggi dan juga mempunyai fungsi sosial, dari sinilah kepentingan pribadi di relakan untuk kepentingan umum. UUD 1945 Pasal 33 ayat 3 juga menyatakan seluruh kekayaan dikuasai oleh negara dan manfaatnya

sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat. Dalam hubungan antara Negara dan warga Negara, keadilan sosial mengandung pemahaman bahwa warga Negara mempunyai kewajiban untuk memberikan sumbangan kepada Negara demi terwujudnya kesejahteraan umum, sedangkan Negara berkewajiban untuk berbagi kesejahteraan kepada para warga negaranya sesuai dengan jasa atau kemampuan dan kebutuhan masing-masing (secara proporsional).<sup>1</sup> Pada hal fungsi sosial menuntut untuk adanya suatu keseimbangan dari kepentingan pribadi dengan kepentingan umum dari adanya suatu keseimbangan tersebut bisa diharapkan adanya keadilan dan kesejahteraan untuk seluruh rakyat.<sup>2</sup>

Saat melakukan pembebasan lahan, ada proses dimana adanya pengambilan hak atas tanah dari masyarakat kepada pemerintah harus mengambil tanah oleh Pemerintah tersebut dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum, jadi ini yang dinamakan sebagai pembebasan lahan disertai dengan kompensasi atau ganti rugi bagi mereka yang berhak atas tanah yang diberikan kepada pemerintah.<sup>3</sup> Pencabutan atau pengambilan hak atas tanah menurut UUPA yaitu pengambil alihan tanah kepemilikan pihak lain yang diberikan kepada negara yang dilakukan dilakukan pemerintah dalam keadaan yang memaksa.<sup>4</sup> yang mengakibatkan

---

<sup>1</sup> Heri Suherman dan Martin Roestamy, "Asas keseimbangan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan pemberian ganti untung", *Jurnal Living Law*, V ol 10, No 2, 2018, hlm. 130

<sup>2</sup> Sudargo Gautama, 1984, *Tafsiran Undang-undang pokok Agraria*, Bandung; alumni, hlm. 21

<sup>3</sup> Mudakir Iskandar Syah, 2010, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Jala Permata Aksara, Jakarta, hlm. 6.

<sup>4</sup> Florentina Rosalin Kusumarai et al., "Penitipan uang ganti kerugian dalam pengadaan tanah (studi pengadaan tanah untuk pembangunan proyek waduk logung di kodus)", *Diponegoro law journal*, volume 5, Nomor 3 Tahun 2016, hlm 10

hak atas tanah menjadi hapus, tanpa pihak yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi suatu kewajiban hukumnya.<sup>5</sup> Dasar untuk pengambilan hak tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Undang-undang No 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria Pasal 2 ayat (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Proses pembebasan tanah sendiri sudah diatur dalam UU No 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam Undang-undang tersebut sudah diatur bagaimana proses atau prosedur pengadaan tanah. dan sudah diatur juga mengenai ganti rugi karena dalam pemberian Ganti Kerugian pemerintah melakukan penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.<sup>6</sup> didalam ganti rugi ini yang diganti sesuai dengan UU No 2 Tahun 2012 pasal Pasal 33 Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:

- a. tanah;
- b. ruang atas tanah dan bawah tanah;

---

<sup>5</sup> Effendi Perangin, 1999, *Hukum Agraria Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 38.

<sup>6</sup> Wahyu Ibrahim, *et al.*, “*Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*”, dalam *USU Law Journal*, Vol.7. No. 2, Juni 2019, Hal 104

- c. bangunan;
- d. tanaman;
- e. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. kerugian lain yang dapat dinilai.

Semua nilai ganti rugi nantinya akan dihitung oleh Tim penilai atau Appraisal yang independen Tim penilai Nilai dalam menghitung ganti kerugian adalah dengan menilai untuk kepentingan pemilik yang didasarkan kepada kesetaraan dengan nilai pasar atas suatu properti, dengan memperhatikan unsur luar biasa berupa kerugian non fisik yang diakibatkan adanya pengambilalihan hak atas properti dimaksud.<sup>7</sup> dan hasilnya akan diserahkan kepada Badan Pertanahan Nasional khususnya bagian pengadaan tanah yang nantinya hasil tersebut akan diumumkan kepada masyarakat yang terdampak pembebasan lahan dengan cara melakukan musyawarah. Dari hasil tersebut masyarakat akan memilih untuk diganti dengan berbentuk Rumah, tanah, atau uang kebanyakan masyarakat memilih diganti dengan uang. Tetapi kenyataan dilapangan pemerintah sering dihadapkan dengan penolakan dari warga yang tidak puas dengan hasil penetapan harga yang dilakukan oleh tim Appraisal. Karena dalam musyawarah hanya sekedar proses legitimasi semata atas hasil penilaian dari penilai tanpa mempertimbangkan pendapat dan kepentingan dari

---

<sup>7</sup> Endang Purwaningsih, "Pengadaan Tanah demi kepentingan umum dalam perjanjian perusahaan jalan Tol (PPJT) Tran sumatera, Jurnal Lex Librum ,Vol V, No 2 Juni 2019, hlm. 935

pemegang hak atas tanah.<sup>8</sup> Maka untuk tidak menghambat proses pembangunan maka pemerintah menitipkan uang ke pengadilan atau disebut konsinyasi yang diatur dalam UU No 2 tahun 2012 pasal 38 ayat (1) Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1).

PERPRES No. 71 Tahun 2012 juga diatur dalam pasal 86 ayat 1 Dalam hal terdapat penitipan Ganti Kerugian, Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penitipan Ganti Kerugian kepada ketua pengadilan negeri pada wilayah lokasi dalam ayat 2 Penitipan Ganti Kerugian diserahkan kepada pengadilan negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum dan dalam ayat 3 Penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam hal:

- a. Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan;
- b. Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

---

<sup>8</sup> Inge Rahayu Riyandi, “*Eksistensi Lembaga Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*”, Jurnal Kenotariatan No. 2 Volume 1, Agustus, 2019 hlm. 108

- c. Pihak yang Berhak tidak diketahui keberadaannya; atau
- d. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
  - 1. sedang menjadi Objek perkara di pengadilan;
  - 2. masih dipersengketakan kepemilikannya.
  - 3. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
  - 4. menjadi jaminan di bank.

Konsinyasi sendiri dalam hukum perdata termasuk dalam hapusnya suatu perikatan didasarkan pada pasal 1381 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata atau disebut KUHPperdata. Pasal 1404-1412 KUHPperdata mengatur tentang konsinyasi itu sendiri. Penyebutan perikatan dalam KUHPperdata yang diatur dalam pasal 1381 menekankan pada segi kewajibanya.<sup>9</sup>

Praktek pada saat penerapannya, lembaga pencabutan, pembebasan, pelepasan maupun pengadaan hak atas tanah menimbulkan suatu dampak yang besar terhadap kondisi stabilitas masyarakat. Berbagai ketegangan yang memicu konflik timbul dalam masyarakat, hal ini pada dasarnya disebabkan adanya ketidaksepakatan antara pemilik hak atas tanah terhadap mekanisme pengadaan tanah tersebut yang meliputi kriteria kepentingan umum yang dimaksud pemerintah, mekanisme musyawarah dan ganti kerugian serta praktik konsinyasi yang ditempuh pemerintah ketika kesepakatan tersebut tidak tercapai.<sup>10</sup> Dalam hukum positif yang berlaku di

---

<sup>9</sup> J. Satrio, 1996, *Hukum Perikatan tentang Hapusnya Perikatan Bagian 1*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung, hlm. 2.

<sup>10</sup> Shalman Al-farizy, "Konstruksi Hukum Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Telaah Hukum Kepentingan Umum dan Pribadi dalam Konsinyasi", dalam Artikel EDUSHALLMAN, 9 Agustus 2018, hlm. 1.

Indonesia melandasai pengadaan hak atas tanah tersebut tidak berjalan sesuai dengan Pancasila sebagai dasar hukum dan pandangan hidup bangsa Indonesia. Sehingga salah satu pihak timbul ketidakadilan yang dirasakan oleh sekelompok warga negara di Indonesia.

Pemerintah DIY khususnya di Gunungkidul sedang membangun Jalur Jalan Lintas Selatan sepanjang 82,256 Km.<sup>11</sup> Polemik pembebasan lahan Jalur Jalan Lintas Selatan (JJLS) sepanjang Planjan-Tepus antara warga Desa Kemadang, Kecamatan Tanjungsari, Gunungkidul dengan Tim Pengadaan Tanah JJLS belum menemui titik terang. warga terdampak proyek JJLS telah ajukan gugatan ke Pengadilan Negeri (PN) Wonosari, Adapun inti gugatan tersebut terkait dengan nilai ganti rugi tanah yang dirasa warga tidak sesuai standar. Masyarakat melakukan Langkah hukum yang harus ditempuh karena adanya ketidakadilan yang menimpa warga terdampak. Adapun ketidakadilan tersebut dilihat dari nilai ganti rugi lahan yang berkisar Rp50.000 hingga Rp300.000. Jumlah itu dianggapnya jauh dari kata layak dan tidak wajar. dibandingkan harga tanah dengan desa sebelah. Pada 2008 lalu di Planjan, Saptosari itu paling rendah Rp150.000 per meter persegi. sekarang turun menjadi Rp 50.000.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Wisang Seto Pangaribowo, *Pembebasan Lahan JJLS di Gunung Kidul*, 26 Maret 2019, <https://jogja.tribunnews.com/2019/03/26/pembebasan-lahan-jjls-di-gunungkidul-capai-81-persen>, diunduh pada hari Senin, 27 Oktober 2019, jam 13.35 WIB

<sup>12</sup> Jalu Rahman Dewantara, *Harga Tanah JJLS Terlalu Murah Warga Gunung Kidul Gugat ke PN*, 16 April 2018, <https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2018/04/16/513/910709/harga-tanah-jjls-terlalu-murah-warga-gunungkidul-gugat-pemerintah-ke-pengadilan>, diunduh pada hari Senin, 27 Oktober 2019, jam 14.00.

Oleh sebab itu peneliti ingin mengetahui dan mendalami permasalahan ini menjadi penelitian yang berjudul:

**KONSINYASI UNTUK MENGAKHIRI HUBUNGAN HUKUM  
AKIBAT PENCABUTAN HAK ATAS TANAH PROYEK JJLS**



## B. Rumusan Masalah

1. Apa faktor-faktor yang menyebabkan Pemilik Hak Atas Tanah belum bersedia menerima ganti rugi karena pencabutan HAT?
2. Bagaimana pelaksanaan konsinyasi untuk mengakhiri hubungan hukum akibat pencabutan HAT?
3. Apakah konsinyasi sebagai cara untuk mengakhiri hubungan hukum itu sudah tepat?

## C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan pemilik Hak Atas Tanah belum bersedia menerima ganti rugi karena pencabutan HAT.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan konsinyasi untuk mengakhiri hubungan hukum akibat pencabutan HAT.
3. Untuk mengetahui konsinyasi sebagai cara untuk mengakhiri hubungan hukum itu sudah tepat.

## D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini penyusun mengharapkan adanya manfaat yang diperoleh antara lain:

### 1. Manfaat Teoritis

Dapat berguna untuk pengembangan Ilmu Hukum khususnya mengenai konsinyasi untuk pembangunan jalan jalur lintas selatan di kabupaten gunung kidul.

## 2. Manfaat Praktis

Dapat berguna untuk bahan masukan terhadap seluruh instansi yang terkait khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Gunung Kidul, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan masyarakat yang terdampak.

- a. Dapat berguna untuk bahan masukan terhadap seluruh instansi yang terkait khususnya Pemerintah Daerah Gunung Kidul dan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.
- b. Memberikan sumbangan pemikiran dalam upaya penyelesaian sengketa yang timbul berkaitan dengan pemberian ganti rugi dalam pelaksanaan Pembangunan Proyek Jalan Jalur Lalu Lintas Selatan Di Kabupaten Gunung Kidul.
- c. Memberikan edukasi dan pemahaman terhadap masyarakat mengenai pembebasan lahan dalam Proyek Jalan Jalur Lintas Selatan di Kabupaten Gunung Kidul.