

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tanah sebagai karunia Tuhan sekaligus sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara dan rakyat. Tanah dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia sehingga perlu campur tangan negara untuk mengaturnya. Hal ini sesuai amanat konstitusi sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi, “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Tanah merupakan sumber daya agraria sesuai Pasal 33 ayat (3) dan Pasal 28 H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut “UUD 1945”) diatur, diawasi, dikelola dan dikuasai negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan hak milik pribadi atas tanah dijamin dan dilindungi dengan hukum. Kedua pasal konstitusional di atas dioperasionalkan secara teknis oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA) *juncto* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang berikut peraturan perundang-undangan yang mengatur pendaftaran tanah seperti Peraturan

Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (untuk selanjutnya disebut “PP 24 Tahun 1997”) *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.¹

Fungsi sosial pada tanah pada pokoknya menyatakan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan hanya untuk kepentingan pribadinya, tetapi harus disesuaikan keadaan dan sifat daripada haknya sehingga bermanfaat bagi kepentingan umum masyarakat maupun negara.² Salah satu persoalan yang saat ini muncul terkait dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam konsep fungsi sosial yakni pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.³

Kebutuhan akan tanah untuk pembangunan memberikan peluang untuk melakukan pengadaan tanah oleh negara guna berbagai proyek baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta/bisnis, baik dalam skala kecil maupun dalam skala besar. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pada dewasa ini semakin meningkat seiring dan sejalan dengan kemajuan dan dinamisasi masyarakat, baik di perkotaan maupun pedesaan. Kewenangan Pemerintah untuk melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan pada asas bahwa semua hak atas tanah berfungsi sosial

¹ Nurul khomariyah Syahroni dan Gunanegara “Perlindungan Hukum Pemegang Sertipikat Hak Milik Yang Diterbitkan Kembali Sertipikat Atas Nama Pihak Ketiga Dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap”, *Notary Journal* Vol.2, No.2 Oktober 2022, hal.153.

² Penjelasan Atas Undang-Undang Pokok Agraria Nomor II poin (4) diakses dari <https://jdih.kemenkeu.go.id/fulltext/1960/5TAHUN~1960UUPENJEL.htm> (tanggal 10 Maret 2023).

³ Triana Rejekiningsih, “Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis Dan Penerapannya Di Indonesia)”, *Yustisia Jurnal Hukum*, Volume 5 No. 2, 2016, hal.300.

sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria⁴ (selanjutnya disebut “UUPA”) yang menentukan:”*Semua hak atas tanah berfungsi sosial*”.

Penjelasan Pasal 6 tersebut menentukan:

“Hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya, hingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara, tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.”

Berdasarkan penjelasan Pasal 6 UUPA tersebut dapat disimpulkan bahwa didalam hak milik seseorang itu terkandung hak dari masyarakat.⁵ Apabila Pasal 6 UUPA dicermati, tampak beberapa hal yang dapat dipandang sebagai sifat dari fungsi sosial hak milik atas tanah yang dimaksudkan sebagai penegasan pokok pembatasan kebebasan individu. Sifat fungsi sosial antara lain:⁶

1. “Penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaan tanahnya, sifat, dan tujuan pemberian haknya sehingga menurut UUPA tanah yang ditelantarkan adalah bertentangan dengan fungsi sosial;
2. Penggunaan tanah harus sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan

⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁵ AP. Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Land Reform*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hal.87.

⁶ Yusriadi, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hal.32.

oleh pemerintah;

3. Jika kepentingan umum menghendaki didesaknya kepentingan individu sehingga mengalami kerugian maka kepadanya harus diberikan ganti kerugian;
4. Tanah bukan barang komoditi perdagangan sehingga tidak dibenarkan menjadikan tanah sebagai objek spekulasi.”

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan tuntutan yang tidak dapat dielakkan oleh pemerintah mana pun. Semakin maju masyarakat, semakin banyak diperlukan tanah-tanah untuk kepentingan umum (awam). Sebagai konsekuensi dari hidup bernegara dan bermasyarakat, jika hak milik individu (pribadi) berhadapan dengan kepentingan umum maka kepentingan umumlah yang harus didahulukan.⁷

Pemerintah yang baik harus memperjuangkan nasib masyarakatnya sebagaimana diamanatkan di dalam konstitusi, fungsi pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum dan kecerdasan kehidupan bangsa tanpa terkecuali. Sehingga dapat menciptakan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat, kalau kesejahteraan masyarakat sudah terpenuhi maka konflik baik di bidang pertanahan dapat diminimalisasi.⁸

Persoalan pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum ini memang merupakan hal yang dilematis karena menyangkut dua dimensi di mana

⁷ Moh.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2006), hal.265.

⁸ Muhammad Sadi Is, dkk, *Hukum Agraria di Indonesia*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2022), hal.211.

keduanya harus ditempatkan secara seimbang.⁹ Di satu sisi, pembangunan untuk kepentingan umum memerlukan areal lahan yang cukup luas, sedangkan tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas, sehingga seringkali satu-satunya cara yang dapat ditempuh adalah dengan melepaskan tanah milik masyarakat. Di sisi lain, hak dari pemegang hak atas tanah yang tanahnya akan digunakan untuk pembangunan demi kepentingan umum tersebut juga tidak boleh dirugikan dan dikesampingkan sama sekali.¹⁰ Untuk menunjang hal tersebut, pemerintah memberikan landasan hukum agar pelepasan hak atas tanah yang digunakan untuk kepentingan umum juga harus memperhatikan aspek ganti kerugian yang seimbang. Hal tersebut diatur dalam Pasal 18 UUPA 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 kepada pemegang hak atas tanah menurut cara yang diatur dalam undang-undang.

Dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (untuk selanjutnya disebut “Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021”)¹¹ menyebutkan bahwa “pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil”. Hal ini dengan didasari pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi

⁹ Mukmin Zakie, “Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Edisi Khusus*, Vol. 18, 2011, hal.189.

¹⁰ Shelin Nabila Wibowo, “Kepastian Hukum Ganti Kerugian Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Jalan Tol Cisumdawau”, *Acta djurnal, Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, Volume 4, Nomor 2, Juni 2021, hal.193.

¹¹ Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Pembangunan untuk Kepentingan Umum,¹² yang kini beberapa pasal dalam undang-undang tersebut telah diubah terakhir kalinya oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang¹³ (selanjutnya disebut “Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012”), khususnya dalam Pasal 1 angka 2 bahwa yang dimaksud “pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”. Selanjutnya pada Pasal 1 angka 3 yang dimaksud dengan “Pihak yang Berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah”.

Mencermati kajian Gunanegara terkait ganti kerugian, bahwa pengambilan oleh negara pada hak prioritas (*prioriteit rechts*) bekas pemegang hak atas tanah untuk didistribusikan tanah obyek reforma agraria tanpa pembayaran ganti kerugian yang layak dan adil menyelisihi hukum keperdataan dan hukum pengadaan tanah. Terhadap hak prioritas bekas pemegang hak atas tanah yang tidak diajukan permohonan perpanjangan dan/atau pembaruan paling lama 2 (dua) tahun tetap melekat hak kebendaan yang bernilai hukum dan ekonomi, maka dari itu hak prioritas yang diambilalih oleh negara diberikan ganti kerugian yang layak dan adil sekalipun hak atas tanah telah berakhir. Jika negara tetap melaksanakan pengambilalihan hak prioritas tanpa pemberian ganti kerugian yang layak dan adil

¹² Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

¹³ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

maka negara menggunakan instrument hukum diluar tiga cara negara memperoleh tanah sebagaimana yang diatur di dalam instrument hukum privat (*privaatrechts*) berdasarkan *burgerlijk wetboek*, instrument hukum public (*publiekrechts*) berdasarkan Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958, Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960, Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 dan instrumen hukum campuran (*gemeen schappelijk echts*) berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.¹⁴

Konsep yang layak dan adil di sini memiliki arti bahwa ganti kerugian tersebut harus dapat memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik. Oleh karena itu, proses ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan cara musyawarah agar memperoleh kesepakatan bersama dan menguntungkan bagi kedua belah pihak yang telah diatur secara jelas di dalam peraturan perundang-undangan.

Hal yang perlu menjadi perhatian adanya ketentuan dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menegaskan bahwa apabila pemberian ganti kerugian (serta pelepasan hak) telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri maka kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

¹⁴ Gunanegara, "Pengambilalihan Hak Prioritas Bekas Pemegang Hak untuk Distribusi Tanah Obyek Reforma Agraria", *researchgate.net Journal July, 2022*, hal.17.

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 terdapat pasal ancaman pidana yang dirumuskan pada Pasal 41 ayat 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang berbunyi:

- (1) Ganti Kerugian diberikan kepada Pihak yang Berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2) dan/atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (5).
- (2) Pada saat pemberian Ganti Kerugian Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian wajib:
 - a. melakukan pelepasan hak; dan
 - b. menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.
- (3) Bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari.
- (4) Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan.
- (5) Tuntutan pihak lain atas Objek Pengadaan Tanah yang telah diserahkan kepada Instansi yang memerlukan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi tanggung jawab Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian.
- (6) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagi penyelenggara pengadaan tanah, pejabat pemerintahan, tidak ada ancaman sanksi pidana (administratif) dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Hal ini karena konseptor Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 hendak memberikan perlindungan hukum bagi penyelenggaraan pengadaan tanah, termasuk didalamnya aparaturnya Badan Pertanahan Nasional (BPN), dalam melaksanakan tugas membebaskan tanah (hak privat) untuk kepentingan bangsa dan negaranya.

Gagasan perlindungan hukum pejabat BPN dari sanksi pidana yang kemudian diperkuat dan dikokohkan oleh Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sebagai produk administrasi yang hanya berdampak administratif.¹⁵

Salah satu jalan bagi Negara dalam mewujudkan pemerataan pembangunan yaitu dengan menjalankan pengadaan tanah untuk kemudahan Proyek Strategis Nasional diantaranya berupa pembangunan jalan bebas hambatan dengan kata lain bisa disebut jalan tol. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 pada Pasal 129 sampai dengan Pasal 131 diatur bahwa pengadaan tanah untuk Proyek Strategis Nasional, pelaksanaannya diprioritaskan dengan tahapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah.

Dalam hal pengadaan tanah belum dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, Pengadaan Tanah untuk Proyek Strategis Nasional dapat dilakukan oleh Badan Usaha, baik badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah yang mendapatkan penugasan khusus dari Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah dan Badan Usaha yang mendapatkan kuasa berdasarkan perjanjian dari lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, badan hukum milik negara/badan usaha milik negara yang mendapat

¹⁵ Gunanegara, *Hukum Pidana Agraria, Logika Hukum Pemberian Hak atas Tanah dan Ancaman Hukum Pidana*, (Jakarta: PT Tatanusa, 2017), hal.340.

penugasan khusus dari Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah dalam rangka penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah yang dilakukan oleh Badan Usaha dimaksud, mekanisme pengadaan tanah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Proyek pembangunan jalan tol dimaksud dapat mewujudkan pembangunan dan hasil-hasilnya serta keseimbangan dalam pengembangan wilayah dengan memperhatikan keadilan, yang dapat dicapai dengan membina jaringan jalan yang dananya berasal dari pengguna jalan sesuai dengan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol sebagaimana terakhir diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2021 tentang Perubahan ke-empat atas Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol (selanjutnya disebut “Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005”).

Seiring dengan tuntutan perkembangan, keperluan tanah untuk perusahaan infrastruktur jalan tol semakin meningkat. Terbatasnya dana Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) untuk pembangunan infrastruktur sehingga Pemerintah Indonesia secara aktif mendorong pihak swasta terlibat dalam pembangunan infrastruktur publik. Sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum khususnya terkait pembangunan untuk jalan tol wajib diselenggarakan Pemerintah, dan dapat dikerjasamakan dengan badan usaha swasta. Hal ini sejalan dengan tujuan untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif dan mewujudkan kepastian hukum, sehingga dengan terdorongnya investasi diharapkan dapat mempercepat

transformasi ekonomi, memberikan kemudahan dalam berusaha dan menghilangkan ego sektoral.

Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol merupakan bagian dari Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dinyatakan dalam Bab II Bagian Kesatu Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Hal ini sejalan dengan penjelasan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022) pada bagian umum butir ke-12 yang mengatur keseimbangan antara hak perseorangan atas tanah dan keharusan pembangunan jalan untuk kepentingan umum. Terkait pengadaan tanah telah diatur khusus dalam Pasal 35A Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 ayat (1) bahwa “Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk Pembangunan Jalan Umum wajib dilaksanakan dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat” dan ayat (2) “Pengadaan tanah untuk Pembangunan Jalan Umum diselenggarakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum”. Selanjutnya pada Pasal 35B Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menegaskan bahwa “Ketentuan penyelenggaraan pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35A berlaku secara mutatis mutandis bagi pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol”.

Dalam rangka mempercepat proyek pembangunan infrastruktur yang dicanangkan memiliki urgensi tinggi agar segera direalisasikan dalam waktu

singkat, maka Pemerintah melalui Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP) membuat daftar proyek-proyek pembangunan yang strategis dan memiliki urgensi tinggi untuk diberikan kemudahan fasilitas demi menunjang proses pembangunan. Daftar tersebut dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, dimana didalam lampirannya menegaskan daftar proyek strategis nasional di Indonesia, salah satunya Provinsi Banten dengan proyek pembangunan infrastruktur jalan tol Serang-Panimbang sepanjang 83,6 km (delapan puluh tiga koma enam kilometer).

Adanya kejelasan prosedur terkait dasar pembayaran ganti kerugian dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ini nyatanya tidak menjamin penerapan di lapangan berjalan semulus apa yang tertulis di dalam peraturan perundang-undangan. Hal itu dapat dilihat dari munculnya banyak kasus yang bahkan menjadi sengketa berkepanjangan, termasuk di antaranya sengketa yang terjadi pada proses pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Serang-Panimbang.

Salah satu sengketa ganti kerugian pada pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol Serang-Panimbang yakni pada kasus perkara Pengadilan Negeri Serang dalam putusannya Nomor 117/ Pdt.G/ 2018/PN Srg yakni sengketa lahan area persawahan antara 21 (dua puluh satu) warga Desa Bojong Catang, Kecamatan Cikeusal, Kabupaten Serang-Provinsi Banten dan sekitarnya (selanjutnya disebut “Penggugat”) yang terkena dampak pembangunan jalan tol melawan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan

Tol Serang-Panimbang, sebagai Tergugat dan selanjutnya Turut Tergugat yakni Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Serang selaku Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Serang-Panimbang, Bupati Serang, Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) Immanuel, Jonny dan Rekan, Kepala Kantor Kecamatan Tunjung Teja, Kepala Desa Catang ke Pengadilan Negeri (selanjutnya disebut “Tergugat”).

Dalam kasus tersebut, pihak Penggugat mengajukan permohonan keberatan diantaranya terkait besaran ganti kerugian proyek pembangunan jalan tol Serang-Panimbang yang dinilai dengan harga sekitar Rp75.000,00 (tujuh puluh lima ribu rupiah) per meter persegi. Penggugat pun berpandangan bahwa Tergugat untuk kepentingan umum pembangunan jalan tol belum melaksanakan musyawarah secara benar dan sesuai, karena selain belum mendapat kesepakatan baik bentuk kerugian maupun nilai ganti rugi, juga masih banyak hal-hal yang patut disampaikan demi terjaminnya hak-hak para pemilik sawah yang akan terkena pembangunan jalan tol, antara lain permasalahan sisa bidang tanah yang terkena pembebasan, permasalahan irigasi / aliran air untuk persawahan termasuk akses masuk ke lokasi sawah dan sepadan antara sawah dan jalan tol. Oleh karenanya bagi Penggugat dengan mempertimbangkan fungsi, manfaat dan guna atas sawah maka harga yang dianggap wajar serta layak di lokasi sekitar berdasarkan harga pasaran, besarnya mencapai kurang lebih Rp400.000,00 (empat ratus ribu rupiah) per meter persegi.

Pada permohonan Penggugat tersebut hakim Pengadilan Negeri Serang dalam putusannya mengabulkan sebagian dari seluruh permohonan dari Penggugat

yang pada intinya menetapkan para Penggugat adalah pemilik bidang tanah serta pihak yang berhak menerima ganti kerugian sebagaimana tercatat dalam nama-nama nominatif penerima penggantian atas pembebasan lahan untuk pembangunan jalan tol Serang-Panimbang di lokasi Desa Bojong Catang Kecamatan Tunjung Reja Kabupaten Serang Provinsi Banten dan menyatakan batal demi hukum dan/atau tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat atas besaran dan/atau nilai ganti kerugian penilaian yang dilakukan oleh Tergugat terhadap tanah sawah Penggugat serta menetapkan berdasarkan hukum harga tanah milik Penggugat yang dijadikan proyek pembangunan jalan tol Serang-Panimbang setiap 1 (satu) meter persegi sejumlah Rp250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah). Dalam putusan tersebut juga menyatakan menghukum Tergugat untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara ini secara tanggung renteng sebesar Rp3.351.000,00 (tiga juta tiga ratus lima puluh satu ribu rupiah). Dengan pertimbangan bahwa Tergugat dalam melakukan penilaian ganti kerugian tidak dilaksanakan dengan cara musyawarah atau dialog untuk mencapai kesepakatan sehingga telah melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tidak terima dengan putusan tersebut, PPK Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Serang-Panimbang mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Kasasi tersebut dalam putusannya Nomor 160 K/Pdt/2022 yang pada intinya menolak permohonan kasasi dari pemohon kasasi dan menghukum pemohon kasasi untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini sejumlah Rp500.000,00 (lima ratus ribu rupiah). Dengan pertimbangan bahwa putusan *Judex Facti*/Pengadilan Tinggi Tinggi Banten dalam perkara ini tidak bertentangan

dengan hukum dan/atau undang-undang maka permohonan kasasi yang diajukan oleh pemohon kasasi tersebut harus ditolak.

Dari kasus di atas menunjukkan adanya kesenjangan yang besar antara peraturan perundang-undangan mengenai proses ganti kerugian di satu sisi, dan penerapannya di sisi lain. Sehingga patut dipertanyakan sisi kepastian hukum dalam hal pemberian ganti kerugian tersebut. Sehingga penulis tertarik untuk mengangkat topik dengan judul **"TUNTUTAN GANTI RUGI KORBAN PENGADAAN TANAH PADA PROYEK PEMBANGUNAN JALAN TOL SERANG-PANIMBANG (STUDI KASUS PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 160 K/PDT/2022)"**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut, maka dapat ditemukan permasalahan yang menarik untuk dikaji yaitu:

1. Bagaimana upaya hukum korban pengadaan tanah dalam menuntut kenaikan Uang Ganti Kerugian pada proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditinjau dari Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum *juncto* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang ?.

2. Bagaimana pertimbangan hukum dan amar putusan Perkara Putusan Kasasi Mahkamah Agung RI Nomor 160 K/PDT/2022 ditinjau dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan ?.

1.3 Tujuan Penelitian

Dengan memperhatikan permasalahan yang akan dikaji tersebut, membuat tesis ini memiliki tujuan untuk:

1. Menemukan berbagai penyebab dan permasalahan khususnya dalam penelesaian ganti rugi atas pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada proyek pembangunan jalan tol Serang-Panimbang yang ditinjau dari Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum *juncto* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (“Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012”).
2. Untuk memecahkan persoalan hukum dan mengetahui pertimbangan hukum dan amar putusan majelis hakim dalam perkara Putusan Kasasi Mahkamah Agung RI Nomor 160 K/PDT/2022 ditinjau dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan

Kedua atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan guna mendukung terciptanya iklim investasi yang kondusif pada pembangunan Infrastruktur Jalan Tol.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Memberikan gambaran yang utuh khususnya bagi para calon Notaris terkait pemenuhan ganti rugi atas pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada proyek pembangunan jalan tol Serang-Panimbang yang ditinjau dari Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum *juncto* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

1.4.2 Manfaat Praktis

Memperoleh pengetahuan dan gambaran penyelesaian sengketa ganti rugi antara pihak yang mengalami kerugian dan pihak pemerintah. Berdasarkan pertimbangan hukum dan amar putusan majelis hakim dalam perkara Putusan Kasasi Mahkamah Agung RI Nomor 160 K/PDT/2022 ditinjau dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004

tentang Jalan, guna mendukung terciptanya iklim investasi yang kondusif pada pembangunan Infrastruktur Jalan Tol.

1.5 Sistematika Penulisan

Penulis dalam menyusun sistematika penulisan adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab pertama berisikan lima sub bab, yang terdiri dari Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini menjelaskan landasan teoritis dan konseptual yang mengkaji data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersebut meliputi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum *juncto* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.

BAB III METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan peneliti adalah penelitian hukum normatif yuridis empiris yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji peraturan

perundang-undangan yang berlaku atau diterapkan terhadap suatu permasalahan hukum tertentu. Mengkaji perundang-undangan yang berkaitan dengan obyek penelitian yang meliputi hukum primer dan sekunder.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Bab yang akan membahas mengenai permasalahan-permasalahan yang ada dari rumusan masalah yang sudah dipaparkan oleh penulis.

BAB V PENUTUP

Berisi kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan terhadap permasalahan yang telah disampaikan dan saran Penulis.

