



Analisis Yuridis Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Terhadap Tanah Tanpa Sertifikat: Studi Kasus Jalan Tol Cimanggis-Cibitung

Veriska Rahmania^{1*}, Muhammad Luthfi Radian²

^{1,2} Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pelita Bangsa, Jl. Inspeksi Kalimalang Tegal Danas, Cikarang Pusat, Kabupaten Bekasi, Jawa Barat, Indonesia, 17530

*Penulis Korespondensi: veriskarhmnia21@gmail.com

Abstract. *The construction of toll roads as a National Strategic Project aims to boost regional connectivity and economic growth; however, its implementation is frequently hindered by land acquisition issues, particularly regarding uncertified land plots held only through informal proofs such as girik or letter C. This lack of clarity triggers legal uncertainty in ownership verification, compensation assessment, and the protection of affected communities' rights. This study aims to analyze the legal regulations governing land acquisition for public interest regarding uncertified land under Law Number 5 of 1960 and to identify juridical constraints and community rights protection in the Cimanggis-Cibitung Toll Road Project case study. Utilizing a juridical-normative method combined with an empirical, descriptive-analytical approach, the data were analyzed qualitatively and deductively. The results indicate that although the Basic Agrarian Law (UUPA), Government Regulation Number 24 of 1997, and Law Number 2 of 2012 recognize informal land possession, field implementation still faces systemic hurdles, such as unclear verification procedures, the weak bargaining position of uncertified land owners, compensation assessments that fail to reflect real market value, and land execution prior to final compensation. This study concludes that the principle of substantive justice has not been balanced, thereby necessitating procedural reforms, enhanced transparency, and the acceleration of the Complete Systematic Land Registration (PTSL).*

Keywords: *land acquisition; uncertified land; cimanggis-cibitung toll road; public interest; compensation; substantive justice*

Abstrak. Pembangunan jalan tol sebagai Proyek Strategis Nasional bertujuan mendorong konektivitas wilayah dan pertumbuhan ekonomi, namun pelaksanaannya kerap terhambat oleh permasalahan pengadaan tanah, terutama pada bidang tanah yang belum bersertifikat dan hanya dikuasai melalui bukti informal seperti girik atau *letter C*. Ketidakjelasan ini memicu ketidakpastian hukum dalam verifikasi kepemilikan, penetapan ganti kerugian, serta perlindungan hak masyarakat terdampak. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap tanah yang belum bersertifikat berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 serta mengidentifikasi kendala yuridis dan perlindungan hak masyarakat pada studi kasus Proyek Jalan Tol Cimanggis-Cibitung. Menggunakan metode yuridis-normatif yang dipadukan dengan pendekatan empiris bersifat deskriptif-analitis, data dianalisis secara kualitatif dan deduktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meski UUPA, PP Nomor 24 Tahun 1997, dan UU Nomor 2 Tahun 2012 mengakui penguasaan informal, implementasinya di lapangan masih menghadapi kendala sistemik seperti ketidakjelasan prosedur verifikasi, lemahnya posisi tawar pemilik tanah, penetapan ganti kerugian yang belum mencerminkan nilai pasar riil, hingga eksekusi lahan sebelum ganti kerugian final. Penelitian ini menyimpulkan bahwa prinsip keadilan substantif belum terwujud seimbang, sehingga diperlukan reformasi prosedur, transparansi, dan percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Kata kunci: pengadaan tanah; tanah tanpa sertifikat; jalan tol cimanggis-cibitung; kepentingan umum; ganti kerugian; keadilan substantif

1. LATAR BELAKANG

Pembangunan jalan tol merupakan instrumen strategis untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, mengurangi kemacetan, dan memperkuat konektivitas antarwilayah. Di Indonesia, pembangunan jalan tol termasuk dalam Proyek Strategis Nasional (PSN) sebagaimana diatur dalam Perpres Nomor 109 Tahun 2020, salah satunya Jalan Tol Cimanggis-Cibitung sepanjang 26,18 kilometer yang dirancang untuk mengurangi kemacetan di koridor timur Jabodetabek sekaligus mendukung kawasan industri Cibitung sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi regional.¹

Di balik ambisi pembangunan tersebut, pengadaan tanah kerap menghadapi persoalan hukum yang berulang, terutama ketika objek tanah yang dibutuhkan belum bersertifikat. Data Badan Pertanahan Nasional (2023) mencatat bahwa dari sekitar 126 juta bidang tanah di Indonesia, baru sekitar 46% yang telah terdaftar dan bersertifikat, sehingga lebih dari separuh bidang tanah masih dikuasi berdasarkan bukti informal seperti girik, *letter C*, atau petok D.² Kondisi ini menimbulkan celah hukum yang signifikan setiap kali proyek infrastruktur memerlukan lahan tanpa sertifikat, karena belum terdapat kejelasan tuntas mengenai bagaimana verifikasi kepemilikan harus dilakukan, bagaimana nilai ganti kerugian dihitung, dan bagaimana perlindungan hak pemegang tanah dijamin secara efektif.

Persoalan tersebut tercermin nyata pada proyek Jalan Tol Cimanggis-Cibitung yang dikelola oleh PT. Cimanggis-Cibitung Tollways. Dalam proses pengadaan tanah pada tiga seksi proyek, ditemukan ketidaksepakatan mengenai nilai ganti kerugian yang dinilai warga tidak mencerminkan nilai pasar riil, sengketa pergeseran titik koordinat lahan sebagaimana tercermin dalam gugatan PT. Agung Graha Persada Utama yang perkaranya bergulir hingga ke Mahkamah Agung,³ serta eksekusi lahan oleh Pengadilan Negeri Cikarang pada Agustus 2023 yang memicu protes warga karena dinilai dilakukan tanpa pemberitahuan memadai dan tanpa penyelesaian ganti kerugian yang final.⁴ Padahal secara normatif, Undang-Undang

¹ Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT), Profil Proyek Jalan Tol Cimanggis-Cibitung, 2021.

² Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Laporan Kinerja Kementerian ATR/BPN Tahun 2023.

³ Agung Aldy Alfarez, Ganti Kerugian terhadap Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Cibitung-Cimanggis Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 3451 K/Pdt/2017), Skripsi, Universitas Yasri, 2018.

⁴ Putusan Pengadilan Negeri Cikarang Nomor 18/Pdt.P/2023/PN.Ckr tentang Permohonan Penitipan Ganti Kerugian Tanah Tol Cimanggis-Cibitung.

Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 telah mengakui bahwa pembuktian hak atas tanah yang belum terdaftar dapat dilakukan melalui bukti tertulis, keterangan saksi, dan pernyataan pihak yang bersangkutan,⁵ sementara Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menegaskan bahwa pengadaan tanah harus diselenggarakan berdasarkan asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan.⁶

Kajian terdahulu mengenai pengadaan tanah untuk jalan tol, seperti penelitian pada proyek Tol Medan-Binjai yang menyoroti mekanisme penetapan ganti rugi yang tidak transparan, atau Tol Batang-Semarang yang menyoroti manajemen konflik antara masyarakat dan pemerintah, umumnya membahas persoalan pengadaan tanah secara umum tanpa menaunkannya secara khusus pada isu tanah tanpa sertifikat.⁷ Belum banyak penelitian yang secara khusus mengkaji dua dimensi yuridis secara simultan, yaitu kedudukan hukum tanah tanpa sertifikat dalam pengadaan tanah untuk jalan tol berdasarkan UUPA dan UU No. 2 Tahun 2012, serta kendala yuridis dalam musyawarah ganti kerugian terhadap perlindungan hak masyarakat terdampak, khususnya pada studi kasus dengan sengketa koordinat lahan dan eksekusi tanpa kesepakatan final.⁸

Berdasarkan kesenjangan tersebut, penelitian ini bertujuan tidak sekedar memberikan deskripsi normatif mengenai pengaturan hukum yang berlaku, tetapi juga membedah ketidaksesuaian antara norma dan realita, mengidentifikasi akar yuridis dari kendala yang muncul, serta merumuskan rekomendasi hukum bagi perbaikan tata kelola pengadaan tanah di masa mendatang. Dengan menjadikan Tol Cimanggis-Cibitung sebagai studi kasus, penelitian ini diharapkan menghasilkan generalisasi analitis yang relevan bagi proyek-proyek infrastruktur serupa di Indonesia, sekaligus memperkaya khazanah ilmu hukum agraria pada aspek yang

⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 24 ayat (1) dan (2).

⁶ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 2.

⁷ Putri Lestari, "Pengadaan Tanah untuk Pembangunan demi Kepentingan Umum di Indonesia Berdasarkan Pancasila," *SIGN Jurnal Hukum*, Vol. 1, No. 2, 2020, hlm. 79-86.

⁸ Dalianti, A., "Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan," *Jurnal*, 2018.

selama ini kurang mendapat perhatian akademis secara memadai, yaitu perlindungan hak atas tanah non-sertifikat dalam arus besar pembangunan infrastruktur nasional.

2. KAJIAN TEORITIS

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan proses hukum dan administratif yang dilakukan negara dalam rangka menyediakan tanah bagi pembangunan demi kepentingan bangsa dan masyarakat luas, yang pada praktiknya memerlukan mekanisme pengalihan hak atas tanah dari pihak yang berhak kepada pihak yang membutuhkan. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengartikan kepentingan umum sebagai kegiatan pembangunan yang manfaatnya dapat dinikmati secara luas oleh masyarakat, seperti jalan, jembatan, bendungan, maupun sarana sosial lainnya, sehingga pengadaan tanah tidak boleh ditujukan bagi kepentingan pribadi atau kelompok tertentu.⁹ Proses ini dijalankan melalui tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil, yang di dalamnya musyawarah dengan pihak yang berhak menjadi elemen kunci untuk mencapai kesepakatan mengenai pelepasan hak dan besaran ganti kerugian.

Secara filosofis, pelaksanaan pengadaan tanah tidak dapat dilepaskan dari dua nilai fundamental, yaitu keadilan dan kepastian hukum. Aristoteles membedakan keadilan menjadi keadilan distributif, yang berkaitan dengan pembagian manfaat dan beban secara proporsional, dan keadilan korektif, yang berkaitan dengan pemulihan akibat ketidakseimbangan atau kerugian yang dialami seseorang.¹⁰ Dalam konteks pengadaan tanah, keadilan distributif tercermin pada penetapan ganti kerugian yang mempertimbangkan nilai tanah, pembangunan, tanaman, dan kerugian nonfisik, sedangkan keadilan korektif menjadi relevan ketika terjadi kekeliruan prosedural atau penilaian yang tidak objektif. John Rawls melengkapi kerangka ini melalui gagasan keadilan sebagai kewajaran (*justice as fairness*), yang menuntut kesetaraan hak dasar sekaligus perlakuan khusus bagi pihak yang berada pada posisi paling lemah, sebagaimana lazimnya kedudukan masyarakat pemilik tanah berhadapan dengan negara dalam proses pengadaan tanah.¹¹

⁹ Priska Yulita Raya, "Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam Mewujudkan Kemanfaatan bagi Masyarakat," *Jurnal Ilmu Hukum*, 2014.

¹⁰ Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, Oxford: Oxford University Press, 2009, Buku V.

¹¹ John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press, 1999, hlm. 302-303.

Berdampingan dengan keadilan, kepastian hukum menuntut agar norma hukum disusun secara jelas, sistematis, dan dapat diprediksi penerapannya. Hans Kelsen menempatkan kepastian hukum sebagai ciri utama hukum positif yang mengikat secara umum tanpa memandang subjek hukum,¹² sementara Utrecht menekankan bahwa kepastian hukum memberi jaminan bagi individu untuk mengetahui hukum yang berlaku dan memperoleh perlindungan dari tindakan negara yang menyimpang darinya.¹³ Hubungan antara keadilan dan kepastian hukum bersifat dialektis: penerapan aturan secara formal dapat memenuhi kepastian hukum, tetapi belum tentu menghadirkan keadilan substantif apabila mengabaikan kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang terdampak. Ketegangan inilah yang lazim muncul dalam praktik pengadaan tanah bagi proyek infrastruktur berskala besar.

Konsep perlindungan hukum, sebagaimana dikemukakan Philipus M. Hadjon, menempatkan negara pada posisi yang wajib menyediakan sarana bagi warganya untuk mempertahankan hak-haknya, baik secara preventif melalui prosedur yang partisipatif maupun secara represif melalui mekanisme penyelesaian sengketa.¹⁴ Prinsip ini menjadi relevan khususnya bagi pemilik tanah tanpa sertifikat, yang secara struktural berada pada posisi tawar lebih lemah dibandingkan pemegang sertifikat hak atas tanah. Status yuridis tanah tanpa sertifikat sendiri tidak berarti ketiadaan hak: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengakui hak yang timbul dari hukum adat dan penguasaan fisik yang terus-menerus,¹⁵ sedangkan Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menegaskan bahwa pembuktian kepemilikan atas tanah yang belum terdaftar dapat dilakukan melalui bukti tertulis, keterangan saksi, dan pernyataan yang bersangkutan.¹⁶ Dengan kerangka teoritis inilah pengaturan hukum dan implementasi pengadaan tanah terhadap tanah tanpa sertifikat pada proyek Jalan Tol Cimanggis-Cibitung dianalisis dalam penelitian ini.

3. METODE PENELITIAN

¹² Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, New Jersey: The Lawbook Exchange, 2007, hlm. 179.

¹³ E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru, 2014.

¹⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm. 29.

¹⁵ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA jo. Penjelasan Umum UUPA angka II nomor 4.

¹⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 24 ayat (1).

Penelitian ini menggunakan metode yuridis-normatif yang dipadukan dengan pendekatan empiris (yuridis-sosiologis).¹⁷ Pendekatan normatif digunakan untuk menelaah ketentuan hukum yang mengatur pengadaan tanah, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, sedangkan pendekatan empiris digunakan untuk melengkapi analisis normatif dengan fakta yang terjadi di lapangan, mengingat permasalahan yang dikaji tidak hanya menyangkut norma tertulis tetapi juga realitas sosial dalam praktik pengadaan tanah pada proyek Jalan Tol Cimanggis-Cibitung.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum deskriptif-analitis untuk menggambarkan dan menganalisis proses pengadaan tanah secara sistematis sesuai hukum yang berlaku. Penelitian ini menggabungkan empat pendekatan: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah regulasi, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk memahami keadilan dan perlindungan hukum, pendekatan kasus (*case approach*) untuk menganalisis proyek Jalan Tol Cimanggis-Cibitung, serta pendekatan empiris untuk melihat implementasi nyata hukum di masyarakat.¹⁸

Sumber bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 beserta peraturan pelaksanaannya; bahan hukum sekunder berupa literatur hukum, buku, jurnal ilmiah, dan pendapat ahli serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia.¹⁹ Penelitian ini juga menggunakan data empiris yang diperoleh melalui wawancara dengan masyarakat terdampak untuk melengkapi analisis normatif dengan fakta di lapangan. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, wawancara terstruktur maupun semi-terstruktur, dan dokumentasi terhadap dokumen-dokumen terkait pengadaan tanah.

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif melalui pengategorian, perbandingan, dan penghubungan data secara sistematis tanpa perhitungan statistik guna menilai kesesuaian antara regulasi dan praktik pengadaan tanah, yang kemudian disimpulkan secara deduktif. Lokasi penelitian berada di wilayah terdampak proyek

¹⁷ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta: UI Press, 2014, hlm. 51.

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Jakarta: Kencana, 2017, hlm. 35, hlm. 133 dan 177.

¹⁹ Zainuddin Ali, Metode Penelitian Hukum, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hlm. 47 dan hlm. 54.

Jalan Tol Cimanggis-Cibitung, khususnya di sekitar SDN Lubang Buaya 01, Kabupaten Bekasi, yang dipilih karena secara nyata mengalami permasalahan pengadaan tanah tanpa sertifikat serta memiliki relevansi tinggi dengan fokus penelitian.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hukum Pengadaan Tanah terhadap Tanah Tanpa Sertifikat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, khususnya bagi pembangunan jalan tol bertumpu pada amanat konstitusional Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²⁰ Sebagai landasan hukum utama sistem pertanahan nasional, UUPA meletakkan kerangka normatif yang mengakui bahwa hak atas tanah tidak hanya bersumber dari pendaftaran formal, tetapi juga dari hukum adat dan penguasaan fisik yang berlangsung terus-menerus. Dengan demikian, seseorang yang telah menguasai suatu bidang tanah secara nyata dan berkesinambungan tetap diakui memiliki hubungan hukum dengan tanah tersebut, meskipun belum memiliki sertifikat.²¹

Perkembangan regulasi mencapai tahap yang lebih komprehensif dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yang menegaskan dalam Pasal 2 bahwa pengadaan tanah harus diselenggarakan berdasarkan sepuluh asas, yakni kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan.²² Ketentuan ini kemudian dioperasionalkan melalui Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 sebagaimana disempurnakan hingga Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015, yang mengatur secara rinci mekanisme setiap tahapan pengadaan tanah dari perencanaan hingga penyerahan hasil, termasuk prosedur verifikasi dan pembuktian kepemilikan bagi tanah yang belum bersertifikat.²³

²⁰ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3).

²¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

²² Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Pasal 2.

²³ Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum jo. Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015.

Hak Menguasai Negara (HMN) sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA memberi legitimasi konstitusional bagi negara untuk mengambil alih tanah demi kepentingan umum, dengan syarat disertai pemberian ganti kerugian yang layak. Pasal 18 UUPA menegaskan dua syarat kumulatif bagi pencabutan hak atas tanah, yaitu syarat substantif berupa adanya kepentingan umum dan syarat prosedural berupa pemberian ganti kerugian yang layak melalui mekanisme umum dan syarat prosedural berupa pemberian ganti kerugian yang layak melalui mekanisme yang diatur undang-undang.²⁴ Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial sebagai dasar bagi negara untuk membatasi hak individu demi kepentingan umum. Namun, fungsi sosial tersebut tidak berarti kepentingan masyarakat dapat mengesampingkan kepentingan individu tanpa batas, karena negara tetap wajib memberikan kompensasi yang layak sesuai nilai riil tanah dan kerugian pemiliknya.

Aspek yang relevan dengan persoalan tanah tanpa sertifikat terletak pada pengaturan pembuktian hak dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang secara eksplisit mengakui bahwa pembuktian kepemilikan atas tanah yang belum terdaftar dapat dilakukan melalui bukti tertulis, keterangan saksi, dan pernyataan yang bersangkutan. Ketentuan ini menegaskan bahwa ketiadaan sertifikat bukan berarti ketiadaan hak, dan tanah yang dikuasi berdasarkan girik, *letter C*, petok D, atau penguasaan fisik turun-temurun tetap memiliki dasar hukum yang dapat di akui, meskipun kekuatan pembuktiannya lebih lemah dibandingkan sertifikat.²⁵

Implementasi ketentuan tersebut menuntut tahapan yang berurutan dan menyeluruh, dimulai dari perencanaan yang memuat kesesuaian dengan tata ruang wilayah dan gambaran status tanah, hingga tahap inventarisasi yang merupakan tahap paling krusial karena di sinilah dilakukan pengukuran, pemetaan, dan pengumpulan data mengenai pihak yang berhak. Tahap ini menjadi jauh lebih kompleks karena data mengenai luas, batas, dan status hukumnya tidak tersedia

²⁴ Pasal 2 (Hak Menguasai Negara) dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA.

²⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 24 ayat (1) dan (2).

di sistem informasi pertanahan, sehingga petugas harus melakukan verifikasi lapangan dengan melibatkan pejabat desa serta tokoh masyarakat setempat.

Temuan wawancara dengan warga terdampak proyek Tol Cimanggis-Cibitung mengonfirmasi persoalan tersebut, di mana tanah yang terkena pengadaan merupakan tanah warisan keluarga yang dikuasai turun-temurun tanpa pernah didaftarkan resmi atau memiliki sertifikat formal. Ketiadaan proses pembagian waris dan pendaftaran hak ini menyebabkan status tanah menjadi tidak jelas secara administrasi pertanahan, yang persoalannya baru mencuat ketika sebagian bidang tanah terdampak proyek jalan tol. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun secara normatif hukum Indonesia mengakomodasi pengakuan atas tanah tanpa sertifikat, celah implementasi di lapangan tetap muncul akibat belum tertibnya sistem administrasi pertanahan di tingkat lokal.²⁶

B. Kendala Yuridis dalam Musyawarah Ganti Rugi dan Perlindungan Hak masyarakat pada Proyek Jalan Tol Cimanggis-Cibitung

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 meletakkan musyawarah sebagai mekanisme utama dalam penetapan bentuk dan besaran ganti kerugian, sebagai terobosan normatif dari rezim hukum sebelumnya yang lebih bersifat sepihak.²⁷ Dalam praktiknya, pelaksanaan musyawarah pada proyek Tol Cimanggis-Cibitung menghadapi kendala yuridis yang bersifat sistemik dan saling berkaitan, mencerminkan kesenjangan antara idealisme normatif dalam peraturan perundang-undangan dengan realitas implementasi di lapangan yang dibatasi oleh kapasitas institusional dan ketimpangan posisi tawar antara negara dan warga.

Manifestasi paling nyata dari kendala tersebut tampak pada sengketa mengenai koordinat dan batas lahan yang berujung pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 3451 K/Pdt/2017 dalam perkara yang melibatkan PT. Agung Graha Persada Utama.²⁸ Putusan ini menegaskan bahwa ketidaksesuaian prosedur dalam penentuan batas lahan dan musyawarah ganti kerugian dapat menjadi dasar

²⁶ Wawancara dengan Ibu Siti Nawiah, warga terdampak pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Cimanggis-Cibitung, di Bekasi, tanggal 23 Mei 2026.

²⁷ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Pasal 37 ayat (1).

²⁸ Putusan Mahkamah Agung Nomor 3451 K/Pdt/2017 tentang Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Tol Cimanggis-Cibitung.

gugatan yang sah, sekaligus menjadi yurisprudensi penting bagi penilaian keabsahan proses pengadaan tanah pada proyek infrastruktur lain. Persoalan berikutnya adalah lemahnya posisi yuridis pemilik tanah tanpa sertifikat dalam forum musyawarah, sebagaimana ditegaskan Maria S.W. Sumardjono bahwa ketiadaan dokumentasi formal menempatkan pemegang hak dalam posisi rentan saat berhadapan dengan pihak yang memiliki kekuatan ekonomi dan akses informasi hukum lebih besar.²⁹

Temuan wawancara memperkuat gambaran tersebut, narasumber sebagai warga terdampak menyatakan bahwa dalam musyawarah ganti kerugian, ia diberi kesempatan menyampaikan pendapat dan keberatan, namun karena tidak memiliki bukti kepemilikan formal yang lengkap, proses pembahasan lebih berfokus pada pembuktian hak atas tanah dibandingkan negosiasi besaran ganti kerugian.³⁰ Kondisi ini konsisten dengan permasalahan penentuan pihak yang berhak, luas tanah, dan batas bidang yang harus didasarkan pada pengukuran lapangan serta keterangan pihak yang mengetahui riwayat tanah, karena tidak tersedia sertifikat maupun peta bidang yang jelas.

Sistem hukum Indonesia sesungguhnya telah mengakui dokumen alas hak informal (girik, *letter C*, petok D, dan bukti pembayaran PBB) sebagai instrumen pembuktian kepemilikan sah meskipun tidak sempurna, di mana Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 secara eksplisit mengakui pembuktian melalui bukti tertulis, keterangan saksi, dan pernyataan yang bersangkutan. Namun, dalam praktik pengadaan tanah proyek Tol Cimanggis-Cibitung, mekanisme pembuktian alternatif ini tidak diimplementasikan secara konsisten, pelaksana cenderung memberlakukan standar bukti yang lebih ketat bagi pemilik tanah tanpa sertifikat, sehingga menciptakan diskriminasi *de facto* yang bertentangan dengan asas keadilan dan kesetaraan.³¹

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sesungguhnya cukup progresif karena mengakui bahwa pihak yang berhak atas ganti kerugian

²⁹ Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Jakarta: Kompas, 2008, hlm. 115.

³⁰ Wawancara dengan Ibu Siti Nawiah, Op.Cit. (Pertanyaan mengenai pelaksanaan musyawarah ganti kerugian dan kesempatan menyampaikan pendapat atau keberatan).

³¹ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Jakarta: Djambatan, 2008, hlm. 325-328 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Pasal 24 ayat (1) dan (2).

mencakup pula pihak yang menguasai tanah dengan itikad baik, tanpa mempersoalkan ada tidaknya sertifikat.³² Namun, interpretasi konsep itikad baik yang tidak seragam oleh pelaksana di lapangan membuka ruang penyalahgunaan wewenang yang merugikan pemilik tanah tanpa sertifikat. Faktor sosiologis turut memperlemah posisi masyarakat, yang sejalan dengan teori Soerjono Soekanto bahwa rendahnya kesadaran hukum menjadi hambatan signifikan dalam efektivitas perlindungan hukum; hal ini tampak dari ketidaktahuan warga terdampak mengenai hak-hak prosedural mereka, seperti hak didampingi kuasa hukum dan hak mengajukan keberatan ke pengadilan negeri.³³

Temuan ini sejalan dengan penelitian empiris Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (2024) mengenai penyelesaian ganti kerugian tanah sisa di Kelurahan Jatikarya pada proyek yang sama, yang mengonfirmasi bahwa musyawarah penetapan ganti kerugian tidak berjalan sesuai standar prosedur, nilai ganti kerugian sering kali di bawah nilai pasar riil, dan masyarakat tidak memperoleh informasi memadai mengenai hak-hak prosedural mereka.³⁴ Meskipun Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 19 Tahun 2021 mewajibkan penelitian mendalam terhadap riwayat penguasaan tanah tanpa sertifikat, dalam praktiknya prosedur ini kurang diteliti dengan semestinya. Akibatnya, sebagian bidang tanah sah yang dikuasai masyarakat belum mendapat pengakuan dan kompensasi layak. Rangkaian temuan ini menegaskan bahwa kendala yuridis yang dihadapi bukan bersumber dari ketidaklengkapan regulasi, melainkan dari kelemahan sistemik dalam implementasi di lapangan.³⁵

5. KESIMPULAN DAN SARAN

KESIMPULAN

³² Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Pasal 40.

³³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004, hlm. 8-14.

³⁴ Rekhan Muhammad Iqbal, *Penyelesaian Ganti Kerugian Tanah Sisa pada Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Cimanggis-Cibitung (CIMACI) di Kelurahan Jatikarya, Kecamatan Jatisampurna, Kota Bekasi, Skripsi, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional*, 2024.

³⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, Pasal 64-72 jo. Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 19 Tahun 2021, Pasal 42-48.

Berdasarkan hasil penelitian, menunjukkan bahwa regulasi Undang-Undang Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012) telah mengakui tanah tanpa sertifikat untuk kepentingan umum. Namun, praktik pengadaan tanah proyek Jalan Tol Cimanggis-Cibitung masih menghadapi kendala yuridis berupa ketidakjelasan verifikasi kepemilikan, lemahnya posisi tawar masyarakat, serta nilai ganti kerugian yang di bawah pasar, sehingga belum sepenuhnya mencerminkan asas keadilan substantif dan perlindungan hukum bagi warga terdampak.

Oleh karena itu, diperlukan perbaikan dalam pelaksanaan pengadaan tanah melalui peningkatan transparansi prosedur, ketelitian dalam verifikasi alas hak, serta pelibatan masyarakat secara lebih aktif dan bermakna dalam proses musyawarah. Selain itu, percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap juga penting dilakukan agar status tanah masyarakat menjadi lebih jelas secara hukum dan tidak menimbulkan persoalan berulang dalam proyek pembangunan di masa mendatang. Dengan demikian, pengadaan tanah dapat berjalan lebih adil, pasti, dan tetap menghormati hak-hak masyarakat yang terdampak.

SARAN

Berdasarkan kesimpulan tersebut, pemerintah dan instansi pelaksana disarankan meningkatkan kualitas verifikasi data, transparansi, serta pelibatan aktif masyarakat untuk menjamin perlindungan hak warga terdampak. Badan usaha pembangunan jalan tol perlu mengedepankan pendekatan humanis komunikatif serta mempertimbangkan aspek nonfisik (kerugian sosial, ekonomi, psikologis) dalam ganti kerugian. Masyarakat pemilik tanah tanpa sertifikat diimbau meningkatkan kesadaran hukum dengan segera mendaftarkan tanah dan merapikan bukti kepemilikan. Terakhir, penelitian selanjutnya disarankan memperdalam pendekatan empiris terkait efektivitas musyawarah dan penyelesaian sengketa tanah tanpa sertifikat demi memperkaya kajian hukum agraria serta mendorong pembaruan kebijakan yang responsif

DAFTAR REFERENSI

BUKU

- Ali, Z. (2016). *Metode penelitian hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Aristoteles. (2009). *Nicomachean ethics*. Oxford: Oxford University Press.
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Harsono, B. (2008). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan UUPA, isi dan pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Kelsen, H. (2007). *Pure theory of law*. New Jersey: The Lawbook Exchange.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum*. Jakarta: Kencana.
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Soekanto, S. (2004). *Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, S. (2014). *Pengantar penelitian hukum*. Jakarta: UI Press.
- Sumardjono, M. S. W. (2008). *Kebijakan pertanahan antara regulasi dan implementasi*. Jakarta: Kompas.
- Utrecht, E. (2014). *Pengantar dalam hukum Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru.

JURNAL & ARTIKEL ILMIAH

- Dalianti, A. (2018). *Implementasi prinsip kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan*. Jurnal Hukum.
- Lestari, P. (2020). *Pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum di Indonesia berdasarkan Pancasila*. SIGn Jurnal Hukum, Vol. 1, No. (2), 79-86.
- Raya, P. Y. (2014). *Kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam mewujudkan kemanfaatan bagi masyarakat*. Jurnal Ilmu Hukum.

SKRIPSI & TESIS

- Alfarez, A. A. (2018). *Ganti kerugian terhadap pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Cibitung-Cimanggis ditinjau dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 3451 K/Pdt/2017)*. Skripsi. Universitas Yarsi, Jakarta.
- Iqbal, R. M. (2024). *Penyelesaian ganti kerugian tanah sisa pada pengadaan tanah pembangunan Jalan Tol Cimanggis-Cibitung (CIMACI) di Kelurahan Jatikarya, Kecamatan Jatisampurna, Kota Bekasi*. Skripsi. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN & DOKUMEN RESMI

Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). (2021). Profil proyek jalan tol Cimanggis-Cibitung. Jakarta: Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2023). Laporan kinerja Kementerian ATR/BPN tahun 2023. Jakarta: Kementerian ATR/BPN.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum jo. Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

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

PUTUSAN PENGADILAN

Putusan Mahkamah Agung Nomor 3451 K/Pdt/2017 tentang Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Tol Cimanggis-Cibitung.

Putusan Pengadilan Negeri Cikarang Nomor 18/Pdt.P/2023/PN.Ckr tentang Permohonan Penitipan Ganti Kerugian Tanah Tol Cimanggis-Cibitung.