

Tinjauan Yuridis Terhadap Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum pada Proyek Tol JAPEK II Sisi Selatan

Puji Haryanti¹, Wulan Windiarti²

¹Universitas Pelita Bangsa, Indonesia

²Universitas Pelita Bangsa, Indonesia

E-mail: pujih2169@gmail.com¹, wulanwindiarti@pelitabangsa.ac.id²

Article History:

Received: 20 Juni 2026

Revised: 27 Juni 2026

Accepted: 03 Juli 2026

Keywords:

Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum, Jalan Tol, Kepastian Hukum, Ganti Kerugian.

Abstrak: Pembangunan jalan tol merupakan langkah strategis pemerintah untuk meningkatkan hubungan antar daerah serta mendorong pertumbuhan ekonomi secara nasional. Salah satu proyek strategis nasional yang memerlukan pengadaan lahan dalam volume besar adalah Proyek Jalan Tol Jakarta–Cikampek II Sisi Selatan. Dalam pelaksanaannya, proses pembebasan lahan sering kali menghadapi berbagai tantangan, seperti perbedaan pemahaman mengenai besarnya kompensasi kerugian, kurangnya keterlibatan masyarakat, serta kurangnya kerjasama yang efektif antarinstansi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan pembebasan lahan pada proyek jalan tol Jakarta–Cikampek II sisi selatan serta mengembangkan model implementasi yang sesuai berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dengan memakai pendekatan peraturan perundang-undangan serta pendekatan konseptual, yang selanjutnya dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun telah terdapat kerangka hukum yang cukup lengkap, masih terdapat beberapa hambatan dalam penerapannya, terutama dalam hal transparansi proses penilaian ganti kerugian, partisipasi masyarakat, serta koordinasi antar lembaga. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan transparansi, partisipasi masyarakat yang lebih aktif, serta peningkatan kerja sama antarlembaga agar dapat mencapai pengadaan tanah yang adil, memberikan perlindungan hukum yang pasti, serta mendukung keberhasilan pembangunan infrastruktur yang mengutamakan kepentingan masyarakat umum.

PENDAHULUAN

Pembangunan Infrastruktur, salah satunya jalan tol, merupakan instrumen penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi sekaligus berpotensi menimbulkan persoalan hukum, baik secara sosial maupun lingkungan apabila didalamnya tidak didasari oleh kepastian dan perlindungan hak masyarakat yang memadai. Dalam satu dekade terakhir pembangunan jalan tol di Indonesia meningkat, terlihat dari bertambahnya kilometer pada pembangunan tersebut. Pada tahun 2015 panjang jalan tol hanya sekitar 1.782 Kilometer dan pada tahun 2024 panjangnya bertambah menjadi 2.893 kilometer. Perkembangan ini mencerminkan komitmen pemerintah dalam memperluas jaringan transportasi nasional. Salah satu proyek utama nasional dalam skema ini adalah Jalan Tol Jakarta–Cikampek II (Japek II) Sisi Selatan dengan panjang 62 kilometer dan investasi sebesar Rp14,69 triliun. Sampai pertengahan 2025, progres pembersihan lahan masih bervariasi di setiap bagian pekerjaan, mulai dari sekitar 10 persen hingga hampir selesai. (Puspasari Setyaningrum, 2025)

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada dasarnya merupakan alat hukum yang memungkinkan pemerintah mengambil hak atas tanah warga dengan tujuan kemajuan bersama, selama memberikan kompensasi yang adil dan layak, sesuai dengan yang tertera pada Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang kemudian di perbarui dalam Peraturan Pemerintah No 39 Tahun 2023. Meskipun aturan yang dibuat sudah cukup menyeluruh namun, pada beberapa penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa masih terdapat ketidaksesuaian antara aturan yang berlaku dengan cara penerapannya di lapangan. (Fitria, Nuribadah, & Kurniasari, 2025) didalam penelitiannya menemukan bahwa sengketa pengadaan tanah masih kerap terjadi akibat ketidakpuasan terhadap nilai ganti rugi dan prosedur penetapan lokasi, sementara pada penelitian (Sofyan Alim, 2024) menunjukkan bahwa mekanisme ganti rugi pada kasus belum sepenuhnya memenuhi asas keadilan substantif dan cenderung berorientasi pada nilai ekonomi tanah tanpa mempertimbangkan aspek sosial masyarakat terdampak.

Secara konstitusional, negara memiliki wewenang atas bumi, air, dan kekayaan alam sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat. Hal ini tertuang pada pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, Namun kewenangan tersebut dibatasi oleh pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 yang menjamin bahwa hak milik pribadi tidak boleh diambil secara sewenang-wenang. Perbedaan antara dua norma konstitusional ini menjadi landasan terhadap pembahasan yang akan dikaji. Dalam proyek jalan tol Jakarta-cikampek II sisi selatan berkaitan erat dengan pembahasan terkait pembebasan lahan yang melibatkan ribuan bidang tanah dan dilaporkan mengalami keterlambatan yang diakibatkan oleh keberatan masyarakat terhadap nilai harga tanah dan proses administratif.

Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini disusun guna menjawab dua permasalahan pokok yaitu, bagaimana praktik pelaksanaan pembebasan lahan untuk kepentingan umum pada Proyek Jalan Tol Jakarta–Cikampek II Sisi Selatan, serta apakah pelaksanaannya telah sesuai dengan norma konstitusional, peraturan perundang-undangan, dan mencerminkan asas keadilan serta kepastian hukum bagi masyarakat terdampak. Kedua, bagaimana seharusnya pelaksanaan pembebasan lahan untuk kepentingan umum dilaksanakan sesuai dengan UUD 1945, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021. Kajian ini diharapkan memperkaya literatur normatif mengenai keseimbangan antara kewenangan negara dalam pembangunan dan perlindungan hak konstitusional masyarakat, khususnya pada proyek strategis nasional yang melibatkan kepentingan publik dalam skala luas.

LANDASAN TEORI

Teori Negara Hukum (*Rechtsstaat*)

Konsep negara hukum menjadi dasar penting dalam mengelola pemerintahan dan proses pembangunan di Indonesia. Negara hukum mengharapkan bahwa semua tindakan yang dilakukan pemerintah harus berlandaskan hukum dan tidak boleh dilakukan secara sembarangan. Menurut (Friedrich Julius Stahl, 2007), ada beberapa hal utama yang membentuk sebuah negara hukum. Hal tersebut antara lain perlindungan terhadap hak manusia, pemisahan kekuasaan, pemerintahan yang berdasarkan undang-undang, serta adanya pengadilan administrasi yang mandiri. Dalam konteks pengadaan tanah, prinsip negara hukum memerlukan agar setiap tindakan pemerintah dalam mengambil alih hak atas tanah warga dilakukan dengan mengikuti prosedur hukum yang jelas dan memberikan perlindungan kepada hak-hak warga negara.

Konstitusi Indonesia menjelaskan prinsip tersebut melalui Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi bahwa Indonesia adalah negara berdasarkan hukum. Oleh karena itu, penggunaan lahan untuk pembangunan infrastruktur harus tetap dilakukan sesuai dengan hukum, dengan memperhatikan prinsip keadilan, kepastian hukum, serta perlindungan hak-hak masyarakat. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak hanya boleh fokus pada mempercepat pembangunan, tetapi juga harus memastikan hak-hak masyarakat yang terkena dampaknya tetap terjaga.

Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum adalah tujuan penting dalam hukum yang memastikan bahwa semua orang diperlakukan secara adil dan sama di hadapan hukum (Hans Kelsen, 1967). Gustav Radbruch mengemukakan bahwa hukum memiliki tiga nilai pokok, yaitu keadilan, kegunaan, dan kepastian hukum (Gustav Radbruch, 1950). Hukum yang pasti dibutuhkan agar masyarakat tahu hak dan kewajibannya serta terlindungi dari tindakan yang tidak adil. Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, kepastian hukum dicapai dengan cara menentukan secara jelas setiap tahapan seperti perencanaan, persiapan, pelaksanaan, hingga penyerahan hasil pengadaan tanah. Prosedur yang jelas penting untuk mencegah terjadinya perselisihan antara pemerintah dan orang yang memiliki hak atas tanah. Selain itu, kepastian hukum juga berhubungan dengan cara pemerintah menjalankan peraturan secara konsisten, sehingga masyarakat bisa mendapatkan perlindungan hukum yang cukup.

Teori kepastian hukum digunakan dalam penelitian ini untuk mengevaluasi apakah proses pembebasan lahan pada Proyek Jalan Tol Jakarta–Cikampek II Sisi Selatan telah dilakukan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021.

Teori Kepentingan Umum

Kepentingan umum menjadi dasar hukum yang sah bagi negara dalam melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan. Konsep ini berasal dari pemikiran utilitarianisme yang dicetuskan oleh Jeremy Bentham, yang berpendapat bahwa suatu kebijakan harus memberikan manfaat yang sebanyak mungkin dan sebesar mungkin bagi sebanyak orang yang mungkin (Jeremy Bentham, 1789). Dalam hukum pertanahan Indonesia, konsep kepentingan umum berperan penting agar pemerintah dapat mengambil tanah yang dibutuhkan untuk membangun infrastruktur, sekolah, rumah sakit, jalan raya, serta sarana publik lainnya. Namun, mengelola kepentingan umum tidak boleh menjadi alasan untuk mengabaikan hak-hak masyarakat. Oleh karena itu, menjaga keseimbangan antara kebutuhan pembangunan dan perlindungan hak

orang perorangan adalah prinsip penting dalam proses pengadaan tanah.

Dalam penelitian ini, teori kepentingan umum digunakan untuk mengevaluasi apakah pembebasan lahan dalam proyek pembangunan Jalan Tol Jakarta-Cikampek II Sisi Selatan benar-benar dilakukan demi kepentingan masyarakat secara luas dan sesuai dengan tujuan pembangunan nasional.

Teori Keadilan

Keadilan adalah nilai penting yang terdapat dalam setiap kebijakan hukum. Menurut John Rawls, keadilan harus diterapkan dengan prinsip keadilan sebagai keadilan, yaitu memberikan perlindungan yang sama kepada setiap orang dan memastikan bahwa kebijakan pemerintah tidak merugikan kelompok yang berada dalam kondisi paling lemah (Rawls, 1971). Dalam proses pengadaan tanah, prinsip keadilan terlihat dari cara memberikan kompensasi yang tepat dan adil kepada masyarakat yang tanahnya digunakan untuk pembangunan. Keadilan tidak hanya dilihat dari nilai tanah secara ekonomi, tetapi juga harus memperhatikan aspek sosial, budaya, dan kemampuan masyarakat untuk hidup berkelanjutan yang terkena dampaknya.

Teori keadilan digunakan dalam penelitian ini untuk mengevaluasi apakah mekanisme pembebasan lahan pada Proyek Jalan Tol Jakarta-Cikampek II Sisi Selatan memberikan perlindungan dan kompensasi yang adil serta sesuai dengan kebutuhan masyarakat, sesuai dengan prinsip keadilan substantif.

METODE PENELITIAN

Artikel ini disusun menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu metode yang menitikberatkan pada kajian terhadap norma hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan, doktrin, dan literatur ilmiah yang. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk mengkaji konsep negara hukum, kepastian hukum, kepentingan umum, dan keadilan sebagaimana berkembang dalam literatur hukum (Johnny Ibrahim, 2013).

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan terkait pengadaan tanah, bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu, serta bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia hukum. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), sedangkan analisis dilakukan secara kualitatif normatif melalui tiga tahap: interpretasi hukum terhadap ketentuan pengadaan tanah, argumentasi hukum untuk menilai kesesuaian praktik dengan prinsip negara hukum, dan analisis preskriptif untuk merumuskan rekomendasi hukum berdasarkan hasil kajian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan pembebasan lahan pada Proyek Jalan Tol Jakarta-Cikampek II Sisi Selatan secara prosedural telah mengacu pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021. Namun, pada praktik lapangan memperlihatkan adanya ketimpangan antara norma yang tertulis dengan implementasi nyata yang dialami oleh masyarakat terdampak. Ketimpangan tersebut tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis prosedural, melainkan juga berkaitan dengan aspek keadilan substantif, kepastian hukum serta tata

Kelola Lembaga dengan jangkauan yang lebih luas. Hal tersebut ditunjukkan pada table berikut dengan sejumlah kesenjangan kritis yang secara konsisten muncul dalam berbagai aspek pelaksanaan pengadaan tanah.

Tabel. 1 Kesenjangan Norma dan Praktik Pelaksanaan Pengadaan Tanah Proyek Tol JAPEK II Sisi Selatan

Aspek	Ketentuan Normatif	Praktik di Lapangan	Implikasi Hukum
Transparansi Penilaian	Penilaian oleh penilai independen secara objektif dan terbuka	Metode penilaian tidak dijelaskan secara memadai kepada masyarakat	Melemahkan kepercayaan dan kepastian hukum
Partisipasi Publik	Konsultasi publik yang bermakna dan inklusif	Partisipasi bersifat formal dan tidak substantif	Mengurangi legitimasi proses pengadaan tanah
Koordinasi Antarlembaga	Sinergi lintas instansi sejak tahap perencanaan	Koordinasi lemah, data tanah tidak terintegrasi	Menyebabkan keterlambatan dan konflik administratif
Ganti Kerugian	Kompensasi yang layak dan adil secara substantif	Nilai kompensasi dinilai tidak mencerminkan kerugian nyata	Melanggar asas keadilan distributif
Kepastian Hukum	Proses yang jelas, konsisten, dan dapat diprediksi	Ketidakpastian akibat perbedaan regulasi antar tingkat pemerintahan	Bertentangan dengan prinsip kepastian hukum Radbruch

Temuan ini memperlihatkan adanya ketidaksesuaian yang bersifat sistematis antara praktik dengan ketentuan hukum yang berlaku. Didalam praktiknya kepatuhan formal tidak serta merta menghasilkan keadilan dan kepastian hukum yang nyata bagi masyarakat terdampak, sehingga diperlukan adanya analisis mendalam terhadap masing-masing dimensi dalam permasalahan tersebut.

Praktik Pelaksanaan Pembebasan Lahan Pada Proyek jalan Tol Jakarta-Cikampek Sisi Selatan

Pembebasan lahan dalam Proyek jalan Tol Jakarta-Cikampek II Sisi Selatan dilaksanakan melalui beberapa rangkaian dengan tahapan yang melibatkan berbagai lembaga pemerintahan secara berurutan. Beberapa diantaranya yaitu pada tahap persiapan pengurusan pemrakarsa serta penyusunan dokumen pengadaan Tanah dilakukan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan. Dalam tahap ini Pemerintah Daerah ikut serta dengan memfasilitasi konsultasi publik. Selanjutnya Kementerian Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional bertindak selaku pelaksana yang melakukan investasi dan identifikasi subjek serta objek tanah, yang

kemudian ditindaklanjuti oleh penilai independen berdasarkan komponen tanah, bangunan, tanaman, benda terkait tanah, serta kerugian non-fisik yang dapat dihitung secara ekonomis. Selanjutnya, pada pada tahap Pembayaran kompensasi akan dilakukan melalui dana yang bersumber dari Lembaga Manajemen Aset Negara setelah mencapai kesepakatan dalam forum musyawarah.

Mekanisme ini secara prosedural telah mencerminkan kepatuhan terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, yang menunjukkan upaya pemerintah memberikan rasa aman secara hukum dalam proses pengambilan tanah. Namun, setelah diteliti lebih lanjut mengenai cara kerja di lapangan, terungkap beberapa masalah yang cukup mendasar. Masalah yang paling terang adalah perbedaan pandangan antara masyarakat dan para penilai independen mengenai besaran kompensasi yang dianggap adil. Nilai kompensasi tidak hanya ditentukan oleh harga pasar, tetapi juga dipengaruhi oleh ikatan emosional dan sosial masyarakat terhadap tanah, yang menjadi sumber utama penghidupan mereka. Ketidakjelasan soal cara penilaian yang digunakan membuat masyarakat kehilangan kepercayaan terhadap seluruh proses pengadaan tanah (Jennisa, Rasyid, & Suyanto, 2023). Penelitian tersebut menegaskan bahwa persoalan pengadaan tanah tidak dapat disederhanakan melalui aspek nominal ganti rugi semata, melainkan juga melibatkan aspek tata Kelola, koordinasi kelembagaan, dan kesinambungan komunikasi dengan masyarakat yang terdampak.

Meskipun dalam pembangunannya Jalan Tol tersebut diharapkan memiliki manfaat luas bagi perekonomian dan sebagai penghubung wilayah Namun, dalam praktiknya justru sebaliknya. Hal itu dibuktikan dengan keresahan masyarakat terhadap kehilangan tanah, perubahan kondisi sosial dan ekonomi, serta ketidakpastian hak-hak mereka. Adapun dengan adanya ketentuan prosedur formal yang telah dilaksanakan, rasa ketidakadilan terhadap kompensasi tetap timbul dikarenakan nilai kompensasi tidak dapat menggantikan keseluruhan kerugian yang telah ditanggung oleh masyarakat. Kondisi tersebut mencerminkan kesenjangan antara tujuan normatif pada perundang-undangan dengan implementasinya, sehingga perlindungan hukum dan keadilan bagi masyarakat terdampak belum sepenuhnya terwujud.

Kesenjangan tersebut dapat diteliti melalui perspektif teori yang dikemukakan oleh Radbruch, dalam pendapatnya ia mengatakan bahwa hukum harus mampu memberikan kejelasan, konstitusi, dan dapat diprediksi penerapannya (Gustav Radbruch, 1950). Meskipun pada norma pengadaan tanah telah dirumuskan dan tertulis secara rinci namun, tidak adanya transparansi dalam penilaian serta adanya hambatan administrative yang terjadi secara berulang menunjukkan bahwa kepastian hukum belum sepenuhnya terwujud. Pada teori utilitarisme yang dikemukakan Betham, mengutamakan kebahagiaan sebesar-besarnya dan sebanyak mungkin bagi masyarakat, Dalam hal ini pembangunan jalan tol memang merupakan salah satu kepentingan umum. Namun, manfaat yang dihasilkan belum dirasakan secara merata, hal ini dibuktikan dengan masyarakat terdampak yang masih menanggung kerugian nyata terhadap kehilangan tanah dan ketidakstabilan ekonomi tanpa kompensasi yang sepadan. Hal ini tidak sejalan dengan pendapat Rawls dalam teori keadilan menekankan perlindungan bagi pihak yang rentan, maupun prinsip keadilan distributive dan korektif yang dikemukakan oleh Aristoteles. Dapat disimpulkan bahwa kepatuhan formal terhadap prosedur tidak sebanding dengan hasil yang dirasakan oleh masyarakat.

Fenomena terhadap pola kesenjangan tersebut bukan pertama kali terjadi dalam pengadaan tanah. Kejadian serupa juga dialami pada proyek Normalisasi Kali Ciliwung di DKI Jakarta dalam proyek ini terdapat ketidaklarasan antara Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 19 Tahun 2021 yang mengatur pemberian ganti rugi bersamaan dengan pelepasan hak, dengan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 82 Tahun 2017. Dalam aturan tersebut masyarakat melepaskan hak atas tanah

terlebih dahulu sebelum pembayaran kompensasi atas tanah tersebut dilakukan. Sehingga, hal tersebut menempatkan posisi yang rentan terhadap pemilik tanah (Siti Miftahul Jannah, Wira Fanciska, & Hedwig A. Mau, 2025). Fenomena tersebut secara tidak langsung membuktikan bahwa pemerintah merupakan akar dari ketidakpastian hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Pola serupa juga terjadi pada studi kasus pembangunan Kanal Topadu Outlet Danau Limboto di Gorontalo. Meskipun proses pengadaan tanah telah mengikuti empat tahapan sebagaimana diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012 dan PP No. 19 Tahun 2021, penelitian menemukan bahwa prinsip hukum yang jelas dan berkeadilan belum terpenuhi akibat ketidakjelasan status kepemilikan tanah, penundaan penetapan lokasi, serta minimnya partisipasi masyarakat yang bermakna (Mustafa, Cherawaty Thalib, & Mandjo, 2025). Kondisi ini sejalan dengan problematika yang ditemukan pada Proyek JAPEK II Sisi Selatan, yang mengindikasikan bahwa kepatuhan prosedural formal tidak selalu berkorelasi dengan terwujudnya kepastian hukum dan keadilan nyata bagi masyarakat terdampak. Hal ini memperkuat argumen bahwa permasalahan ini bersifat struktural dan bukan hanya terjadi pada satu proyek infrastruktur secara tidak tentu

. Selanjutnya selain aspek kepastian hukum dan keadilan, faktor keterlambatan pengadaan tanah juga terbukti berdampak langsung terhadap kelayakan finansial proyek jalan tol. Studi terhadap Proyek JAPEK II Sisi Selatan menunjukkan bahwa jaminan risiko yang diberikan oleh PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia berhasil mempertahankan kelayakan finansial proyek yang diukur melalui NPV dan IRR ketika terjadi penundaan pengadaan tanah. Namun, jaminan tersebut tidak mampu mempercepat proses pengadaan itu sendiri, karena durasi pengadaan lebih banyak ditentukan oleh proses negosiasi antara Kementerian ATR/BPN dengan para pemilik lahan (Nur Hasanah, Mahani, & Gayatri Pradoto, 2023). Hal tersebut menegaskan bahwa permasalahan pembebasan lahan pada proyek ini bersifat multidimensi, tidak semata-mata menyangkut kepastian hukum dan keadilan bagi pemilik tanah, tetapi juga berdampak pada risiko finansial yang harus ditanggung oleh badan usaha jalan tol maupun pemerintah.

Selanjutnya, kurangnya koordinasi antarlembaga yang menjadi penyebab utama keterlambatan pengadaan tanah juga tercermin secara nyata dalam studi kasus kebijakan pengadaan tanah untuk Proyek Strategis Nasional Jalan Tol Gedebage-Tasikmalaya-Cilacap (Getaci) di Jawa Barat. Dengan menggunakan model implementasi Van Meter dan Van Horn, penelitian tersebut menemukan bahwa hingga Maret 2025, progres pengadaan tanah baru mencapai 42,45 persen, dengan keterlambatan yang bersumber dari ketidaksesuaian standar dan tujuan kebijakan sejak awal penyusunan Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah, keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran, serta lemahnya komunikasi antara Kementerian PUPR dengan pemerintah daerah dan BPN (Apriyadi, Triwibawanto, Stia, & Bandung, 2025). Kurangnya peran BPN secara penuh pada tahap awal perencanaan mengakibatkan ketidakakuratan data tanah yang terdampak, sehingga tim pelaksana harus melakukan pengumpulan data ulang yang pada akhirnya menghambat keseluruhan tahapan berikutnya. Pola ini sangat berkaitan erat dengan persoalan yang terjadi pada Proyek JAPEK II Sisi Selatan, yang menegaskan bahwa hambatan pengadaan tanah pada proyek strategis nasional di Indonesia bersifat sistemik dan berulang di berbagai wilayah.

Dengan demikian, berdasarkan beberapa penelitian terdahulu tersebut secara konsisten memperlihatkan bahwa kepatuhan formal terhadap prosedur pengadaan tanah tidak serta merta menjamin terwujudnya kepastian hukum dan keadilan substantif bagi masyarakat terdampak. Permasalahan yang terjadi pada Proyek JAPEK II Sisi Selatan bukanlah kasus yang berdiri sendiri, melainkan merupakan cerminan dari permasalahan struktural yang melibatkan berbagai proyek dan wilayah dalam praktik pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia, yang mencakup

dimensi hukum, sosial, dan finansial secara bersamaan.

Model Ideal Pelaksanaan Pembebasan Lahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021

Pelaksanaan pembebasan lahan yang ideal dan sesuai dengan hukum yang berlaku harus bertumpu pada mekanisme yang telah digariskan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum beserta Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 sebagai regulasi pelaksanaannya. Regulasi tersebut menetapkan empat tahapan utama yang bersifat hierarkis dan saling berkesinambungan, yakni tahap perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Keempat tahapan ini dirancang sebagai satu kesatuan sistem yang tidak dapat dipisah-pisahkan, dengan tujuan menjamin keseimbangan antara kebutuhan pembangunan yang berorientasi pada kepentingan umum dan perlindungan hak-hak konstitusional masyarakat yang terkena dampak.

Pada tahap perencanaan, instansi yang memerlukan tanah wajib menyusun dokumen perencanaan pengadaan tanah yang memuat tujuan pembangunan, kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah, kebutuhan luas lahan, perkiraan nilai tanah, serta kajian dampak yang mungkin ditimbulkan. Tahap ini menjadi fondasi bagi seluruh proses pengadaan yang akan berlangsung, sehingga perencanaan yang matang dan komprehensif akan meminimalisir potensi sengketa sekaligus memberikan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan. Lebih dari sekadar dokumen teknis, perencanaan yang baik juga harus mengintegrasikan aspek sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat setempat agar dampak negatif yang ditimbulkan terhadap kelompok terdampak dapat diminimalisir sejak dini (Subagiartama, 2026).

Selanjutnya, pada tahap persiapan, pemerintah berkewajiban menyosialisasikan rencana pembangunan kepada masyarakat, melakukan pengumpulan data awal mengenai lokasi pembangunan, serta menyelenggarakan konsultasi publik yang bermakna dan substantif. Tahap ini merupakan wahana penerapan prinsip partisipasi masyarakat dalam proses pengadaan tanah. Melalui konsultasi publik yang diselenggarakan secara inklusif, masyarakat diberikan kesempatan untuk memperoleh informasi yang jelas dan komprehensif mengenai tujuan pembangunan, manfaat yang akan diperoleh, lokasi yang akan digunakan, serta akibat hukum dari proses pengadaan tanah tersebut. Keterbukaan informasi dan penjelasan yang memadai merupakan instrumen penting dalam membangun kepercayaan masyarakat terhadap proyek pembangunan. Apabila tahap ini dilaksanakan dengan sungguh-sungguh dan bukan sekadar formalitas, maka kemungkinan terjadinya konflik, penolakan, maupun kesalahpahaman antara pemerintah dan masyarakat dapat ditekan sejak awal (Safrika, 2025). Namun, fakta di lapangan menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat pada berbagai proyek pengadaan tanah masih kerap bersifat prosedural semata dan belum memberikan ruang yang cukup bagi warga terdampak untuk menyuarakan aspirasi mereka secara efektif.

Pada tahap pelaksanaan, fokus utama diarahkan pada inventarisasi dan verifikasi kepemilikan, penggunaan, serta pemanfaatan tanah; penilaian ganti kerugian oleh appraisal independen; musyawarah penetapan bentuk dan besaran kompensasi; serta penyerahan ganti kerugian kepada pihak yang berhak. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menegaskan bahwa kompensasi harus diberikan secara layak dan adil. Konsep layak dan adil dalam hal ini tidak dapat dimaknai secara sempit sebagai nilai uang tanah saja, melainkan harus mencakup berbagai kerugian lain yang dialami masyarakat akibat pengadaan tanah, seperti hilangnya sumber penghidupan, biaya relokasi, serta dampak sosial dan ekonomi yang menyertainya. Oleh karena itu, penilaian ganti kerugian harus dilaksanakan secara profesional, objektif, dan transparan agar dapat

mencerminkan nilai riil dari tanah dan aset yang terdampak pembangunan (Nurmansyah Gunsu, 2024). Hal ini menjadi sangat krusial mengingat sebagian besar konflik dalam pengadaan tanah bersumber dari penetapan nilai kompensasi yang dianggap tidak mencerminkan kerugian sesungguhnya dan tidak dilandasi oleh musyawarah yang jujur dan terbuka bersama masyarakat terdampak (Fitria et al., 2025).

Musyawarah dalam penetapan ganti kerugian harus dimaknai dan dijalankan secara substantif, bukan sekadar memenuhi prosedur administratif belaka. Musyawarah merupakan mekanisme untuk mencapai kesepakatan yang berkeadilan bagi semua pihak, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan melalui musyawarah dalam rangka memperoleh kesepakatan mengenai pelaksanaan pembangunan di lokasi yang bersangkutan, dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat pemilik tanah. Dalam forum tersebut, masyarakat berhak mendapatkan penjelasan yang memadai mengenai dasar penilaian yang digunakan dan berhak mengajukan keberatan apabila hasil penilaian dipandang tidak sesuai. Temuan berbagai penelitian menunjukkan bahwa lemahnya sosialisasi dan ketidaksungguhan dalam pelaksanaan musyawarah yang melibatkan masyarakat terdampak justru menjadi penyebab utama penolakan dan sengketa pengadaan tanah di lapangan.

Apabila musyawarah tidak berhasil mencapai kesepakatan mengenai bentuk atau besaran ganti kerugian, peraturan perundang-undangan telah menyediakan mekanisme penyelesaian melalui pengadilan negeri, dengan konsinyasi sebagai instrumen yang diatur dalam Pasal 89 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 guna memastikan pembangunan tetap dapat berjalan tanpa mengabaikan hak masyarakat untuk menyelesaikan sengketa melalui jalur hukum (Mustafa et al., 2025). Mekanisme ini mencerminkan upaya hukum dalam menyelaraskan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan hak individu, meski keberhasilannya pada akhirnya juga bergantung pada penguatan mekanisme mediasi yang efektif untuk mencegah sengketa agraria berlarut-larut sejak tahap musyawarah itu sendiri (Kusuma & Fath, 2025).

Tahap akhir dalam proses pengadaan tanah adalah penyerahan hasil pengadaan kepada instansi yang memerlukan, setelah seluruh proses pelepasan hak dan pembayaran ganti kerugian diselesaikan. Pada tahap ini, tanah yang telah diperoleh secara sah dapat dipergunakan untuk pembangunan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Penyerahan hasil pengadaan tanah seyogyanya dilakukan setelah hak-hak masyarakat terdampak terpenuhi secara tuntas dan tidak terdapat lagi sengketa yang berpotensi mengganggu proses pembangunan. Hal ini penting untuk ditegaskan karena keberhasilan pengadaan tanah tidak semata-mata diukur dari tersedianya lahan untuk proyek, melainkan juga dari terwujudnya kepastian hukum serta terlindunginya hak-hak masyarakat terdampak secara menyeluruh. Sebagaimana diungkapkan dalam penelitian tentang pengadaan tanah pada Proyek Jalan Tol BOCIMI Seksi 3, meskipun kerangka hukum pengadaan tanah di Indonesia telah cukup komprehensif, pelaksanaannya masih menghadapi berbagai hambatan, antara lain ketidakpastian hukum akibat habisnya masa berlaku Penetapan Lokasi serta keterlambatan pembayaran ganti kerugian yang berpotensi memicu konflik sosial dan mengikis kepercayaan masyarakat terhadap proses pembangunan (Gerardo, 2026). Oleh karena itu, transparansi, koordinasi antarlembaga yang berkesinambungan, serta penyelesaian hak masyarakat

Berdasarkan seluruh uraian tersebut, model ideal pelaksanaan pembebasan lahan harus menempatkan prinsip transparansi, partisipasi masyarakat, kepastian hukum, dan keadilan sebagai landasan utama dalam setiap tahapannya. Apabila keempat tahapan pengadaan tanah dijalankan secara konsisten, terintegrasi, dan dengan komitmen yang sungguh-sungguh terhadap nilai-nilai

tersebut, maka tujuan pembangunan yang bermanfaat bagi kepentingan umum dapat diraih tanpa mengorbankan hak-hak masyarakat yang terdampak. Dalam penelitian Salampessy mengenai pembangunan Jalan Tol Serang-Panimbang memperlihatkan bahwa pembangunan jalan tol yang terencana dengan baik dapat menjadi katalis pertumbuhan ekonomi, pengembangan kawasan permukiman, dan peningkatan aktivitas perdagangan di sekitar wilayah tersebut, meskipun tetap memerlukan mitigasi terhadap dampak negatif seperti konversi lahan pertanian dan persoalan lingkungan secara tepat waktu merupakan pilar-pilar utama dalam menciptakan pengadaan tanah yang efektif dan berkeadilan (Salampessy, 2024). Dengan demikian, pengadaan tanah tidak hanya berfungsi sebagai instrumen penyediaan lahan bagi pembangunan, tetapi juga berperan sebagai mekanisme penyeimbang antara kewenangan negara dalam pembangunan dan perlindungan hak warga negara sebagaimana diamanatkan oleh sistem hukum Indonesia.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa pembebasan lahan pada Proyek Jalan Tol Jakarta-Cikampek II Sisi Selatan telah dilakukan secara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, melalui berbagai tahapan seperti perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Namun, dalam penerapan nyata masih ditemukan beberapa hambatan seperti kurangnya kejelasan dalam menentukan besarnya ganti kerugian, partisipasi masyarakat yang masih terbatas, kurangnya kerja sama antarinstansi, serta adanya perbedaan pandangan tentang nilai kompensasi yang adil, yang bisa menyebabkan permasalahan dan merugikan keadilan bagi masyarakat yang terkena dampak. Kondisi itu menunjukkan bahwa kepastian hukum dan keadilan yang sebenarnya dalam proses pengadaan tanah belum tercapai sepenuhnya, meskipun prosedur secara formal sudah dilakukan sesuai dengan aturan yang berlaku. Oleh karena itu, model pelaksanaan pembebasan lahan yang baik harus didasari dengan prinsip transparansi, partisipasi masyarakat, kepastian hukum, dan keadilan dalam setiap tahapan pengadaan tanah. Selain itu, perlu diperkuat koordinasi antarinstansi dan dimaksimalkan mekanisme musyawarah agar hak masyarakat terlindungi dengan baik dan pembangunan yang dilakukan dapat memberikan manfaat bagi kepentingan umum. Penelitian ini diharapkan bisa menjadi acuan bagi pihak yang membuat kebijakan dan menangani pengadaan tanah, serta dapat dipakai sebagai bahan bagi penelitian selanjutnya yang mempelajari bagaimana perlindungan hukum dalam pengadaan tanah berdampak pada keberhasilan proyek strategis nasional di Indonesia.

DAFTAR REFERENSI

- Apriyadi, H., Triwibawanto, H., Stia, P., & Bandung, L. (2025). Impelemntasi Kebijakan Pengadaan Tanah Pada Proyek Strategis Nasional Jalan Tol Gedebage-Tasikmalaya-Cilacap. In *Jurnal Media Administrasi Terapan JMAT* (Vol. 05).
<https://doi.org/https://doi.org/10.31113/jmat.v5i2.104>
- A., Nur Hasanah, S., Mahani, I., & Gayatri Pradoto, R. K. (2023). Dampak Pemberian Jaminan Risiko Keterlambatan Pengadaan Tanah Terhadap Kelayakan Finansial Proyek Jalan,Tol di Indonesia (Studi Kasus: Proyek Jalan Tol Jakarta-Cikampek II Selatan). *JCEBT*, 7(1). Retrieved from <http://ojs.uma.ac.id/index.php/jcebt>
- Fitria, H., Nuribadah, & Kurniasari, T. (2025). Penyelesaian Sengketa Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Terhadap Pembangunan Waduk Krueng Keureuto Di Kabupaten Aceh Utara. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Fakultas Hukum*, 8(2), 464–482.
<https://doi.org/10.29103/jimfh.v8i2.22190>

-
- Friedrich Julius Stahl. (2007). *Philosophy of Law*. London: Routledge.
- Gerardo, G. V. (2026). *Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Jalan Tol Bogor Ciawi Sukabumi (BOCIMI) Seksi 3*. Retrieved from <https://repository.uajy.ac.id/id/eprint/36869/>
- Gustav Radbruch. (1950). *Legal Philosophy*. Cambridge.
- Hans Kelsen. (1967). *Pure Theory of Law*. University of California Press: University of California Press.
- Hasanah, S. N., Iris Mahani, & Rani Gayatri K. Pradoto. (2023). Analisis Dampak Pemberian Jaminan Risiko Keterlambatan Pengadaan Tanah Terhadap Kelayakan Finansial Proyek Jalan Tol di Indonesia. *Journal of Civil Engineering Building and Transportation*, 7(1), 283–292. <https://doi.org/10.31289/jcebt.v7i1.9053>
- Jennisa, T. I., Rasyid, A., & Suyanto, S. (2023). Perencanaan Komunikasi Pembebasan Lahan Jalan Tol. *Jurnal Kebijakan Publik*, 14(2), 213. <https://doi.org/10.31258/jkp.v14i2.8250>
- Jeremy Bentham. (1789). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Oxford: Clarendon Press.
- Johnny Ibrahim. (2013). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Cetakan ke 7). Malang : Bayumedia Publishing. Retrieved from https://bintangpusnas.perpusnas.go.id/konten/BK26135/teori-and-metodologi-penelitian-hukum-normatif?utm_source
- Kusuma, A. C., & Fath, A. (2025). Implementasi Reforma Agraria Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. *Jurnal BATAVIA*, 2(1), 37–46. <https://doi.org/10.64578/batavia.v2i1.149>
- Mustafa, R., Cherawaty Thalib, M., & Mandjo, J. (2025). Analisis Kepastian Hukum dalam Pengadaan Tanah untuk Proyek Kanal Tapodu di Danau Limboto, Gorontalo. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 3(4), 4901–4915. Retrieved from <https://doi.org/10.61104/alz.v3i4.2045>
- Nurmansyah Gunsu. (2024). *Analisis Peralihan Hak Atas Tanah Dalam Proses Pembangunan JalanTol Berdasarkan Hukum Agraria*. <https://doi.org/https://doi.org/10.47709/hukumbisnis.v13i01.3576>
- Puspasari Setyaningrum. (2025, August 8). Ini Progres Terbaru Proyek Tol Japek II Selatan. Retrieved June 19, 2026, from Kompas.com website: <https://www.kompas.com/properti/read/2025/08/08/070000321/ini-progres-terbaru-proyek-tol-japek-ii-selatan>
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Salampessy, B. J. (2024). *Dampak Pembangunan Jalan Tol terhadap Pemanfaatan Ruang Kawasan di Sekitar Exit Toll Rangkasbitung Jalan Tol Serang–Panimbang Seksi I (Serang–Rangkasbitung)* (Universitas Atma Jaya Yogyakarta). Universitas Atma Jaya Yogyakarta. Retrieved from <https://repository.uajy.ac.id/id/eprint/34306/>
- Siti Miftahul Jannah, Wira Fanciska, & Hedwig A. Mau. (2025). Kepastian Hukum Pelaksanaan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Hasi Penelitian Dan Pengkajian Ilmiah Eksakta*, 2(8), 305–316. <https://doi.org/https://doi.org/10.62335/cendekia.v2i3.1061>
- Sofyan Alim. (2024). Pemberian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Terhadap Tanah Hak Milik. *Gorontalo Law Review*, 7(1), 42–57. <https://doi.org/https://doi.org/10.32662/golrev.v7i1.3332>
- Subagiartama, I. P. (2026). Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Yang Tanahnya Terkena Dampak Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. In *Accredited SINTA 3 Nationally*

Journal (Vol. 6). Retrieved from <http://journal.unram.ac.id/index.php/privatelaw/index>