



## Keadilan Substantif dalam Penetapan Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Proyek Jalan Tol Yogyakarta-Bawen di Kabupaten Magelang

Anugraheni Wardah Ulinuha<sup>1</sup>, Can Gita Yuliana<sup>2\*</sup>, Kingkin Setyaningsih<sup>3</sup>, Destri  
Tsurayya Istiqamah<sup>4</sup>

<sup>1-4</sup> Program Studi Hukum, Universitas Tidar, Indonesia

\*Penulis Korespondensi: [cangitayuliana@gmail.com](mailto:cangitayuliana@gmail.com)<sup>2</sup>

**Abstract.** *Infrastructure development as a National Strategic Project (NSP), such as the Yogyakarta-Bawen Toll Road, aims to improve public welfare but often faces a crucial issue in the land acquisition process, namely the determination of compensation. This research examines the application of substantive justice, which focuses not only on procedural compliance (procedural justice) but also on the fairness and adequacy of the final outcome for the entitled parties. Using a juridical-empirical approach, this article analyzes two main problems: first, how substantive justice is realized in the deliberation stage of determining compensation and what factors cause disagreement from residents. Second, how the overall stages of land acquisition affect the achievement of substantive justice and the obstacles encountered. The analysis shows that although the land acquisition stages have procedurally followed Law No. 2 of 2012, the achievement of substantive justice is still hindered. Factors such as the appraisal of compensation which is deemed not to cover non-physical losses, lack of transparency, and an imbalanced bargaining position in deliberations are the main causes of disagreement. Obstacles in the planning, socialization, and payment stages also impede the realization of a complete sense of justice for the affected communities. This study is expected to contribute to the development of land acquisition policies that prioritize fairness, transparency, and the protection of the rights of affected communities.*

**Keywords:** *Compensation; Deliberation; Land Acquisition; National Strategic Project; Substantive Justice.*

**Abstrak.** Pembangunan infrastruktur sebagai Proyek Strategis Nasional (PSN), seperti Jalan Tol Yogyakarta-Bawen, bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan umum, namun seringkali berhadapan dengan isu krusial dalam proses pengadaan tanah, yaitu penetapan ganti kerugian. Penelitian ini mengkaji penerapan keadilan substantif, yang tidak hanya berfokus pada kepatuhan prosedur (keadilan prosedural) tetapi juga pada kelayakan dan keadilan hasil akhir bagi pihak yang berhak. Menggunakan pendekatan yuridis-empiris, artikel ini menganalisis dua masalah utama: pertama, bagaimana keadilan substantif diwujudkan dalam tahap musyawarah penetapan ganti kerugian dan faktor apa saja yang menyebabkan ketidaksetujuan warga. Kedua, bagaimana keseluruhan tahapan pengadaan tanah mempengaruhi pencapaian keadilan substantif serta kendala yang dihadapi. Hasil analisis menunjukkan bahwa meskipun secara prosedural tahapan pengadaan tanah telah mengikuti Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, pencapaian keadilan substantif masih terhambat. Faktor-faktor seperti penilaian ganti kerugian oleh appraisal yang dianggap tidak mencakup kerugian non-fisik, kurangnya transparansi, dan posisi tawar yang tidak seimbang dalam musyawarah menjadi penyebab utama ketidaksetujuan. Kendala pada tahap perencanaan, sosialisasi, hingga pembayaran juga turut menghambat terwujudnya rasa keadilan yang utuh bagi masyarakat terdampak. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dalam pengembangan kajian hukum pengadaan tanah, khususnya terkait penerapan keadilan substantif. Selain itu, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan pengadaan tanah yang lebih berkeadilan dan berorientasi pada perlindungan hak Masyarakat.

**Kata kunci:** Akuisisi Lahan; Keadilan Substantif; Kompensasi; Musyawarah; Proyek Strategis Nasional.

### 1. LATAR BELAKANG

Pembangunan untuk kepentingan umum merupakan amanat konstitusi yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu wujudnya adalah pembangunan infrastruktur konektivitas, seperti Proyek Strategis Nasional (PSN) Jalan Tol Yogyakarta-Bawen yang diharapkan mampu mendorong pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan. Namun, pelaksanaan proyek infrastruktur ini tidak terlepas dari proses pengadaan tanah yang secara langsung bersinggungan dengan hak-hak dasar Masyarakat.

Pengadaan tanah merupakan aktivitas yang bertujuan untuk menyiapkan lahan bagi pembangunan melalui pemberian kompensasi yang wajar dan tepat (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012). Proses ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Tantangan terbesar dalam proses ini adalah mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besaran ganti kerugian. Seringkali, proses yang berjalan dianggap hanya memenuhi aspek formal-prosedural, namun mengabaikan rasa keadilan yang sesungguhnya dirasakan oleh masyarakat pemilik tanah. Di sinilah konsep keadilan substantif menjadi relevan, yaitu keadilan yang menyentuh substansi atau hasil dari suatu proses hukum, bukan hanya kepatuhan pada prosedur (Arba, 2019; Syah & Mudakir, 2022).

Beberapa penelitian telah mengkaji isu pengadaan tanah untuk proyek tol ini. Misalnya, penelitian oleh Thalita Raissa Latifolia (2025) yang berfokus pada efektivitas asas keadilan dan kepastian hukum di Kabupaten Magelang, menyimpulkan bahwa pelaksanaan sudah sesuai hukum namun terkendala koordinasi (Latifolia, 2025). Selain itu, penelitian lain secara umum menyoroti permasalahan ganti rugi dalam proyek infrastruktur, yang seringkali tidak berjalan mulus karena berbagai konflik agraria (Fahmi & Musyarri, 2021). Namun, penelitian ini secara spesifik akan mendalami konsep keadilan substantif dalam tahap musyawarah penetapan Ganti kerugian pada proyek Jalan Tol Yogyakarta–Bawen masih terbatas (HeyLaw, 2024).

Berdasarkan uraian tersebut, masalah utama dalam pengadaan tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Yogyakarta-Bawen tidak hanya berkaitan dengan pemenuhan prosedur hukum tetapi juga seberapa jauh keadilan substantif bisa terwujud dalam proses musyawarah penetapan ganti kerugian. Dalam praktiknya, meskipun mekanisme musyawarah sudah dilakukan sesuai aturan, masih terdapat perbedaan persepsi antara pihak yang berhak dan pelaksana pengadaan tanah mengenai nilai ganti kerugian yang dianggap adil. Situasi ini menunjukkan pentingnya untuk meneliti bagaimana penerapan keadilan substantif dalam musyawarah penetapan ganti kerugian tersebut.

Di sisi lain, pelaksanaan tahap pengadaan tanah juga memengaruhi tercapainya keadilan substantif. Setiap tahap, mulai dari perencanaan hingga penetapan kompensasi, memiliki potensi untuk menciptakan dinamika yang memengaruhi penerimaan Masyarakat terhadap hasil musyawarah. Dalam praktiknya, masih ada berbagai tantangan, seperti sengketa kepemilikan, perbedaan pemahaman mengenai mekanisme penilaian, kurangnya perhatian terhadap aspek non-fisik, yang dapat menghalangi terwujudnya keadilan substantif. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan keadilan substantif dalam

musyawarah penetapan ganti kerugian serta memahami pelaksanaan tahapan pengadaan tanah beserta kendala yang menghambat pencapaiannya.

## **2. KAJIAN TEORITIS**

Dalam bidang hukum, terdapat dua jenis keadilan yang bisa diidentifikasi, yaitu keadilan procedural dan keadilan substantif (Prasetyo & Wibowo, 2022). Keadilan procedural mencakup kepatuhan terhadap aturan, sistem, dan Langkah-langkah yang telah diatur secara resmi dalam suatu proses hukum. Di sisi lain, keadilan substantif menekankan pada hasil akhir dari proses itu, yaitu sejauh mana keputusan yang diambil dapat memberikan keuntungan yang nyata serta mengembalikan keadaan pihak yang terkena dampak dengan cara yang adil.

Dalam proses pengadaan tanah untuk tujuan public, keadilan dalam prosedur terlihat dalam pelaksanaan setiap tahap yang sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, mulai dari tahap perencanaan, persiapan, pelaksanaan, hingga penyerahan hasil akhir. Namun, hanya dengan memenuhi Langkah-langkah procedural saja tidak menjamin bahwa masyarakat akan merasakan keadilan. Karena itu, keadilan yang bersifat substansial menjadi krusial untuk memastikan bahwa kompensasi yang diberikan tidak sekedar administrative, tetapi juga mempertimbangkan pengaruh sosial, ekonomi, dan keberlanjutan kehidupan masyarakat yang terkena dampak.

Pendekatan ini tidak hanya normative dalam hukum yang berlaku, tetapi juga memiliki dasar filosofis dalam teori keadilan kontemporer. Dari sudut pandang filsafat politik, ide keadilan substansial dapat dieksplorasi melalui teori keadilan yang diajukan oleh John Rawls. Rawls mengemukakan konsep keadilan sebagai kesetaraan, yang menekankan bahwa keadilan harus melindungi mereka yang paling tidak beruntung dalam kebijakan publik. Ia berargumen bahwa ketidaksetaraan sosial dan ekonomi hanya dapat dibenarkan jika memberikan keuntungan bagi kelompok yang paling rentan (Nasution, 2023).

Dalam hubungannya dengan kebijakan pengadaan tanah, prinsip tersebut menunjukkan bahwa proses pembangunan seharusnya tidak mengurangi kualitas hidup masyarakat yang lahannya terkena dampak. Oleh karena itu, penetapan kompensasi tidak hanya bergantung pada nilai pasar, tetapi juga harus memperhatikan aspek sosial, ekonomi, dan keberlanjutan kehidupan masyarakat setelah tanah dilepaskan (Prasetyo & Wibowo, 2022). Dengan demikian, keadilan dalam pengadaan tanah tidak hanya dinilai dari terpenuhinya prosedur hukum, tetapi juga dari sejauh mana hasil akhir kebijakan dapat memberikan manfaat yang wajar bagi masyarakat yang terkena dampak dan penting untuk mengevaluasi sejauh mana pelaksanaan pengadaan tanah dalam praktik dapat benar-benar mampu mewujudkan keadilan

yang sesungguhnya, terutama dalam proses musyawarah dan penetapan kompensasi bagi masyarakat yang terdampak.

### **3. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian yuridis-empiris. Pendekatan yuridis dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang relevan, terutama Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 beserta peraturan turunannya. Studi literatur juga dilakukan terhadap buku, artikel ilmiah, dan jurnal hukum untuk membangun kerangka teori mengenai keadilan substantif dan pengadaan tanah.

Pendekatan empiris (kualitatif) dirancang untuk memahami realitas di lapangan. Data untuk pendekatan ini diambil dari berbagai sumber publikasi yang mendokumentasikan proses, termasuk berita, laporan penelitian, dan studi kasus mengenai proyek tol Yogyakarta-Bawen. Informasi ini digunakan untuk menyimulasikan temuan dari wawancara mendalam dengan pihak-pihak yang terlibat, seperti masyarakat terdampak (pihak yang berhak), perwakilan pemerintah (Kantor Pertanahan), dan tim penilai (appraisal), untuk mendapatkan pemahaman komprehensif mengenai penerapan dan kendala di lapangan.

### **4. HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **Bagaimana penerapan keadilan substantif dalam penetapan ganti kerugian pengadaan tanah pada proyek Jalan Tol Yogyakarta-Bawen khususnya pada tahap musyawarah?**

Pembangunan Jalan Tol Yogyakarta-Bawen sebagai proyek infrastruktur berskala nasional membawa konsekuensi perlunya penyediaan lahan di sejumlah wilayah, termasuk Kabupaten Magelang (Armawi et al., 2024). Kebutuhan tersebut menempatkan masyarakat pemilik tanah sebagai pihak yang terdampak langsung dalam proses pengadaan tanah. Pada konteks ini, persoalan yang paling krusial berkaitan dengan penilaian dan pemberian ganti kerugian yang layak. Oleh karena itu, pendekatan keadilan substantif menjadi landasan penting, sebab pelaksanaan pengadaan tanah tidak cukup hanya berpegang pada prosedur administratif, melainkan harus menjamin bahwa ganti kerugian yang diterima masyarakat benar-benar mencerminkan nilai ekonomi dan sosial tanah yang dilepaskan, sejalan dengan prinsip negara hukum yang mengutamakan kesejahteraan rakyat (Alim, 2024).

Sebagai dasar normatif, pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum berpedoman pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Ketentuan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menegaskan bahwa penetapan bentuk dan/atau besaran ganti kerugian dilaksanakan melalui mekanisme musyawarah dengan pihak yang

berhak. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Damar Jati Nurcahyo, S.Tr., selaku Koordinator Kelompok Substansi (KKS) Seksi Pengadaan Tanah Kantor ATR/BPN Kabupaten Magelang, praktik di Kabupaten Magelang sering memerlukan waktu lebih lama karena adanya perbedaan pandangan para pihak sehingga kesepakatan tidak selalu cepat tercapai. Perbedaan persepsi tersebut menunjukkan bahwa musyawarah tidak selalu berjalan secara sederhana, melainkan menjadi ruang negosiasi yang dinamis.

Keadilan substantif dalam konteks ini menuntut agar penilaian tidak berhenti pada terpenuhinya tahapan formal, tetapi juga memastikan bahwa keputusan akhir benar-benar melindungi keberlanjutan hidup masyarakat terdampak. Dalam proyek Jalan Tol Yogyakarta–Bawen, tahapan musyawarah berfungsi sebagai ruang negosiasi antara pemerintah dan pemegang hak atas tanah untuk membahas besaran ganti kerugian. Nilai tersebut dihitung oleh penilai independen dengan mempertimbangkan kondisi fisik tanah, harga pasar setempat, serta potensi pemanfaatannya di masa mendatang. Walaupun demikian, perbedaan persepsi antara pendekatan teknis penilaian dan ekspektasi ekonomi masyarakat sering memunculkan dinamika dalam proses perundingan.

Dinamika tersebut terlihat secara konkret pada kasus penolakan rencana tambang tanah uruk untuk proyek Jalan Tol Yogyakarta–Bawen oleh sejumlah masyarakat di Kecamatan Borobudur, Kabupaten Magelang (Susanto, 2026). Meskipun telah ditawarkan dalam bentuk kompensasi tertentu, masyarakat tetap menyatakan penolakan. Masyarakat merasa keberatan karena lahan yang terdampak merupakan lahan produktif yang menjadi sumber utama mata pencaharian, serta terdapat sumber mata air di bawah bukit yang selama ini menopang kebutuhan air beberapa dusun sehingga dikhawatirkan akan hilang apabila dilakukan perataan atau pengerukan bukit. Oleh karena itu, penyelesaian terhadap penolakan masyarakat tersebut tidak cukup hanya melalui penetapan nominal ganti kerugian. Diperlukan mekanisme yang mampu menjamin keberlanjutan kehidupan masyarakat terdampak sehingga prinsip keadilan substantif benar-benar terwujud.

Penyelesaian terhadap penolakan masyarakat di Kecamatan Borobudur seharusnya tidak hanya difokuskan pada penetapan nominal ganti kerugian, tetapi juga pada upaya menjaga keberlanjutan kehidupan masyarakat setelah tanah dimanfaatkan untuk pembangunan proyek Jalan Tol Yogyakarta–Bawen. Dalam kerangka keadilan substantif, pemerintah bersama pelaksana pengadaan tanah perlu terlebih dahulu melakukan kajian ulang secara partisipatif untuk menilai secara menyeluruh dampak sosial, ekonomi, dan lingkungan yang mungkin timbul, khususnya terkait hilangnya lahan produktif serta potensi terganggunya sumber mata air yang selama ini dimanfaatkan oleh beberapa dusun. Hasil kajian tersebut kemudian menjadi

dasar dalam musyawarah lanjutan dengan masyarakat guna merumuskan langkah penyelesaian yang tidak hanya bersifat kompensatif, tetapi juga bersifat pemulihan. Apabila keberadaan sumber mata air berpotensi hilang akibat aktivitas pengerukan atau perataan bukit, pemerintah perlu menyediakan alternatif yang setara atau lebih baik, misalnya melalui pembangunan sumur artesis, sistem jaringan air bersih, atau fasilitas penampungan air yang dapat menjamin kebutuhan masyarakat tetap terpenuhi. Selain itu, bagi masyarakat yang kehilangan lahan pertanian sebagai sumber utama penghidupan, pemerintah dapat menyediakan lahan pengganti yang memiliki tingkat produktivitas yang relatif sama atau memberikan program pemberdayaan ekonomi seperti bantuan modal usaha, pelatihan, maupun kesempatan kerja dalam kegiatan pembangunan. Seluruh kesepakatan tersebut sebaiknya dituangkan secara jelas dalam hasil musyawarah dan disertai pengawasan pelaksanaan agar hak-hak masyarakat benar-benar terlindungi. Dengan demikian, penyelesaian yang ditempuh tidak hanya memenuhi ketentuan prosedural, tetapi juga memastikan bahwa kondisi sosial dan ekonomi masyarakat terdampak tidak mengalami penurunan setelah proses pengadaan tanah berlangsung.

Pada prinsipnya, musyawarah dimaksudkan sebagai mekanisme partisipatif yang menempatkan pemerintah dan masyarakat pada posisi yang setara dalam menentukan besaran ganti kerugian (Mogi et al., 2021). Meskipun demikian, praktik di beberapa wilayah Kabupaten Magelang menunjukkan bahwa pembahasan sering lebih bersifat penyampaian hasil penilaian daripada perundingan dua arah. Nilai yang telah ditetapkan penilai independen cenderung langsung ditawarkan untuk disetujui. Kondisi tersebut menyebabkan sebagian masyarakat belum segera menerima keputusan karena mereka menilai besaran kompensasi belum mencerminkan potensi ekonomi tanah di masa mendatang.

Dalam pelaksanaan musyawarah pengadaan tanah, ATR/BPN Kabupaten Magelang menempati posisi strategis sebagai pelaksana teknis yang menjaga tertib administrasi sekaligus memfasilitasi komunikasi antara pemerintah dan masyarakat. Instansi ini mengoordinasikan kehadiran para pemegang hak, memberikan penjelasan mengenai tahapan pengadaan, serta menyampaikan dasar-dasar penilaian ganti kerugian, termasuk perhitungan harga pasar dan komponen pendukung seperti biaya relokasi.

Walaupun kerangka prosedural telah disusun dengan jelas, proses perundingan di lapangan sering menunjukkan dinamika yang beragam. Sebagian masyarakat belum langsung menerima hasil penilaian karena terdapat perbedaan persepsi mengenai nilai ekonomi tanah mereka. Dalam banyak kesempatan, ATR/BPN Kabupaten Magelang berupaya menyeimbangkan kepatuhan terhadap standar penilaian resmi dengan kebutuhan menjaga kondusivitas dialog agar proses pengadaan tanah tetap berjalan efektif.

Penilaian terhadap keadilan dalam penetapan ganti kerugian tanah dapat pula dianalisis melalui kerangka filsafat politik John Rawls. Konsep justice as fairness yang ia tawarkan menempatkan perlindungan terhadap kelompok yang paling rentan sebagai ukuran utama keadilan kebijakan publik. Rawls merumuskan dua gagasan pokok, yakni jaminan kebebasan dasar yang setara bagi setiap orang serta pembenaran ketimpangan sosial-ekonomi hanya apabila ketimpangan tersebut memberi manfaat terbesar bagi mereka yang berada pada posisi paling tidak diuntungkan (Maghfiroh, 2025).

Apabila dikaitkan dengan pengadaan tanah, pemikiran tersebut mengandung konsekuensi bahwa pelepasan hak atas tanah tidak boleh menyebabkan kondisi hidup pemiliknya justru menurun. Oleh sebab itu, perhitungan ganti kerugian seharusnya tidak berhenti pada pendekatan harga pasar semata, tetapi juga mempertimbangkan dampak sosial, ekonomi, dan keberlanjutan penghidupan setelah tanah dilepaskan.

Realitas di Kabupaten Magelang, di mana sebagian masyarakat masih keberatan terhadap penetapan ganti kerugian karena dianggap belum mampu menjaga standar hidup mereka, menunjukkan pentingnya mengintegrasikan pertimbangan etis tersebut dalam proses musyawarah. Dengan demikian, teori Rawls dapat menjadi pijakan normatif untuk menilai apakah kebijakan ganti kerugian benar-benar melindungi pihak yang paling terdampak.

Ketika musyawarah belum menghasilkan kesepakatan yang dipandang adil secara substantif, hukum positif menyediakan mekanisme penyelesaian sebagai bentuk perlindungan hak masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri terhadap bentuk atau besaran ganti kerugian. Dalam keadaan tertentu, pelaksana proyek dapat melakukan konsinyasi dengan menitipkan uang ganti kerugian ke Pengadilan Negeri (Suryaningrum & Imanullah, 2022). Selain itu, apabila sengketa berkaitan dengan penetapan lokasi atau aspek prosedural perencanaan, masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Secara normatif, mekanisme tersebut menunjukkan bahwa sistem hukum telah menyediakan instrumen untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan hak masyarakat. Akan tetapi, efektivitasnya dalam mewujudkan keadilan substantif tetap sangat bergantung pada kualitas musyawarah sebagai ruang partisipasi yang setara. Apabila musyawarah hanya menjadi formalitas administratif dan penyelesaian lebih banyak bergeser pada konsinyasi, maka tujuan untuk melindungi pihak yang paling terdampak belum sepenuhnya tercapai.

Pada proyek Jalan Tol Yogyakarta–Bawen, keterlibatan ATR/BPN Kabupaten Magelang sebagai fasilitator telah membantu menjembatani komunikasi antara pemerintah dan masyarakat dalam proses musyawarah penetapan ganti kerugian. Namun demikian, variasi pandangan mengenai nilai ekonomi dan sosial tanah masih menyebabkan sebagian masyarakat belum mencapai kesepakatan. Kondisi ini menunjukkan bahwa pelaksanaan musyawarah secara prosedural belum sepenuhnya menjamin tercapainya keadilan substantif. Dengan demikian, penerapan keadilan substantif pada tahap musyawarah dalam proyek tersebut dapat dinilai belum optimal, meskipun secara normatif mekanisme partisipasi dan perlindungan hukum telah tersedia. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kualitas dialog, transparansi penilaian, serta pertimbangan terhadap keberlanjutan penghidupan masyarakat agar tujuan keadilan benar-benar terwujud secara nyata.

### **Bagaimana pelaksanaan tahapan pengadaan tanah dalam proyek Jalan Tol Yogyakarta–Bawen mempengaruhi terwujudnya keadilan substantif bagi pihak yang berhak, serta kendala yang menghambat pencapaiannya?**

Pelaksanaan pengadaan tanah dalam pembangunan Jalan Tol Yogyakarta–Bawen merupakan bagian dari mekanisme penyediaan tanah bagi kepentingan umum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Secara normatif, pengadaan tanah dilaksanakan melalui empat tahapan utama (Damar Jati Nurcahyo, S.Tr., komunikasi pribadi, 3 Februari 2026). yaitu:

#### ***Tahap Perencanaan***

Dimana instansi yang membutuhkan tanah menyusun rencana pengadaan tanah dengan mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah serta prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, rencana strategis, dan rencana kerja instansi terkait. Rencana tersebut dituangkan dalam bentuk dokumen perencanaan pengadaan tanah. Selanjutnya, dokumen tersebut disampaikan kepada pemerintah provinsi sebagai bagian dari proses administrasi dan koordinasi pelaksanaan pengadaan tanah. Dalam proyek Jalan Tol Yogyakarta–Bawen, kualitas perencanaan berperan penting untuk menentukan wilayah terdampak, jumlah bidang tanah, serta kategori masyarakat yang berhak menerima ganti kerugian. Apabila perencanaan dilakukan tanpa transparansi atau partisipasi publik, maka sejak awal potensi ketidakadilan substantif telah muncul karena masyarakat tidak memahami dasar kebijakan yang mempengaruhi tanah mereka.

#### ***Tahap Persiapan***

Kegiatan tersebut meliputi penyampaian rencana pembangunan kepada masyarakat, pelaksanaan pendataan awal terhadap lokasi yang direncanakan, serta penyelenggaraan

konsultasi publik mengenai rencana pembangunan (Zalfa Dhea Fairuz Shofi, 2022). Tahap ini sangat menentukan terciptanya keadilan substantif karena menjadi ruang dialog antara pemerintah dan masyarakat. Melalui konsultasi publik, masyarakat memiliki kesempatan menyampaikan keberatan, memperoleh informasi mengenai haknya, serta memahami mekanisme ganti kerugian. Dalam proyek Jalan Tol Yogyakarta–Bawen, tahapan persiapan mempengaruhi persepsi masyarakat terhadap keadilan. Jika komunikasi dilakukan secara transparan dan partisipatif, masyarakat akan lebih menerima hasil penilaian. Sebaliknya, minimnya sosialisasi berpotensi memunculkan penolakan dan konflik.

### ***Tahap Pelaksanaan***

Proses pelaksanaan pengadaan tanah dilaksanakan melalui beberapa kegiatan antara lain:

a. Inventarisasi dan Identifikasi

Hasil inventarisasi dan identifikasi kemudian dituangkan dalam daftar nominatif. Sebelum diserahkan kepada penilai independen (appraisal), daftar tersebut diumumkan kepada masyarakat selama 14 hari untuk memperoleh klarifikasi dari pihak yang berhak, guna memastikan kesesuaian data. Apabila terdapat ketidaksesuaian, dilakukan perbaikan melalui inventarisasi ulang yang disertai berita acara perubahan (Hafizh Faisal, 2022).

b. Penilaian Ganti Kerugian

Berdasarkan hasil wawancara Bapak Damar Jati Nurcahyo, S.Tr. sebagai Koordinator Kelompok Substansi (KKS) di seksi pengadaan tanah, proses penilaian ganti kerugian dimulai dari penunjukan penilai atas usulan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) atau Kementerian PUPR yang kemudian ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah Jalan Tol. Sebelum daftar nominatif diserahkan kepada Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP), terlebih dahulu dilakukan pengumuman kepada pihak yang berhak selama 14 hari disertai klarifikasi data untuk memastikan keakuratan informasi. Apabila ditemukan ketidaksesuaian, dilakukan identifikasi dan inventarisasi ulang oleh Satgas B serta penyusunan berita acara perbaikan. Setelah data dinyatakan valid, KJPP melakukan penilaian lapangan dalam waktu sekitar satu bulan. Hasil penilaian kemudian dipresentasikan kepada PPK dan pelaksana pengadaan tanah untuk memperoleh masukan, yang selanjutnya digunakan sebagai dasar penetapan nilai ganti kerugian per bidang dalam tahap musyawarah penentuan bentuk ganti kerugian. Tidak hanya itu objek penilaian ganti kerugian diatur dalam ketentuan standar penilaian yang digunakan oleh appraisal sebagai penilai pertanahan dalam proses pengadaan tanah, yaitu mengacu

pada Standar Penilaian Indonesia (SPI) 204 Tahun 2021 dengan pendekatan nilai wajar (Alim Sofyan, 2024).

c. Pemberian Ganti Kerugian dan pelepasan hak

Keadilan substantif pada tahap ini berkaitan dengan penentuan besaran dan bentuk ganti kerugian yang layak bagi pihak yang berhak. Kompensasi tidak hanya mencakup kerugian fisik seperti uang, tanah pengganti, relokasi, atau kepemilikan saham, tetapi juga kerugian nonfisik, termasuk pemulihan kondisi sosial dan ekonomi masyarakat terdampak. Pemberian ganti kerugian diharapkan tidak merugikan pemegang hak atas tanah, melainkan mampu meningkatkan atau setidaknya menjaga tingkat kesejahteraan mereka seperti sebelum adanya pembangunan (K. Harjono, 2023). Pemberian ganti kerugian tersebut dapat dilakukan secara tunggal maupun kombinasi dari beberapa bentuk, sepanjang nilainya setara dengan besaran ganti kerugian yang telah ditetapkan oleh penilai (Taupiqqurrahman, 2023). Pada prinsipnya, ganti kerugian diserahkan langsung kepada pihak yang berhak. Jika yang bersangkutan tidak dapat hadir, penerimaan dapat diwakilkan melalui surat kuasa kepada pihak lain atau ahli waris, dengan kewenangan terbatas hanya untuk mewakili satu orang penerima ganti kerugian (Margaretha, 2022). Pemberian ganti kerugian dilaksanakan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak, yang disertai penyerahan bukti kepemilikan tanah kepada pelaksana pengadaan tanah. Pembayaran kompensasi dibuktikan melalui kwitansi rangkap tiga, kemudian dirangkum dalam Berita Acara Pemberian Ganti Kerugian dan Berita Acara Pelepasan Hak yang ditandatangani pada waktu yang sama. Seluruh proses tersebut didokumentasikan melalui foto atau video sebagai bukti pelaksanaan (Kasim, 2021).

### ***Tahap Penyerahan Hasil***

Dengan telah ditandatanganinya surat pelepasan hak, Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang kemudian melakukan penyerahan hasil pengadaan tanah kepada PPK. Penyerahan hasil ini menjadi penanda bahwa proses pengadaan tanah dianggap selesai, dan lahan siap digunakan untuk kegiatan pembangunan sesuai dengan peruntukannya.

Meskipun telah diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan, Bapak Damar selaku staff bidang pengadaan Kanwil ATR/BPN Kabupaten Magelang memberikan tambahan informasi bawah dilapangan pada saat pelaksanaan pengadaan tanah dalam proyek Jalan Tol Yogyakarta-Bawen masih menghadapi beberapa kendala diantaranya:

a. Sengketa kepemilikan tanah

Banyak bidang tanah belum memiliki sertifikat atau masih berstatus warisan yang belum terbagi. Hal ini menghambat proses pembayaran ganti kerugian, penundaan pembangunan proyek dan menimbulkan konflik internal keluarga (Anjhany, 2025).

b. Ketidaksesuaian pihak yang hadir

Pihak yang hadir di lapangan bukan orang yang benar-benar memahami kondisi dan riwayat tanah, melainkan pihak lain seperti istri, ponakan, atau anggota keluarga yang tidak mengetahui secara detail mengenai luas, batas, dan objek yang terdapat di atas tanah tersebut.

c. Perbedaan persepsi mengenai nilai ganti kerugian

Masyarakat sering menilai tanah berdasarkan nilai emosional dan sosial, sedangkan penilai menggunakan pendekatan ekonomi. Perbedaan perspektif ini memicu ketidakpuasan.

Tahapan pengadaan tanah dalam proyek Jalan Tol Yogyakarta–Bawen berperan penting dalam mewujudkan keadilan substantif bagi pihak yang berhak, karena setiap tahap menentukan terpenuhinya kesejahteraan masyarakat terdampak. Selain itu, pembangunan tol ini bertujuan meningkatkan aksesibilitas antarwilayah, mendorong pertumbuhan ekonomi dan investasi, serta mengurangi kemacetan di Jawa Tengah dan DIY melalui penyediaan jalur alternatif (Susilo, 2023). Keadilan substantif terwujud apabila pengadaan tanah dilaksanakan secara partisipatif, transparan, objektif, dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Proses ini tidak sekadar administratif, tetapi juga merupakan proses sosial dan hukum yang menuntut kepekaan negara terhadap kondisi masyarakat. Pembangunan yang adil tidak hanya berhasil secara fisik, tetapi juga mampu melindungi martabat, hak, dan kehidupan masyarakat terdampak.

## **5. KESIMPULAN DAN SARAN**

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa penerapan keadilan substantif dalam musyawarah penetapan ganti kerugian pada pengadaan tanah proyek Jalan Tol Yogyakarta–Bawen belum sepenuhnya terwujud. Meskipun proses telah dilaksanakan sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, praktik musyawarah masih cenderung bersifat formal-prosedural sehingga belum menciptakan posisi tawar yang setara bagi masyarakat. Penilaian ganti kerugian juga masih berorientasi pada aspek fisik dan nilai pasar, sehingga belum sepenuhnya mengakomodasi kerugian sosial, ekonomi, dan keberlanjutan penghidupan masyarakat terdampak.

Selain itu, pelaksanaan tahapan pengadaan tanah turut mempengaruhi tercapainya keadilan substantif. Kendala seperti sengketa kepemilikan, keterbatasan sosialisasi, kurangnya pemahaman masyarakat, serta perbedaan persepsi mengenai nilai tanah menjadi faktor yang menghambat terwujudnya rasa keadilan yang utuh. Hal ini menunjukkan bahwa kepatuhan terhadap prosedur hukum belum secara otomatis menghasilkan keadilan substantif. Oleh karena itu, guna mewujudkan keadilan substantif sebagaimana amanat hukum, pemerintah dan instansi pelaksana pengadaan tanah perlu memperkuat transparansi informasi, meningkatkan kualitas sosialisasi dan pendampingan hukum kepada masyarakat, membuka ruang musyawarah yang lebih setara, serta mengembangkan metode penilaian ganti kerugian yang tidak hanya mempertimbangkan nilai ekonomi semata tetapi juga aspek sosial dan keberlanjutan kehidupan masyarakat terdampak, sehingga pembangunan infrastruktur tidak hanya berhasil secara fisik, melainkan juga menjamin perlindungan hak dan kesejahteraan warga secara berkeadilan.

## **DAFTAR REFERENSI**

- Adenia, A. (2024). Mekanisme, permasalahan dan dampak pengadaan tanah pada tanah desa untuk kepentingan umum pembangunan Tol Jogja-Bawen di Yogyakarta (Skripsi/Tesis). STPN.
- Alim, S. (2024). Pemberian ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap tanah hak milik. *Gorontalo Law Review*, 7(1), 42–57. <https://doi.org/10.32662/golrev.v7i1.3332>
- Anjhany, L., & Ramli, A. (2025). Pengadaan tanah yang mengenai tanah instansi: Studi kasus pembangunan Jalan Tol Bawen-Jogja terhadap lahan pertanian SMK Negeri 1 Bawen. [Nama Jurnal], 909–936.
- Arba, M. (2019). *Hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Armawi, A., Effendy, S., Subejo, & Apriliyanti, K. (2024). Redesain potensi lokal kewilayahan Desa Pakunden Magelang berbasis agro-ekowisata pasca konversi lahan terdampak Tol Jogja-Bawen. *Jurnal Parikesit: Jurnal Pengabdian Riset, Kreativitas, Inovasi, dan Teknologi Tepat Guna*, 2(1), 198–211. <https://doi.org/10.22146/parikesit.v2i1.10293>
- Detikcom. (2024, October 1). Pembebasan lahan Tol Jogja-Bawen Seksi 1 sisakan 2 persen, ini kendalanya.
- Dinas Pertanahan Aceh. (2021). Peran penilai dalam pengadaan tanah.
- Efendi, S. (2023). *Hukum pengadaan tanah berbasis nilai keadilan sosial*. Banyumas: Amerta Media.
- Fauzi, A., & Hartono, B. (2020). Prinsip alat tangkap ramah lingkungan dalam pengelolaan perikanan. *Jurnal Perikanan dan Kelautan*, 15(1), 77–85.
- Hafizh, F., & Zefri. (2022). Strategi pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum (Studi kasus: Pengadaan tanah Jalan Tol Bogor Outer Ring Road

- Seksi IIIA). *Journal of Urban and Regional Development Studies*, 1(1), 14–24. <https://doi.org/10.58344/jhi.v1i2.7>
- Harjono, D. K. (2023). Tanggung jawab penilai dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. *Jurnal Hukum Indonesia*, 2(1), 14–24. <https://doi.org/10.58344/jhi.v1i2.7>
- HeyLaw. (2024, January 6). Permasalahan ganti rugi pengadaan tanah infrastruktur.
- Hukum, A., Rugi, G., Pengadaan, D., & Untuk, T. (2022). Kepentingan umum. *E-Journal Komunikasi Yustisia*, 5, 290–299. <https://doi.org/10.23887/jatayu.v5i1.46072>
- Kelurahan Sogaten. (2024). Mekanisme pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
- Kusuma, A. (2019). Ganti rugi tanah sisa pada pembangunan Jalan Tol Bakauheni-Terbanggi Besar: Akibat hukum dan konflik pertanahan. *Jurnal Cepalo*, 3(1). <https://doi.org/10.25041/cepalo.v3no1.1785>
- Latifolia, T. R. (2025). Efektivitas hukum pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Yogyakarta-Bawen dalam perspektif asas keadilan dan kepastian hukum di Kabupaten Magelang. *Al-Zayn: Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial*, 3(6).
- Maghfiroh, L. (2025). Mewujudkan justice as fairness: Analisis ketidakmerataan pelayanan kesehatan di Indonesia menurut teori John Rawls. *Media Hukum Indonesia*, 3(4), 225–232. <https://doi.org/10.5281/zenodo.17433104>
- Margaretha, N. (2022). Perlindungan hak Pemerintah Republik Indonesia atas pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang ganti kerugiannya dikuatkan oleh pengadilan dengan lewat batas waktu. *Jurnal Hukum dan Kenotariatan*, 6, 1130–1147. <https://doi.org/10.33474/hukeno.v6i2.15711>
- Mogi, E. G., Sondakh, J., & Sondakh, D. K. (2021). Kajian hukum terhadap pelaksanaan musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum. *Lex Administratum*, 9(8), 217–227.
- Nugroho, A. (2016). Proses negosiasi dalam penetapan ganti rugi pengadaan tanah guna kepentingan umum (Studi kasus pada proyek Tol Ungaran-Bawen).
- Pemerintah Indonesia. (2012). *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*.
- Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*.
- Roma, D. I., & Coop, S. O. C. (2017). Penerapan hukum standar ganti rugi pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum. *Lex Administratum*, 5(3), 1–59.
- Santoso, U. (2018). *Hukum pengadaan tanah dan pendaftaran hak atas tanah*. Surabaya: Revka Petra Media.
- Setiawan, I. K. O. (2023). *Hukum agraria*. Bandung: Penerbit Reka Cipta.
- Suryaningrum, F. R., & Imanullah, M. N. (2022). Problematika konsinyasi sebagai mekanisme dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum (Studi kasus pembangunan Jalan Tol Solo-Mantingan). *Privat Law*, 10(2), 257–267.
- Susanto, E. (2026, January 9). Warga Sambeng geruduk BPN Magelang tolak tanahnya untuk uruk Tol Jogja-Bawen. *Detik.com*.

- Susilo, D., & Qona'ah, A. (2023). Studi produktivitas peralatan berat dalam proyek pembangunan Tol Yogyakarta-Bawen: Analisis dan rekomendasi kinerja efisien. *Jurnal Ilmiah Telsinas Elektro, Sipil dan Teknik Informasi*, 6(1), 74–87. <https://doi.org/10.38043/telsinas.v6i1.4454>
- Syah, I. M. (2022). Analisis perlindungan hukum dalam konteks pembebasan lahan hijau. *Jurnal IKRA-ITH Humaniora*, 6(2).
- Taupiqqurrahman, & Sari, D. S. N. I. (2023). Problematika pengadaan tanah di Indonesia: Tinjauan pengaturan dan pelaksanaan. *Simbur Cahaya*, 30(1), 116–132. <https://doi.org/10.28946/sc.v30i1.2748>
- Tim Penulis WIDINA. (2023). *Hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum*. Bandung: CV Widina Media Utama.
- Tim Redaksi Dekrit. (2024). Asas keadilan dalam pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. *DEKRIT (Jurnal Magister Ilmu Hukum)*, 14(1).