

# Analysis Of The Effectiveness Of Destroyed Land Management In National Strategic Projects (Case Study: Semarang-Demak Toll Road)

## *Analisis Efektivitas Penanganan Tanah Musnah Dalam Proyek Strategis Nasional (Studi Kasus Jalan Tol Semarang-Demak)*

Maylia Sita Aifadianis<sup>✉</sup>  
Universitas Negeri Semarang, Indonesia  
[mayliasita@students.unnes.ac.id](mailto:mayliasita@students.unnes.ac.id)

✉ Corresponding email: [mayliasita@students.unnes.ac.id](mailto:mayliasita@students.unnes.ac.id)

### Abstract

This study aims to analyze the effectiveness of regulatory implementation concerning the management of destroyed land within the National Strategic Project (PSN) of the Semarang–Demak Toll Road. The primary issues examined include the gap between legal norms and social realities, technical obstacles in identifying destroyed land, inequities in compensation assessment methods, low community participation, and weak inter-agency coordination. The research employed a juridical-empirical method with a qualitative



approach, combining literature review and field data analysis through observation and documentation. The findings indicate that although the legal framework is in place, field implementation faces significant challenges. Many community members have lost land rights due to the disappearance of ownership documents caused by abrasion and tidal flooding. The identification and verification process is hindered by technical limitations and the absence of standardized guidelines. Furthermore, the initial compensation scheme, which was based on the Tax Object Sales Value (NJOP), did not reflect the real economic or socio-cultural value of the lost land, leading to community rejection. Subsequent policy revisions involving the Public Appraisal Service Office (KJPP) improved fairness in compensation assessment, although the process required considerable time and extensive advocacy. Minimal community participation and weak institutional coordination further exacerbated the challenges of regulatory implementation. The study concludes that the effectiveness of the destroyed land management regulations is largely influenced by the policy's ability to accommodate socio-economic complexities and to ensure active community involvement in every stage of decision-making.

**KEYWORDS** Destroyed land, land acquisition, compensation, National Strategic Project

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas implementasi regulasi penanganan tanah musnah dalam Proyek Strategis Nasional (PSN) Jalan Tol Semarang–Demak. Permasalahan utama yang dikaji adalah kesenjangan antara norma hukum dan kenyataan sosial, kendala teknis dalam identifikasi tanah musnah, ketidakadilan dalam metode penilaian kompensasi, rendahnya partisipasi masyarakat, serta lemahnya koordinasi antar lembaga. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris dengan pendekatan kualitatif, memadukan studi literatur dan analisis data lapangan melalui observasi dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun kerangka hukum telah tersedia, pelaksanaan

di lapangan menghadapi tantangan signifikan. Banyak masyarakat yang kehilangan hak atas tanah akibat hilangnya bukti kepemilikan karena abrasi dan banjir rob. Proses identifikasi dan verifikasi tanah musnah terhambat oleh keterbatasan teknis serta kurangnya pedoman yang baku. Selain itu, skema kompensasi awal yang berbasis Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tidak mencerminkan nilai ekonomi riil maupun sosial lahan yang hilang, sehingga memicu penolakan dari masyarakat. Perubahan kebijakan dengan melibatkan Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) berhasil meningkatkan keadilan dalam penilaian kompensasi, namun prosesnya memerlukan waktu dan advokasi panjang. Partisipasi masyarakat yang minim dan lemahnya koordinasi lembaga juga memperburuk implementasi regulasi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa efektivitas implementasi regulasi penanganan tanah musnah sangat dipengaruhi oleh kemampuan kebijakan untuk mengakomodasi kompleksitas sosial-ekonomi dan memastikan keterlibatan aktif masyarakat dalam setiap tahap pengambilan keputusan.

**KATA KUNCI:** Tanah Musnah, Pengadaan Tanah, Kompensasi, Proyek Strategis Nasional

## Pendahuluan

Proyek Strategis Nasional (PSN) merupakan inisiatif yang dijalankan oleh lembaga-lembaga pemerintah maupun badan usaha yang memiliki kepentingan strategis dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan di berbagai daerah. Sebagai bagian dari agenda pembangunan nasional, PSN dirancang untuk tidak hanya memacu peningkatan kesejahteraan masyarakat, tetapi juga mengatasi kesenjangan pembangunan antarwilayah. Pemerintah Indonesia, dalam menghadapi dinamika pembangunan yang terus berkembang, telah menginisiasi PSN sebagai upaya mempercepat pengembangan infrastruktur di seluruh penjuru tanah air. Selain menjadi penanda kemajuan pembangunan nasional, PSN juga berfungsi sebagai upaya

konkret dalam mereduksi ketimpangan regional, terutama di sektor transportasi, energi, serta penyediaan fasilitas publik lainnya.

Sejak tahun 2016, Pemerintah Presiden Joko Widodo (Jokowi) telah menerapkan Proyek Strategis Nasional (PSN) sebagai instrumen kebijakan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi.<sup>1</sup> Percepatan dan kelanjutan pembangunan infrastruktur di Indonesia merupakan salah satu prioritas utama dalam pemerintahan Presiden Joko Widodo pada periode kedua (2019–2024) yang tergabung dalam Kabinet Indonesia Maju.<sup>2</sup> Sesuai dengan Pasal 1 Angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 yang mendefinisikan PSN sebagai proyek dan/atau program yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, Daerah, atau Badan Usaha dengan tujuan strategis guna menciptakan pemerataan pembangunan, lapangan kerja, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pembangunan infrastruktur adalah salah satu fondasi penting untuk mencapai kemajuan ekonomi, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan memperkuat ketahanan nasional suatu negara.<sup>3</sup> Pembangunan infrastruktur nasional bertujuan untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan dan merata. Pertumbuhan yang berkesinambungan adalah pertumbuhan yang memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang, tersebar di berbagai wilayah, dan mampu mengurangi kesenjangan pendapatan.

Pembangunan yang berkelanjutan memang menjadi salah satu syarat utama dalam mendorong keberhasilan suatu negara, namun keberlanjutan tersebut tidak akan bermakna tanpa diimbangi oleh prinsip pemerataan. Artinya, manfaat pembangunan harus dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat,

---

<sup>1</sup> A. Wardana, "Geografi Hukum Proyek Strategis Nasional: Studi Kasus Bendungan Bener di Purworejo, Jawa Tengah," *Undang: Jurnal Hukum* 5, no. 1 (2022): 1–41, <https://doi.org/10.22437/ujh.5.1.1-41>.

<sup>2</sup> K. Angela and A. Setyawati, "Analisis Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Atas Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Rangka Proyek Strategi Nasional (PSN) Demi Kepentingan Umum," *Jurnal Hukum Lex Generalis* 3, no. 3 (2022): 199–216, <https://doi.org/10.56370/jhlg.v3i3.196>.

<sup>3</sup> A. MRizky, "Analisis Pembangunan Nasional Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Pembangunan Infrastruktur di Indonesia," *Paper Knowledge. Toward a Media History of Documents* 1, no. 2 (2024): 189–195.

tanpa terkonsentrasi hanya pada kelompok atau wilayah tertentu. Sejalan dengan visi tersebut, pemerintah Indonesia telah merancang dan melaksanakan serangkaian Proyek Strategis Nasional (PSN) yang mencakup tidak kurang dari 201 proyek lintas sektor. Berbagai bidang yang menjadi fokus PSN meliputi pengembangan infrastruktur transportasi seperti jalan tol, pelabuhan, bandara, dan kereta api, serta pembangunan kawasan industri dan kawasan ekonomi khusus.<sup>4</sup> Di samping itu, proyek-proyek tersebut juga mencakup sektor perumahan, pengelolaan sumber daya air seperti bendungan dan jaringan irigasi, serta penyediaan akses air bersih dan sanitasi yang layak. Tidak hanya terbatas pada sektor fisik, PSN juga menyentuh pembangunan tanggul pantai untuk mitigasi bencana, pengembangan sektor energi, teknologi, dan peningkatan kualitas pendidikan yang keseluruhannya dirancang untuk mendorong pertumbuhan yang inklusif dan merata di seluruh wilayah Indonesia.

Pada pembangunan infrastruktur berskala besar seperti Proyek Strategis Nasional, salah satu tantangan yang sering kali muncul adalah persoalan status dan pemanfaatan tanah yang terdampak oleh perubahan lingkungan maupun pembangunan itu sendiri. Salah satu isu penting yang menjadi sorotan adalah tanah musnah, yaitu tanah yang mengalami perubahan signifikan dari kondisi aslinya akibat peristiwa alam atau faktor lain, sehingga kehilangan fungsi dan tidak dapat lagi dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Tanah musnah merupakan tanah yang telah mengalami perubahan dari kondisi aslinya akibat peristiwa alam, sehingga kehilangan fungsi dan tidak lagi dapat digunakan atau dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Proses identifikasi tanah musnah bertujuan untuk menilai kondisi tanah yang terdampak oleh berbagai faktor, seperti bencana alam, aktivitas pembangunan, dan faktor lainnya.<sup>5</sup> Proses identifikasi tanah musnah menjadi langkah krusial untuk menilai sejauh mana tanah tersebut terdampak

---

<sup>4</sup> Siregar, Puspa Sari. Analisis Kontribusi Pajak Daerah Bagi Pembangunan Infrastruktur Jalan Di Kabupaten Asahan. Diss. Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan, 2021.

<sup>5</sup> H. F. Fajar and M. F. I. Ilmi, "Implikasi Hukum Pengaturan Kompensasi Tanah Abrasi dalam Pengadaan Tanah yang Berkeadilan di Indonesia," *Andalas Notary Journal* 1, no. 1 (2024): 49–64, <http://anj.fhuk.unand.ac.id/index.php/anj/article/view/6>.

oleh bencana alam, abrasi, atau kegiatan pembangunan yang menyebabkan hilangnya nilai guna lahan. Menurut ketentuan mengenai pengadaan tanah di Indonesia, objek pengadaan tanah pada dasarnya meliputi tanah, bangunan, tanaman, atau unsur lain yang memiliki nilai ekonomis. Akan tetapi, merujuk pada ketentuan hukum agraria nasional, hak milik atas tanah dapat berakhir apabila tanah tersebut dinyatakan musnah.<sup>6</sup>

Permasalahan terkait tanah musnah umumnya timbul ketika lahan mengalami kehilangan fisik atau nilai guna akibat faktor-faktor tertentu, termasuk pengaruh kondisi alam yang ekstrem. Fenomena ini telah diantisipasi dalam kerangka hukum nasional, khususnya Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang mengatur tentang penghapusan hak milik atas tanah. Hak tersebut dapat berakhir apabila tanah kembali menjadi milik negara karena alasan pencabutan hak, penyerahan secara sukarela, pengabaian, atau kerusakan yang membuat tanah tidak lagi dapat difungsikan sebagaimana mestinya. Hak atas tanah yang bersifat privat memberikan kewenangan penuh kepada pemilik, baik individu, kelompok, maupun badan hukum, untuk menguasai, memanfaatkan, dan mengambil keuntungan dari lahan yang dimilikinya.<sup>7</sup> Namun, ketika kondisi lahan berubah secara signifikan atau tidak lagi dapat dimanfaatkan, maka hak tersebut dapat dihapuskan sesuai ketentuan yang berlaku.

Situasi ini menyebabkan terjadinya ketidakharmonisan antara kepentingan masyarakat terkait tanah dan tujuan pembangunan nasional yang juga memerlukan keberadaan lahan. Kompleksitas masalah ini semakin meningkat akibat pengaruh globalisasi dan neo-liberalisasi dalam pengelolaan tanah. Paradigma pembangunan yang bersifat liberal, yang menekankan pada proyek-proyek besar dalam infrastruktur sebagai pendukung globalisasi ekonomi, pada akhirnya telah mengesampingkan keadilan ekologis bagi masyarakat

---

<sup>6</sup> Raflinov Quraisy, "Dampak Terhambatnya Pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak Akibat Kepemilikan Tanah Musnah Masyarakat," *Jurnal Globalisasi Hukum* 1, no. 2 (2024): 219–235, <https://doi.org/10.25105/gnn4p130>.

<sup>7</sup> Lius, Muhammad Jeppry. Analisis Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Sertifikat Tanah Berbasis Elektronik (E-Certificate) Dalam Hukum Pertanahan di Indonesia. MS thesis. Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia), 2024.



minoritas<sup>8</sup> Pada pembangunan nasional, terutama yang berkaitan dengan fasilitas untuk kepentingan umum membutuhkan lahan yang sangat luas sebagai salah satu elemen utama. Namun, sebagian besar tanah yang dibutuhkan tersebut biasanya telah memiliki hak kepemilikan yang sah. Oleh karena itu, proses pengadaan tanah harus dikelola secara hati-hati dengan mempertimbangkan peran strategis tanah dalam kehidupan manusia, baik dari segi nilai ekonomis maupun fungsi sosialnya<sup>9</sup>

Sesuai dengan Pasal 6 UUPA yang menetapkan bahwa: "Semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial". Artinya, meskipun tanah memiliki nilai ekonomi yang tinggi bagi pemiliknya, tanah juga memikul tanggung jawab sosial untuk mendukung kesejahteraan masyarakat secara luas. Fungsi sosial inilah yang terkadang mengharuskan pengorbanan kepentingan pribadi terkait tanah demi mencapai tujuan yang lebih besar untuk kepentingan umum.<sup>10</sup>

Dalam buku Soedharyo Soimin berjudul "Status Hak dan Pembebasan Tanah", menyatakan bahwa memperoleh tanah milik masyarakat untuk pembangunan kepentingan umum merupakan masalah yang kompleks. Dengan kata lain, menurut Soedharyo Soimin, pengadaan lahan dari masyarakat untuk proyek pembangunan publik seringkali menimbulkan kerumitan.<sup>11</sup> Ketidakseimbangan antara permintaan lahan yang meningkat oleh pemerintah dan masyarakat dengan ketersediaan lahan yang terbatas memicu konflik kepentingan yang kompleks. Di satu sisi, pemerintah membutuhkan ruang untuk infrastruktur pembangunan, sementara di sisi lain, masyarakat menggantungkan hidupnya pada lahan sebagai tempat tinggal dan sumber ekonomi. Proses pengadaan lahan untuk kepentingan publik

---

<sup>8</sup> N. Ningsih, *Rekonstruksi Regulasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Nilai Keadilan Pancasila* (Semarang: Universitas Islam Sultan Agung, 2022), <http://repository.unissula.ac.id/31038/1/10302000089.pdf>.

<sup>9</sup> I. S. Maliki, "Analisis Yuridis Pengadaan Tanah Dalam Proyek Jalan Tol Semarang - Demak Seksi 1," *Ayan* 15, no. 1 (2024): 37-48, [https://repository.unissula.ac.id/33593/1/Ilmu%20Hukum\\_30301800190\\_fullpdf.pdf](https://repository.unissula.ac.id/33593/1/Ilmu%20Hukum_30301800190_fullpdf.pdf).

<sup>10</sup> Sari, Ni Luh Ariningsih. "Konsep hak menguasai negara terhadap tanah dalam hukum tanah (uupa) dan konstitusi." *Ganec Swara* 15.1 (2021): 991-998.

<sup>11</sup> Soimin, Soedharyo. "Status hak dan pembebasan tanah." (2008).

mensyaratkan kompensasi yang proporsional dan berkeadilan bagi pemilik hak atas tanah<sup>12</sup>.

Dalam pembangunan Jalan Tol Semarang–Demak yang merupakan bagian dari Proyek Strategis Nasional, permasalahan tanah musnah menjadi isu yang sangat menonjol. Proyek ini dirancang tidak hanya untuk memperlancar arus lalu lintas dan mendorong pertumbuhan ekonomi, tetapi juga sebagai solusi pengendalian banjir rob yang selama ini menjadi ancaman serius bagi kawasan pesisir Semarang dan Demak. Namun, proses pembangunan menghadapi tantangan besar akibat hilangnya sebagian besar lahan yang dibutuhkan karena abrasi pantai dan banjir yang berulang. Fenomena tanah musnah ini menyebabkan banyak pemilik lahan kehilangan bukti fisik kepemilikan, sehingga mempersulit proses verifikasi dan pengadaan tanah.

Di sisi lain, masyarakat yang terdampak kerap merasa tidak mendapatkan keadilan dalam penilaian kompensasi karena metode yang digunakan tidak mencerminkan nilai ekonomi dan sosial yang sesungguhnya dari lahan yang hilang.<sup>13</sup> Selain itu, rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan serta lemahnya koordinasi antar instansi pemerintah semakin memperumit situasi. Meskipun kerangka hukum untuk pengadaan tanah sudah tersedia, pelaksanaan di lapangan seringkali tidak berjalan sesuai dengan prinsip keadilan dan keberpihakan pada masyarakat terdampak. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas implementasi regulasi terkait pengadaan tanah musnah di proyek ini, mengidentifikasi kendala-kendala teknis, hukum, dan sosial yang muncul, serta mengevaluasi sejauh mana upaya penyelesaian yang telah dilakukan dapat memberikan keadilan dan perlindungan hukum bagi masyarakat.

## Metode

---

<sup>12</sup> Z. O. Zulfida and E. Pranoto, "Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Hak atas Tanah atas Tanah yang Musnah," *Supremasi Jurnal Hukum* 6, no. 2 (2021): 188–199.

<sup>13</sup> Suhadi, Suhadi, et al. "The Development of Agricultural Land Conversion: Legal Culture and Comparative Law in Indonesia and Nigeria." *Lex Scientia Law Review* 8.2 (2024).



Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode yuridis empiris. Pendekatan ini bertujuan untuk memahami implementasi regulasi penanganan tanah musnah dalam Proyek Strategis Nasional (PSN) Jalan Tol Semarang–Demak serta mengevaluasi kesesuaian antara norma hukum (*das sollen*) dan kenyataan di lapangan (*das sein*). Jenis metode kualitatif yang digunakan adalah studi kasus, dengan alasan bahwa studi kasus memungkinkan peneliti untuk melakukan eksplorasi mendalam terhadap fenomena tanah musnah dan implementasi kebijakan pengadaan tanah di satu lokasi spesifik yang memiliki kompleksitas tinggi. Data dikumpulkan melalui kombinasi studi pustaka, wawancara, observasi, dan dokumentasi. Studi pustaka dilakukan dengan menelaah literatur, peraturan perundang-undangan, dan kebijakan yang relevan. Wawancara dilakukan dengan informan kunci yang meliputi pejabat dari Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kabupaten Demak, pejabat pemerintah daerah terkait pengadaan tanah, perwakilan Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP), serta beberapa warga terdampak yang mengalami kasus tanah musnah. Teknik pengambilan sampel untuk wawancara menggunakan *purposive sampling*, dengan mempertimbangkan keahlian, keterlibatan, dan pengalaman langsung para informan dalam kasus pengadaan tanah pada proyek Jalan Tol Semarang–Demak.

## Hasil & Pembahasan

### A. Efektivitas Implementasi Regulasi Penanganan Tanah Musnah dalam Proyek Strategis Nasional di Jalan Tol Semarang–Demak

Pada kerangka hukum agraria Indonesia, hak atas tanah merupakan hak yang melekat pada subjek hukum untuk menguasai dan memanfaatkan bidang tanah tertentu sesuai

dengan ketentuan yang berlaku.<sup>14</sup> Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengakui bahwa hak atas tanah dapat dimiliki oleh individu, kelompok masyarakat, maupun badan hukum melalui pewarisan, jual beli, hibah, tukar-menukar, atau pemberian hak oleh negara.<sup>15</sup> Mekanisme perolehan tersebut menegaskan adanya pengakuan negara terhadap hubungan hukum antara pemilik dan tanah yang dikuasainya. Namun, praktik di lapangan menunjukkan bahwa tidak semua bentuk penguasaan tanah selalu disertai dengan bukti kepemilikan formal. Di berbagai wilayah pesisir yang rawan abrasi seperti Desa Purwosari di Demak, pola penguasaan lahan banyak bersifat turun-temurun dan informal. Akibatnya, banyak bidang tanah tidak tercatat resmi di administrasi pertanahan.. Di berbagai wilayah, khususnya kawasan pesisir yang rawan abrasi seperti Desa Purwosari di Demak, pola penguasaan lahan sering kali bersifat turun-temurun dan informal, yang menyebabkan banyak bidang tanah tidak terdaftar secara resmi dalam administrasi pertanahan.

Fenomena tersebut menimbulkan tantangan tersendiri dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur skala besar, seperti Proyek Strategis Nasional (PSN) Jalan Tol Semarang–Demak. Masyarakat yang telah menguasai lahan selama bertahun-tahun sering kali tidak dapat memenuhi persyaratan administratif berupa dokumen kepemilikan yang sah. Keadaan ini menjadi lebih kompleks ketika sebagian besar wilayah yang sebelumnya dikuasai masyarakat mengalami perubahan fisik drastis akibat abrasi dan banjir rob, sehingga dokumen kepemilikan hilang atau tidak lagi relevan dengan kondisi lahan saat ini. Akibatnya, terjadi keterputusan antara penguasaan faktual masyarakat atas lahan dengan pengakuan legal formal yang disyaratkan oleh regulasi pengadaan tanah. Hal ini membuka potensi eksklusi sosial dan hukum bagi masyarakat yang terdampak, karena tidak dapat mengakses hak kompensasi yang semestinya menjadi bagian

---

<sup>14</sup> Ramli, Asmarani. "Telaah Atas Reforma Agraria Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Dalam Tataran Teori Kebenaran." *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa* 20.1 (2012): 47-57.

<sup>15</sup> G. Hurahmah, D. Maulany, M. R. Nurfaizi, Y. Yerikho, and A. F. Maulana, "Hak atas Tanah sebagai Landasan Bukti Kepemilikan Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)," *Jurnal Prisma Hukum* 8, no. 11 (2024).

dari prinsip keadilan dalam pengadaan tanah.

Dalam wawancara dengan Kepala Desa Purwosari, Nur Kholis, beliau menyampaikan bahwa banyak warga tidak memiliki sertifikat karena tanah tersebut telah diwariskan secara turun-temurun dan sebagian telah hilang akibat abrasi sejak sebelum proyek tol direncanakan.

*"Warga sini sebagian besar nelayan dan petambak, sertifikat tanah itu dianggap tidak perlu karena dari dulu lahan itu dikuasai keluarga mereka. Tapi sekarang saat dibutuhkan untuk kompensasi, semua jadi masalah,"* Ujarnya.

Secara normatif, Pasal 27 UUPA memang memungkinkan berakhirnya hak milik atas tanah apabila tanah kembali menjadi milik negara karena pencabutan hak, penyerahan sukarela, pengabaian, atau kerusakan yang membuat tanah tidak lagi dapat dimanfaatkan (Kusuma, 2022). Dalam hal ini, tanah musnah dikategorikan sebagai sebab berakhirnya hak atas tanah. Namun, penentuan status musnah memerlukan proses identifikasi kompleks yang melibatkan verifikasi teknis dan sering kali tidak sejalan dengan realitas sosial yang dihadapi masyarakat.<sup>16</sup> Tanah musnah, sebagai salah satu penyebab berakhirnya hak, terjadi ketika bidang tanah mengalami perubahan kondisi yang signifikan, seperti hilangnya lahan akibat bencana alam atau faktor lain yang menyebabkan tanah kehilangan fungsi dan nilai gunanya. Namun, meskipun norma hukum telah mengatur mekanisme penghapusan hak akibat musnahnya tanah, dalam praktiknya penentuan status musnah memerlukan proses identifikasi yang kompleks dan sering kali melibatkan interpretasi teknis yang tidak selalu sejalan dengan realitas sosial masyarakat terdampak.<sup>17</sup>

Peraturan Presiden No. 52 Tahun 2022 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN No. 17 Tahun 2021 telah memberikan kerangka normatif mengenai tata cara penetapan

---

<sup>16</sup> Nadya Novina Kusuma, Analisis Yuridis Terhadap Perolehan Hak Atas Tanah Melalui Lembaga Rechtsverwerking Dalam Konsepsi Keadilan (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 1034 Pk/Pdt/2019) (MS thesis, Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia), 2022).

<sup>17</sup> Rahmanda, Bagus. "Perlindungan hukum bagi pengusaha pemilik tanah akibat musnahnya tanah oleh bencana alam dan kaitannya dengan pihak ketiga." *Gema Keadilan* 6.1 (2019): 63-74.

tanah musnah dan mekanisme pengadaan tanah di atasnya. Namun, implementasi di lapangan menunjukkan bahwa keberhasilan regulasi tidak hanya ditentukan oleh kejelasan norma hukum, melainkan juga oleh kecocokan antara norma tersebut dengan dinamika sosial-ekologis yang dihadapi.<sup>18</sup> Hal ini sejalan dengan teori kepastian hukum menurut Gustav Radbruch, yang menyatakan bahwa selain harus memberikan kejelasan norma (*certainty*), hukum juga harus mencerminkan keadilan (*justice*) dan kemanfaatan (*utility*). Dalam kasus ini, meskipun norma hukum ada, pelaksanaannya tidak sepenuhnya memenuhi aspek keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat terdampak.<sup>19</sup>

Efektivitas implementasi regulasi penanganan tanah musnah dalam Proyek Strategis Nasional Jalan Tol Semarang–Demak dengan demikian tidak dapat hanya diukur dari seberapa baik prosedur administratif dijalankan, tetapi juga dari kemampuan regulasi untuk mengakomodasi kompleksitas sosial, sejarah penguasaan lahan, serta dampak ekologis yang mempengaruhi status hak atas tanah. Untuk mencapai keadilan substantif yang menjadi tujuan utama pengadaan tanah, diperlukan pendekatan hukum yang tidak hanya menekankan kepatuhan formal, tetapi juga memperhatikan realitas sosial dan nilai-nilai keadilan yang hidup di masyarakat

Efektivitas dalam konteks ini diukur berdasarkan teori efektivitas yang merujuk pada ketercapaian tujuan yang telah ditetapkan dengan pemanfaatan sumber daya secara efisien dan optimal. Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa suatu aturan hukum dikatakan efektif apabila mampu mengarahkan perilaku masyarakat dan memberikan dampak positif yang sesuai dengan norma hukum. Dalam kasus penanganan tanah musnah, efektivitas regulasi dapat diamati melalui sejauh mana proses identifikasi, penetapan status tanah musnah, serta pemberian ganti kerugian berjalan sesuai ketentuan yang berlaku. Penelitian ini menunjukkan bahwa penetapan status

---

<sup>18</sup> Galih Orlando, "Hukum Sebagai Kontrol Sosial dan Social Engineering," *Tarbiyah Bil Qalam: Jurnal Pendidikan Agama dan Sains* 7, no. 1 (2023).

<sup>19</sup> Ramli, Asmarani, et al. "EMBRACING SOCIAL JUSTICE: EXPLORING THE JOURNEY FROM LAND REFORM TO AGRARIAN REFORM." *The Fourth International Conference on Innovations Social Sciences Education and Engineering*. Vol. 4. 2024.

tanah musnah telah dilaksanakan dengan merujuk pada ketentuan yang ada. Namun, dalam praktiknya, proses identifikasi dan verifikasi tanah musnah kerap menghadapi kendala administratif dan teknis. Salah satu contohnya adalah sulitnya pembuktian kepemilikan formal atas tanah yang telah hilang karena tidak semua warga terdampak memiliki dokumen lengkap akibat perubahan penggunaan lahan yang terjadi bertahun-tahun sebelum proyek dilaksanakan.<sup>20</sup> Kendala ini menunjukkan adanya kesenjangan antara kerangka normatif (*das sollen*) dan realitas di lapangan (*das sein*) sebagaimana diuraikan dalam pendekatan yuridis empiris yang digunakan dalam penelitian ini.

Selain itu, efektivitas implementasi regulasi juga dipengaruhi oleh faktor partisipasi masyarakat dan komunikasi antara pemerintah serta pihak-pihak terdampak. Berdasarkan hasil observasi dan wawancara, ditemukan bahwa dalam proses pengadaan tanah dan pemberian kompensasi, partisipasi masyarakat masih tergolong minim. Pendekatan yang bersifat top-down sering kali mengabaikan aspirasi warga, terutama terkait besaran dana kerohiman yang ditetapkan. Di Desa Purwosari misalnya, masyarakat menolak skema ganti kerugian yang hanya sebesar 30% dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), yang dinilai tidak mencerminkan nilai ekonomis dan sosial tanah yang hilang. Tawaran kompensasi berupa dana kerohiman yang diberikan pemerintah dipandang tidak proporsional oleh masyarakat. Kepala Desa Purwosari, Nur Kholis, mengungkapkan bahwa masyarakat menolak kompensasi sebesar 30% dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang hanya Rp5.000 per meter persegi, yang dianggap tidak mencerminkan nilai ekonomis lahan yang hilang maupun potensi pendapatan yang selama ini mereka peroleh dari tambak.

*"Bagaimana mungkin nilai tambak yang dulu menghasilkan jutaan per bulan sekarang dihargai lima ribu per meter? Itu tidak adil," ujar seorang warga yang juga mantan petambak.*

---

<sup>20</sup> Nugroho, Prastyo Adi. Pelaksanan Nilai Kepastian Hukum Terhadap Proses Peningkatan Hak Atas Tanah Di Kabupaten Demak. Diss. Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2024.

Perbedaan pandangan mengenai penilaian nilai lahan ini menjadi faktor yang signifikan dalam menurunkan efektivitas pelaksanaan regulasi.

Aspek lain yang turut mempengaruhi efektivitas implementasi adalah keterbatasan pendekatan partisipatif dalam proses pengadaan tanah. Berdasarkan hasil observasi dan wawancara, masyarakat merasakan minimnya ruang dialog dan kurangnya pelibatan dalam pengambilan keputusan terkait status tanah mereka. Hal ini bertentangan dengan prinsip good governance yang mengedepankan partisipasi masyarakat dalam setiap tahap perumusan dan implementasi kebijakan publik. Kurangnya komunikasi yang efektif antara pemerintah dan masyarakat berdampak menyebabkan terjadinya misinterpretasi serta ketidakpuasan yang berpotensi memicu konflik sosial. Selain faktor sosial, aspek administratif dan teknis juga menjadi penghambat dalam penerapan regulasi. Ketiadaan bukti administratif yang memadai, seperti sertifikat tanah dan dokumen pendukung lainnya, menyulitkan proses verifikasi dan penetapan status tanah musnah. Ditambah lagi, perbedaan tafsir antara status hukum tanah berdasarkan regulasi dan realitas sosial yang dihadapi masyarakat menambah kompleksitas masalah.

Sebagai bagian dari evaluasi efektivitas, kebijakan pemberian dana kerohiman yang diatur dalam Perpres No. 52 Tahun 2022 seharusnya menjadi solusi kompensasi yang adil<sup>21</sup>. Namun, ketidakjelasan kriteria penilaian besaran dana kerohiman serta keterbatasan anggaran pemerintah menyebabkan kompensasi yang diberikan tidak memenuhi ekspektasi masyarakat terdampak. Hal ini menunjukkan adanya gap antara peraturan perundang-undangan dengan implementasinya di lapangan. Keterbatasan ruang dialog antara pemerintah dan masyarakat menimbulkan ketidakpuasan serta persepsi ketidakadilan. Padahal, menurut prinsip good governance, partisipasi dan akuntabilitas merupakan elemen penting dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan hak-hak masyarakat. Kurangnya partisipasi ini juga berdampak

---

<sup>21</sup> Abdillah, Muhammad Riefky. *Kepastian Hukum Tanah Musnah Yang Terdampak Pembangunan Jalan Tol Demak-Semarang*. Diss. Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2024.



pada rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap mekanisme penanganan tanah musnah dan kebijakan pengadaan tanah secara umum.<sup>22</sup>

Lebih lanjut, faktor-faktor eksternal seperti kondisi sosial-ekonomi masyarakat dan stabilitas politik juga memainkan peran penting dalam menentukan efektivitas implementasi kebijakan. Di wilayah penelitian, sebagian besar masyarakat terdampak berasal dari kelompok sosial ekonomi menengah ke bawah yang memiliki ketergantungan tinggi terhadap tanah sebagai sumber penghidupan. Ketika tanah musnah dan ganti kerugian yang diterima tidak memadai, masyarakat mengalami kesulitan untuk melakukan adaptasi sosial dan ekonomi. Hal ini berpengaruh pada persepsi masyarakat terhadap keadilan dan legitimasi kebijakan pemerintah.

Selain masalah administratif dan partisipasi, kapasitas kelembagaan juga menjadi faktor penentu efektivitas implementasi regulasi. Keterbatasan sumber daya manusia di instansi pelaksana, kurangnya pelatihan, dan lemahnya koordinasi antarlembaga menjadi kendala utama. Salah satu pejabat ATR/BPN Kabupaten Demak yang diwawancarai menyebutkan bahwa tidak semua staf memiliki pelatihan khusus dalam identifikasi tanah musnah atau dalam melakukan pendekatan partisipatif kepada masyarakat.

*"Kami dihadapkan pada tantangan besar, SDM terbatas, kasusnya rumit, dan tuntutan masyarakat tinggi,"*

Dari sisi regulasi, ketentuan yang ada sebenarnya sudah menyediakan mekanisme kompensasi berupa dana kerohiman yang adil dan layak bagi masyarakat yang terdampak. Namun, keterbatasan anggaran serta perbedaan tafsir antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat mengenai besaran kompensasi yang pantas menyebabkan implementasi kebijakan sering kali tidak sesuai dengan ekspektasi masyarakat. Keadaan ini diperparah dengan lemahnya sistem pengawasan dan evaluasi yang seharusnya memastikan bahwa setiap tahapan implementasi kebijakan berjalan sesuai prinsip efektivitas dan efisiensi.

---

<sup>22</sup> Wibowo, Budi. "Penerapan Whole of Government (wog) Dalam Penyiapan Penlok Pengadaan Tanah Kepentingan Umum Di Provinsi Jawa Tengah." *Jurnal Good Governance* (2022).

Pada tataran praktis, efektivitas regulasi penanganan tanah musnah juga dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan yang melaksanakan kebijakan tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keterbatasan sumber daya manusia, kurangnya pelatihan, dan koordinasi antarlembaga menjadi hambatan yang signifikan dalam memastikan keberhasilan implementasi regulasi. Meskipun terdapat kerangka hukum yang komprehensif, namun tanpa dukungan kelembagaan yang kuat dan koordinasi yang efektif, tujuan dari regulasi tidak dapat tercapai sepenuhnya. Dengan demikian, berdasarkan analisis empiris yang dilakukan, dapat disimpulkan bahwa efektivitas implementasi regulasi penanganan tanah musnah dalam proyek strategis nasional Jalan Tol Semarang–Demak masih menghadapi berbagai tantangan, baik yang bersifat normatif maupun praktis.

## **B. Kendala Implementasi Regulasi Penanganan Tanah Musnah dalam Proyek Strategis Nasional di Jalan Tol Semarang – Demak**

Implementasi regulasi penanganan tanah musnah dalam Proyek Strategis Nasional Jalan Tol Semarang–Demak tidak dapat dilepaskan dari kompleksitas sosial, ekonomi, dan kelembagaan yang mewarnai proses pengadaan tanah di Indonesia. Meskipun kerangka hukum yang menjadi dasar pelaksanaan telah tersedia melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 17 Tahun 2021, serta Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2022 yang kemudian diperbarui menjadi Perpres Nomor 27 Tahun 2023, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa penerapan regulasi ini dihadapkan pada beragam kendala struktural dan kultural yang saling terkait. Kendala-kendala tersebut tidak hanya bersifat administratif tetapi juga berakar pada realitas sosial masyarakat terdampak yang seringkali tidak tercermin dalam kebijakan yang bersifat universal.

Lebih jauh, menurut data yang diperoleh dari ATR/BPN

Kabupaten Demak hingga April 2025, dari 206 bidang tanah musnah yang diajukan untuk diverifikasi oleh masyarakat di Desa Purwosari dan sekitarnya, sebanyak 147 bidang berhasil diverifikasi dan ditetapkan statusnya sebagai tanah musnah. Sementara itu, 59 bidang lainnya tidak dapat diverifikasi karena ketiadaan dokumen pendukung atau ketidakjelasan batas lahan akibat perubahan morfologi yang ekstrem. Menurut keterangan Enira Suryaningsih, S.T., staf pengadaan tanah ATR/BPN Kabupaten Demak:

*"Sampai bulan lalu, ada sekitar 147 bidang yang sudah bisa kita verifikasi, sisanya memang sulit karena sudah tidak ada patok batas dan sebagian lagi memang dokumennya hilang"*

Dari total bidang yang telah diverifikasi tersebut, 124 bidang sudah menerima kompensasi baik dalam bentuk dana kerohiman maupun ganti rugi yang nilainya disesuaikan berdasarkan hasil penilaian KJPP. Sisanya, 23 bidang masih dalam proses penyelesaian administrasi dan koordinasi lintas lembaga.

## **1. Kesenjangan Antara Norma Hukum dan Kenyataan Sosial**

Persoalan mendasar yang pertama kali muncul dalam implementasi regulasi penanganan tanah musnah adalah adanya ketimpangan yang signifikan antara norma hukum yang berlaku dan kenyataan sosial yang dihadapi oleh masyarakat terdampak. Regulasi yang mengatur pengadaan tanah dan penanganan tanah musnah, seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2022, dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2021, menetapkan bahwa pemilik lahan harus dapat menunjukkan bukti kepemilikan yang sah sebagai prasyarat untuk memperoleh kompensasi.<sup>23</sup> Bukti-bukti tersebut umumnya berupa sertifikat hak milik atau dokumen resmi lain yang diterbitkan oleh lembaga pertanahan. Namun, kenyataan di lapangan, khususnya di Desa Purwosari yang menjadi lokasi studi kasus, menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat

---

<sup>23</sup> Fajar, Habib Ferian, and Muhammad Fatih Ihsanul Ilmi. "Implikasi Hukum Pengaturan Kompensasi Tanah Abrasi dalam Pengadaan Tanah yang Berkeadilan di Indonesia." *Andalas Notary Journal* 1.1 (2024): 49-64.

memperoleh lahan melalui mekanisme warisan adat atau transaksi informal. Mekanisme-mekanisme tersebut tidak diikuti dengan pendaftaran atau pencatatan resmi di lembaga pertanahan, sehingga keberadaan hak atas tanah hanya diakui secara sosial tetapi tidak memiliki kekuatan hukum formal.

Kesenjangan ini menjadi semakin kompleks ketika banyak dokumen kepemilikan yang semula dimiliki oleh masyarakat hilang akibat faktor lingkungan, terutama abrasi dan banjir rob yang telah mengubah sebagian besar lahan menjadi perairan. Proses perubahan fisik lahan yang ekstrem tersebut menyebabkan tidak hanya kerusakan fisik properti tetapi juga menghapus jejak administratif yang menjadi dasar pembuktian hak kepemilikan. Kondisi ini menciptakan dilema hukum bagi masyarakat terdampak yang secara faktual telah menguasai dan memanfaatkan lahan secara turun-temurun tetapi tidak dapat memenuhi persyaratan administratif yang ditetapkan oleh regulasi. Pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN) sendiri mengakui kesulitan ini, sebagaimana dinyatakan oleh Enira Suryaningsih, S.T. selaku staff pengadaan tanah ATR/BPN Kabupaten Demak pada tanggal 29 April 2025

*“...paling yang prosesnya lama itu karena harus ngumpulin berkas lagi, terus mungkin ada beberapa yang sertifikatnya hilang karena memang sudah tenggelam lokasi tanahnya”.*

Pernyataan ini menunjukkan bahwa peraturan yang ada belum mampu menjawab realitas sosial yang terjadi di tingkat lokal.

Lebih jauh, ketidaksesuaian antara norma hukum dan kenyataan sosial ini berdampak langsung pada proses verifikasi administrasi yang menjadi prasyarat utama dalam pemberian kompensasi atau dana kerohiman. Banyak masyarakat yang secara de facto masih menguasai atau memiliki hubungan historis dengan lahan yang terdampak, namun secara de jure tidak memenuhi ketentuan legal untuk diakui sebagai pihak yang berhak menerima penggantian. Akibatnya, terjadi eksklusi hukum yang menyebabkan sebagian besar masyarakat kehilangan haknya tanpa mendapatkan pengakuan ataupun penggantian yang layak. Situasi ini tidak hanya menciptakan ketidakpastian hukum, tetapi juga menimbulkan rasa

ketidakadilan yang mendalam di kalangan masyarakat terdampak. Dalam kerangka teori hukum progresif, sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo, hukum seharusnya tidak semata-mata menjadi alat kekuasaan yang kaku melainkan harus mampu beradaptasi dengan kebutuhan keadilan sosial di masyarakat. Namun, dalam kasus ini, penerapan regulasi cenderung bersifat formalistik tanpa mempertimbangkan kompleksitas sosial yang dihadapi warga terdampak.

## **2. Kendala Teknis dalam Identifikasi dan Verifikasi Tanah Musnah**

Persoalan kedua yang menjadi tantangan besar dalam implementasi regulasi penanganan tanah musnah adalah hambatan teknis yang muncul dalam proses identifikasi dan verifikasi bidang tanah yang telah berubah kondisi fisiknya. Abrasi dan banjir rob yang terjadi selama bertahun-tahun di wilayah pesisir Demak, termasuk Desa Purwosari, telah menyebabkan perubahan morfologi yang signifikan. Banyak lahan yang sebelumnya memiliki batas-batas yang jelas kini telah berubah menjadi kawasan perairan dengan kedalaman antara satu hingga tiga meter. Transformasi alam ini tidak hanya menghapus batas-batas fisik lahan tetapi juga menciptakan ketidakpastian mengenai posisi dan ukuran bidang tanah yang sebelumnya ada. Dalam konteks ini, proses pengukuran dan penetapan batas lahan menjadi sangat sulit bahkan bagi petugas dengan keahlian teknis sekalipun.

Kesulitan teknis tersebut semakin diperparah oleh keterbatasan akses ke lokasi-lokasi terdampak. Untuk mencapai sebagian besar area yang telah menjadi perairan, tim pengukur harus menggunakan perahu atau kapal kecil. Hal ini tidak hanya meningkatkan kompleksitas logistik tetapi juga menambah risiko keselamatan bagi petugas lapangan. Pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN) mengakui tantangan ini dengan menyatakan

*“Akses kesana pun memang harus menggunakan kapal karena lokasi tanah tersebut full air sudah seperti hamparan laut. Jadi posisi bidang tanahnya yang*

*sebenarnya kan kaya kurang bisa tau persisnya gitu untuk batasan-batasannya...”*

Pernyataan ini menggambarkan kondisi fisik di lapangan yang tidak hanya menyulitkan pengukuran teknis tetapi juga menghambat upaya verifikasi administratif yang menjadi prasyarat dalam proses pengadaan tanah dan pemberian kompensasi.

*“Untuk bidang yang tidak terverifikasi, rata-rata adalah lahan yang sudah benar-benar berubah jadi perairan dan warga tidak punya bukti apapun lagi. Kami sebenarnya juga kesulitan, karena meskipun secara sosial mereka memang menguasai lahan itu dulunya, dari sisi administrasi tidak cukup kuat.”*

Lebih jauh, perubahan fisik lahan yang drastis juga menimbulkan persoalan sosial di kalangan masyarakat terdampak. Tidak adanya batas lahan yang terdokumentasi dengan baik di masa lalu menyebabkan perbedaan persepsi di antara pemilik lahan mengenai batas-batas yang sah. Situasi ini sering kali memicu perdebatan bahkan konflik antarwarga, terutama ketika proses identifikasi dan verifikasi memunculkan hasil yang tidak sesuai dengan ingatan kolektif atau pengakuan sosial yang berlaku di komunitas tersebut. Ketidaksesuaian ini menciptakan tantangan tambahan bagi petugas pengukur dan instansi terkait dalam menjaga objektivitas dan akurasi proses identifikasi.

Selain kendala fisik dan sosial, proses identifikasi dan verifikasi tanah musnah juga memerlukan koordinasi lintas instansi yang kompleks. Pelibatan dinas kelautan, dinas pertanian, pemerintah desa, dan kecamatan menjadi suatu keharusan karena masing-masing pihak memiliki informasi dan kewenangan yang relevan. Namun, keterbatasan kapasitas dan sumber daya di tingkat lokal sering kali menyebabkan proses ini berjalan lambat dan tidak efektif. Kurangnya pedoman teknis yang baku dan seragam semakin memperburuk situasi, membuka ruang bagi interpretasi yang berbeda-beda antarinstansi, serta menciptakan potensi konflik kepentingan yang dapat mempengaruhi hasil akhir identifikasi.

### **3. Metode Penilaian Kompensasi yang Tidak Mencerminkan**



## Nilai Riil

Persoalan ketiga yang menjadi sumber ketidakpuasan masyarakat terdampak adalah metode penilaian kompensasi yang pada tahap awal implementasi tidak mencerminkan nilai ekonomi riil maupun nilai sosial-budaya lahan yang hilang. Pemerintah, melalui kebijakan awalnya, menggunakan pendekatan yang berbasis pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), yang kemudian dijadikan dasar perhitungan dana kerohiman sebesar 25% dari hasil perkalian NJOP dengan luas lahan terdampak.<sup>24</sup> Pendekatan berbasis NJOP ini, meskipun memiliki kejelasan administratif dan kemudahan dalam penerapan, tidak mencerminkan secara akurat nilai pasar tanah maupun potensi ekonomi yang sebelumnya dimiliki oleh lahan tersebut. Di kawasan pesisir seperti Desa Purwosari, banyak lahan yang dimanfaatkan sebagai tambak atau area produktif lain yang memberikan kontribusi ekonomi signifikan bagi pemiliknya. Sebagaimana dijelaskan oleh Bu Enira, perwakilan masyarakat

*“pemberian dana kerohiman itu hanya 25% dari nilai NJOP x Luas. Masyarakat menolak...”*

Ketidakpuasan ini mendorong masyarakat untuk menolak tawaran kompensasi yang ada dan menuntut adanya penilaian ulang yang lebih adil dan sesuai dengan nilai pasar aktual. Masyarakat memandang bahwa pendekatan NJOP bersifat kaku dan mengabaikan aspek livelihood yang selama ini menjadi tumpuan ekonomi warga.

Sebagai respons atas penolakan masyarakat dan setelah melalui berbagai proses advokasi dan negosiasi, pemerintah melakukan revisi kebijakan penilaian kompensasi. Salah satu langkah penting yang diambil adalah melibatkan Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) sebagai lembaga independen yang memiliki otoritas dan keahlian dalam melakukan penilaian nilai properti berbasis pasar. Dengan keterlibatan KJPP, metode penilaian kompensasi mulai mempertimbangkan nilai pasar aktual yang lebih mencerminkan kondisi riil tanah dan potensi ekonominya. Pendekatan ini tidak hanya memberikan angka kompensasi yang lebih adil dan dapat diterima oleh masyarakat,

---

<sup>24</sup> Wibawa, Satriya Parama Putra, Priyo Katon Prasetyo, and Sudibyanung Sudibyanung. "Kelayakan Nilai Ganti Kerugian Tanah Musnah Sebagai Penanganan Dampak Sosial Pada Pengadaan Tanah." *Widya Bhumi* 3.2 (2023): 152-172.

tetapi juga meningkatkan legitimasi proses pengadaan tanah di mata publik.

Namun demikian, perubahan kebijakan tersebut tidak terjadi secara instan. Proses penyesuaian memerlukan waktu yang cukup lama dan melibatkan serangkaian advokasi yang panjang oleh masyarakat dan perwakilan mereka. Perjalanan menuju penilaian kompensasi yang lebih adil ini menunjukkan bahwa kebijakan awal yang diterapkan tidak sepenuhnya mempertimbangkan dinamika sosial-ekonomi masyarakat terdampak.

#### 4. Minimnya Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pengambilan Keputusan

Persoalan keempat yang menjadi kendala besar adalah rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam setiap tahap proses pengambilan keputusan. Pada tahap awal pelaksanaan proyek, masyarakat tidak dilibatkan secara substantif dalam penyusunan skema ganti rugi maupun dalam proses identifikasi tanah musnah. Pendekatan yang digunakan bersifat top-down dengan minimnya ruang dialog antara pemerintah dan masyarakat. Hal ini menyebabkan munculnya resistensi dan ketidakpercayaan terhadap kebijakan yang diterapkan. Pihak BPN mengakui bahwa,

*“jalannya PSN agak lama juga karena Perpresnya cuma pakai Perpres No. 52 Tahun 2022 dan Permen No.17 Tahun 2021 yang mana warganya juga menolak terkait isi dari peraturan tersebut yang kurang sesuai, sehingga menunggu peraturan tersebut dirubah dulu habis itu baru bisa jalan lagi”.*

Keterlibatan masyarakat baru meningkat setelah peraturan direvisi dan penilaian dilakukan oleh lembaga independen, yaitu KJPP. Dalam wawancara lanjutan, Ketua RT setempat (Pak Suyono) menyatakan:

*“Dulu warga merasa tidak dilibatkan. Baru setelah banyak yang menolak kompensasi awal, baru BPN mulai sering turun dan sekarang masyarakat lebih dilibatkan terutama dalam penilaian ulang”*

Namun, proses ini menunjukkan lemahnya pelaksanaan prinsip partisipasi yang seharusnya menjadi pilar utama dalam

good governance dan kebijakan pengadaan tanah yang adil. Minimnya partisipasi masyarakat juga berdampak pada rendahnya pemahaman warga tentang hak-hak mereka dan prosedur hukum yang berlaku. Banyak warga yang merasa kebingungan dalam menghadapi proses administrasi yang rumit dan tidak memiliki pendampingan hukum yang memadai. Kondisi ini memperparah kerentanan sosial dan menimbulkan rasa ketidakadilan yang mendalam di kalangan masyarakat terdampak

### 5. Koordinasi antar lembaga yang lemah

Koordinasi antar lembaga yang lemah juga menjadi faktor penghambat utama. Berbagai instansi yang terlibat, mulai dari pemerintah daerah, Badan Pertanahan Nasional (BPN), hingga instansi teknis lainnya sering kali memiliki interpretasi yang berbeda terkait regulasi dan prosedur pelaksanaan. Hal ini menyebabkan ketidakpastian hukum serta memperlambat proses administrasi. Selain itu, belum adanya pedoman teknis yang seragam mengenai verifikasi tanah musnah dan penentuan besaran kompensasi semakin memperparah situasi, membuat masyarakat terdampak berada dalam ketidakpastian yang berkepanjangan.

Di sisi lain, pendekatan yang minim memperhatikan aspek sosial dan budaya masyarakat menjadi kendala yang tidak kalah penting. Tanah tidak hanya dipandang sebagai aset ekonomi tetapi juga sebagai bagian dari identitas sosial dan sumber keberlangsungan kehidupan masyarakat. Penghapusan hak atas tanah tanpa pengakuan terhadap dimensi sosial-budaya menciptakan dislokasi sosial yang mendalam. Tidak adanya program pendampingan sosial atau pelatihan keterampilan untuk membantu masyarakat beradaptasi dengan kondisi baru setelah kehilangan lahan mereka menunjukkan bahwa kebijakan yang diterapkan belum cukup mempertimbangkan kebutuhan keberlanjutan sosial-ekonomi warga. Bahkan, seperti diakui oleh BPN,

*“Kalau pelatihan keterampilan dan relokasi ga ada sih dek, kan itu sebenarnya kata masyarakatnya itu kan ada yang bilang itu masih digunakan tetapi sebagai tambak kerang hijau atau kerang dara, tapi itu sebenarnya tidak*

*dapat dikategorikan sebagai tambak yang dapat diberikan ganti rugi”.*

Akhirnya, kapasitas sumber daya manusia di tingkat pelaksana menjadi faktor struktural yang turut menghambat kelancaran implementasi kebijakan.

Menurut salah satu staf Dinas Kelautan yang ikut dalam tim pengukuran:

*“Masalahnya bukan cuma data dan dokumen, tapi juga siapa yang punya wewenang memutuskan batas-batas itu sekarang. Antara desa, kecamatan, BPN, dan Dinas Kelautan sering beda pandang.”*

Petugas lapangan kerap kekurangan pelatihan yang memadai untuk menangani kompleksitas persoalan yang mencakup aspek hukum, teknis, sosial, dan budaya. Keterbatasan ini berkontribusi terhadap munculnya kesalahan administratif, lambannya proses verifikasi, dan inkonsistensi penerapan kebijakan di berbagai lokasi pengadaan tanah musnah.

Pembahasan mendalam atas empat persoalan utama dalam implementasi regulasi penanganan tanah musnah tidak hanya mengidentifikasi hambatan yang terjadi, tetapi juga menunjukkan kebaruan konseptual dan praktis yang ditawarkan oleh penelitian ini. Salah satu kebaruan yang menonjol adalah penempatan kesenjangan antara norma hukum dan kenyataan sosial bukan sekadar sebagai temuan deskriptif, melainkan sebagai basis untuk mengkritisi asumsi-asumsi kebijakan yang bersifat legalistik. Penelitian ini mengungkapkan bahwa eksklusivitas masyarakat dari hak kompensasi lebih disebabkan oleh rigiditas regulasi yang gagal menyesuaikan diri dengan kompleksitas sosial dan riwayat penguasaan lahan di masyarakat pesisir. Dengan demikian, studi ini menawarkan perspektif baru yang mendorong perumusan kebijakan berbasis social-legal approach, di mana keberadaan fisik dan penguasaan faktual masyarakat harus diakui sebagai bagian dari dasar pemberian kompensasi.

Selain itu, kendala teknis yang berkaitan dengan identifikasi dan verifikasi tanah musnah tidak semata-mata dilihat sebagai persoalan prosedural, melainkan sebagai manifestasi dari

keterbatasan koordinasi lintas sektor dan lemahnya kapasitas teknis di tingkat lokal. Penelitian ini memberikan kontribusi dengan menyoroti pentingnya integrasi data spasial yang adaptif dan teknologi pemetaan partisipatif untuk mengatasi perubahan morfologi wilayah akibat abrasi. Kebaruan ini terletak pada pengajuan alternatif solusi yang tidak banyak dibahas dalam kajian-kajian sebelumnya, yaitu perlunya pengembangan metode verifikasi lahan berbasis komunitas yang melibatkan masyarakat lokal sebagai sumber data utama dalam menentukan batas-batas lahan musnah.

Dalam hal metode penilaian kompensasi, penelitian ini memperlihatkan bagaimana penerapan skema yang tidak mencerminkan nilai riil lahan berujung pada resistensi sosial yang berlarut-larut. Kebaruan yang ditawarkan adalah penekanan pada pentingnya penggunaan instrumen appraisal yang tidak hanya mempertimbangkan nilai ekonomi, tetapi juga nilai sosial-budaya lahan bagi masyarakat. Pendekatan ini selaras dengan paradigma keadilan distributif dan substantif yang jarang diterapkan dalam kebijakan pengadaan tanah di Indonesia. Dengan melibatkan lembaga independen seperti KJPP dan mengadvokasi penilaian yang berpihak pada livelihood masyarakat, penelitian ini menunjukkan model negosiasi yang lebih adil antara pemerintah dan warga terdampak.

Selanjutnya, minimnya partisipasi masyarakat yang menjadi problem sistemik diidentifikasi bukan hanya sebagai kekurangan prosedural, tetapi sebagai indikator lemahnya penerapan prinsip good governance. Kebaruan penelitian ini adalah penekanan bahwa keterlibatan masyarakat harus diposisikan sebagai hak yang dijamin oleh hukum, bukan sebagai formalitas administratif. Penelitian ini mendorong penguatan mekanisme konsultasi publik yang lebih inklusif dan pemberdayaan hukum bagi masyarakat agar mereka tidak hanya menjadi objek kebijakan tetapi juga subjek yang berdaya dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupan mereka. Akhirnya, kontribusi terbesar penelitian ini adalah dalam menawarkan kerangka evaluasi baru terhadap efektivitas implementasi regulasi penanganan tanah musnah yang bersifat multidimensional. Tidak hanya mengukur

keberhasilan kebijakan dari sisi administratif atau ekonomis, penelitian ini mengajukan penilaian berbasis keadilan sosial, transparansi kelembagaan, dan keberlanjutan sosial-ekologis.

## Kesimpulan

Analisis efektivitas penanganan tanah musnah dalam Proyek Strategis Nasional Jalan Tol Semarang–Demak menunjukkan adanya kesenjangan yang signifikan antara kerangka hukum normatif dan realitas sosial-ekologis yang dihadapi masyarakat terdampak. Meskipun regulasi yang ada telah menyediakan struktur formal untuk proses identifikasi, verifikasi, dan pemberian kompensasi atas tanah musnah, implementasinya menghadapi berbagai tantangan, seperti kekakuan administratif, kesulitan teknis dalam penetapan batas lahan, metode penilaian kompensasi yang tidak mencerminkan nilai ekonomi riil, minimnya partisipasi masyarakat, dan lemahnya koordinasi kelembagaan. Kendala-kendala ini tidak hanya menghambat proses pengadaan tanah tetapi juga mereduksi prinsip keadilan sosial dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yang pada akhirnya memicu ketidakpuasan dan resistensi masyarakat. Diperlukan pengembangan mekanisme regulasi yang adaptif dan responsif terhadap kondisi faktual penguasaan lahan, khususnya di wilayah yang rentan terhadap perubahan lingkungan terutama pada tanah musnah. Penulis menyarankan untuk memperbaiki penerapan sistem verifikasi berbasis komunitas, proses pengambilan keputusan yang partisipatif, dan metode penilaian kompensasi yang mempertimbangkan nilai pasar serta nilai sosial-budaya lahan

## References

Abdillah, Muhammad Riefky. *Kepastian Hukum Tanah Musnah Yang Terdampak Pembangunan Jalan Tol Demak-Semarang*. Diss. Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2024.



- Angela, K., dan A. Setyawati. "Analisis Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Atas Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Rangka Proyek Strategi Nasional (PSN) Demi Kepentingan Umum." *Jurnal Hukum Lex Generalis* 3, no. 3 (2022): 199–216. <https://doi.org/10.56370/jhlg.v3i3.196>.
- Fajar, H. F., dan M. F. I. Ilmi. "Implikasi Hukum Pengaturan Kompensasi Tanah Abrasi dalam Pengadaan Tanah yang Berkeadilan di Indonesia." *Andalas Notary Journal* 1, no. 1 (2024): 49–64. <http://anj.fhuk.unand.ac.id/index.php/anj/article/view/6>.
- Galih Orlando. "Hukum Sebagai Kontrol Sosial dan Social Engineering." *Tarbiyah Bil Qalam: Jurnal Pendidikan Agama dan Sains* 7, no. 1 (2023).
- Hurahmah, G., D. Maulany, M. R. Nurfaizi, Y. Yerikho, dan A. F. Maulana. "Hak atas Tanah sebagai Landasan Bukti Kepemilikan Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)." *Jurnal Prisma Hukum* 8, no. 11 (2024).
- Kusuma, Nadya Novina. *Analisis Yuridis Terhadap Perolehan Hak Atas Tanah Melalui Lembaga Rechtsverwerking Dalam Konsepsi Keadilan (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 1034 Pk/Pdt/2019)*. Skripsi, Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia), 2022.
- Lius, Muhammad Jeppry. *Analisis Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Sertifikat Tanah Berbasis Elektronik (E-Certificate) Dalam Hukum Pertanahan di Indonesia*. MS thesis. Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia), 2024.
- Maliki, I. S. "Analisis Yuridis Pengadaan Tanah Dalam Proyek Jalan Tol Semarang - Demak Seksi 1." *Ayan* 15, no. 1 (2024): 37–48. [https://repository.unissula.ac.id/33593/1/Ilmu%20Hukum\\_30301800190\\_fullpdf.pdf](https://repository.unissula.ac.id/33593/1/Ilmu%20Hukum_30301800190_fullpdf.pdf).
- MRizky, A. "Analisis Pembangunan Nasional Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Pembangunan Infrastruktur di Indonesia." *Paper Knowledge. Toward a Media History of Documents* 1, no. 2 (2024): 189–195.
- Nugroho, Prastyo Adi. *Pelaksanaan Nilai Kepastian Hukum Terhadap Proses Peningkatan Hak Atas Tanah Di Kabupaten Demak*. Diss. Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2024.

- Ningsih, N. Rekonstruksi Regulasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Nilai Keadilan Pancasila. Semarang: Universitas Islam Sultan Agung, 2022. <http://repository.unissula.ac.id/31038/1/10302000089.pdf>.
- Quraisy, Raflinov. "Dampak Terhambatnya Pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak Akibat Kepemilikan Tanah Musnah Masyarakat." *Jurnal Globalisasi Hukum* 1, no. 2 (2024): 219–235. <https://doi.org/10.25105/gnn4p130>.
- Ramli, Asmarani. "Telaah Atas Reforma Agraria Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Dalam Tataran Teori Kebenaran." *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa* 20.1 (2012): 47-57.
- Ramli, Asmarani, et al. "EMBRACING SOCIAL JUSTICE: EXPLORING THE JOURNEY FROM LAND REFORM TO AGRARIAN REFORM." *The Fourth International Conference on Innovations Social Sciences Education and Engineering*. Vol. 4. 2024.
- Rahmanda, Bagus. "Perlindungan hukum bagi pengusaha pemilik tanah akibat musnahnya tanah oleh bencana alam dan kaitannya dengan pihak ketiga." *Gema Keadilan* 6, no. 1 (2019): 63–74.
- Sari, Ni Luh Ariningsih. "Konsep hak menguasai negara terhadap tanah dalam hukum tanah (uupa) dan konstitusi." *Ganec Swara* 15.1 (2021): 991-998.
- Siregar, Puspa Sari. Analisis Kontribusi Pajak Daerah Bagi Pembangunan Infrastruktur Jalan Di Kabupaten Asahan. Diss. Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan, 2021.
- Suhadi, Suhadi, et al. "The Development of Agricultural Land Conversion: Legal Culture and Comparative Law in Indonesia and Nigeria." *Lex Scientia Law Review* 8.2 (2024).
- Soimin, Soedharyo. "Status hak dan pembebasan tanah." (2008).
- Wardana, A. "Geografi Hukum Proyek Strategis Nasional: Studi Kasus Bendungan Bener di Purworejo, Jawa Tengah." *Undang: Jurnal Hukum* 5, no. 1 (2022): 1–41. <https://doi.org/10.22437/ujh.5.1.1-41>.
- Wibawa, Satriya Parama Putra, Priyo Katon Prasetyo, dan Sudibyanung Sudibyanung. "Kelayakan Nilai Ganti Kerugian Tanah Musnah Sebagai Penanganan Dampak Sosial Pada

Pengadaan Tanah." *Widya Bhumi* 3, no. 2 (2023): 152–172.  
Wibowo, Budi. "Penerapan Whole of Government (wog) Dalam  
Penyiapan Penlok Pengadaan Tanah Kepentingan Umum  
Di Provinsi Jawa Tengah." *Jurnal Good Governance* (2022).  
Zulfida, Z. O., dan E. Pranoto. "Perlindungan Hukum Terhadap  
Pemilik Hak atas Tanah atas Tanah yang Musnah."  
*Supremasi Jurnal Hukum* 6, no. 2 (2021): 188–199.

\*\*\*

#### HISTORY OF ARTICLE

Submitted : Oktober 3, 2024

Revised : November 18, 2024

Accepted : January 25, 2025

Published : January 30, 2025

#### *Notification*

Starting from the 2024 issue, our journal has transitioned to a new platform for an enhanced reading experience. All new articles and content will now be available on this updated site. However, we would like to assure you that archived issues from 2021 to 2023 are still accessible via the previous site. You can view these editions by visiting the following link:

<https://journal.unnes.ac.id/sju/lsr/issue/archive>