

**TINJAUAN YURIDIS GANTI RUGI TERHADAP TANAH MUSNAH
DALAM PENGADAAN TANAH TERHADAP KEPENTINGAN UMUM
(STUDI KASUS GANTI RUGI TANAH DALAM PROYEK JALAN TOL
SEMARANG - DEMAK)**

Skripsi

Diajukan Salah Satu Persyaratan untuk memperoleh

Gelar Sarjana Strata Satu (S-1) Ilmu Hukum

Program Kekhususan Hukum Perdata



Diajukan Oleh :

Dwi Ari Wiranto

NIM : 30302100116

PROGRAM STUDI (S.1) ILMU HUKUM

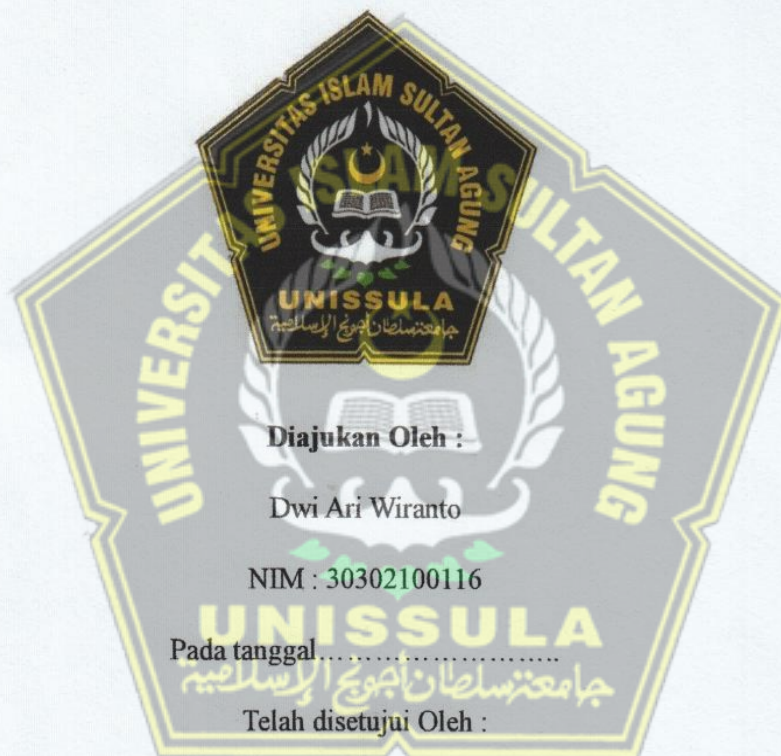
FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)

SEMARANG

2025

HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI
TINJAUAN YURIDIS GANTI RUGI TERHADAP TANAH MUSNAH
DALAM PENGADAAN TANAH TERHADAP KEPENTINGAN UMUM
(STUDI KASUS GANTI RUGI TANAH DALAM PROYEK JALAN TOL
SEMARANG - DEMAK)



Diajukan Oleh :

Dwi Ari Wiranto

NIM : 30302100116

Pada tanggal.....

Telah disetujui Oleh :

Dosen Pembimbing :

Winanto, S.H., M.H.

NIDN: 0618056502

HALAMAN PENGESAHAN
TINJAUAN YURIDIS GANTI RUGI TERHADAP TANAH MUSNAH DALAM
PENGADAAN TANAH TERHADAP KEPENTINGAN UMUM (STUDI
KASUS GANTI RUGI TANAH DALAM PROYEK JALAN TOL SEMARANG
- DEMAK)

Dipersiapkan dan disusun oleh :

Dwi Ari Wiranto

NIM : 30302100116

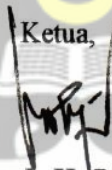
Telah dipertahankan di depan tim penguji

Pada tanggal, 19 Agustus 2025

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat dan lulus

Tim Penguji

Ketua,



Prof. Dr. Jawade Hafidz, S.H., M.H

NIDN : 0620056701

Anggota



Dr. Hj. Sri Kusriah, S.H., M.Hum

NIDN : 0615076202

Anggota



H. Winanto, S.H., M.H

NIDN : 0618056502

Mengetahui,



Prof. Dr. Jawade Hafidz, S.H., M.H.

NIDN : 0620046701

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO :

“ Orang-orang yang berusaha dengan sungguh-sungguh untuk (mencari keridaan)
Kami benar-benar akan Kami tunjukkan kepada mereka jalan-jalan Kami.
Sesungguhnya Allah benar-benar bersama orang-orang yang berbuat kebaikan.”
(QS. Al-‘Ankabut: 69)

“Maka, sesungguhnya beserta kesulitan ada kemudahan.” (QS. Al-Insyirah: 5)

Orang yang paling bebas adalah orang yang benar-benar merdeka dalam
menentukan jalan hidupnya. (Monkey D. Luffy)

PERSEMBAHAN :

1. Allah SWT sebagai bentuk rasa syukur atas nikmat, karunia, serta pertolongan yang tiada henti hingga saat ini.
2. Kedua orang tua penulis dan semua saudara atas dukungan, doa, dan nasihat-nasihat yang telah diberikan.
3. Dosen pembimbing penulis, Bapak H. Winanto, S.H., M.H.
4. Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung.
5. Almamater Fakultas Hukum UNISSULA.

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Dwi Ari Wiranto

NIM : 30302100116

Program Studi : S-1 Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi saya dengan judul “TINJAUAN YURIDIS GANTI RUGI TERHADAP TANAH MUSNAH DALAM PENGADAAN TANAH TERHADAP KEPENTINGAN UMUM (STUDI KASUS GANTI RUGI TANAH DALAM PROYEK JALAN TOL SEMARANG - DEMAK)” benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bebas dari peniruan hasil karya orang lain. Kutipan pendapat dan tulisan orang lain ditunjuk sesuai dengan cara-cara penulisan karya ilmiah yang berlaku.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan dalam skripsi ini terkandung ciri-ciri plagiat dan bentuk-bentuk peniruan lain yang dianggap melanggar peraturan, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Semarang, Agustus 2025

Yang menyatakan



Dwi Ari Wiranto

NIM. 30302100116

PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Dwi Ari Wiranto

NIM : 30302100116

Program Studi : S-1 Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa skripsi dengan judul :

“TINJAUAN YURIDIS GANTI RUGI TERHADAP TANAH MUSNAH DALAM PENGADAAN TANAH TERHADAP KEPENTINGAN UMUM (STUDI KASUS GANTI RUGI TANAH DALAM PROYEK JALAN TOL SEMARANG - DEMAK)”

Dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, Agustus 2025

Yang menyatakan



Dwi Ari Wiranto

NIM. 30302100116

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala limpahan rahmat dan karunia-Nya, setelah melalui proses yang panjang, akhirnya penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “TINJAUAN YURIDIS GANTI RUGI TERHADAP TANAH MUSNAH DALAM PENGADAAN TANAH TERHADAP KEPENTINGAN UMUM (STUDI KASUS GANTI RUGI TANAH DALAM PROYEK JALAN TOL SEMARANG - DEMAK)”.

Penulisan skripsi ini disusun sebagai bagian dari tugas akhir penulis yang ditujukan guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang. Dalam proses penulisan skripsi ini penulis memperoleh banyak bantuan, bimbingan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan sedalam-dalamnya terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Gunarto, S.H., S.E.Akt., M. Hum. selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
2. Bapak Prof. Dr. Jawade Hafidz, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
3. Ibu Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

4. Bapak Dr. Denny Suwondo, SH, M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
5. Bapak Dr. Muhammad Ngazis, S.H., M.H. selaku Kepala Program Studi Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
6. Ibu Dr. Ida Musofiana, S.H., M.H selaku Sekretaris Ketua Prodi Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
7. Ibu Dini Amalia Fitri, S.H., M.H. selaku Sekretaris Prodi Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
8. Bapak H. Winanto, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing yang telah banyak memberikan arahan dan bimbingan dalam penulisan skripsi ini.
9. Bapak Dr. Achmad Arifulloh, S.H., M.H., selaku dosen wali penulis.
10. Seluruh Bapak dan Ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah mendidik dan mengarahkan penulis selama duduk di bangku perkuliahan.
11. Seluruh Staf dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
12. Kedua orang tua penulis dan semua saudara atas dukungan, doa, dan nasihat-nasihat yang telah diberikan. Semoga Allah selalu memberikan kesehatan, umur panjang, rezeki, senantiasa dalam lindungan-Nya.
13. Kekasih penulis yang selalu menemani dan tidak pernah berhenti memberikan semangat serta doanya dalam penulisan skripsi ini.
14. Sahabat seperjuangan, Arsel dan Gilang, terimakasih atas doa, semangat dan dukungan yang telah diberikan.

15. Kedua narasumber yang telah bersedia meluangkan waktu dan memberikan informasi serta data yang sangat berarti dalam penyusunan skripsi ini, penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya.
16. Teman-teman Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang angkatan 2021. Terimakasih atas kebersamaan dari awal perkuliahan hingga akhir perkuliahan.
17. Seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu memberikan dukungan kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.

Penulis berharap skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi semua pembaca maupun pihak yang membutuhkan hasil penelitian ini sebagai pijakan untuk penelitian berikutnya. Penulis memohon maaf apabila terdapat kesalahan dalam penulisan skripsi ini. Skripsi ini hanyalah hasil karya dari manusia yang memiliki banyak kekurangan, karenanya kritik dan saran sebagai masukan dalam skripsi ini penulis harapkan.

Semarang, Agustus 2025

Penulis,

Dwi Ari Wiranto

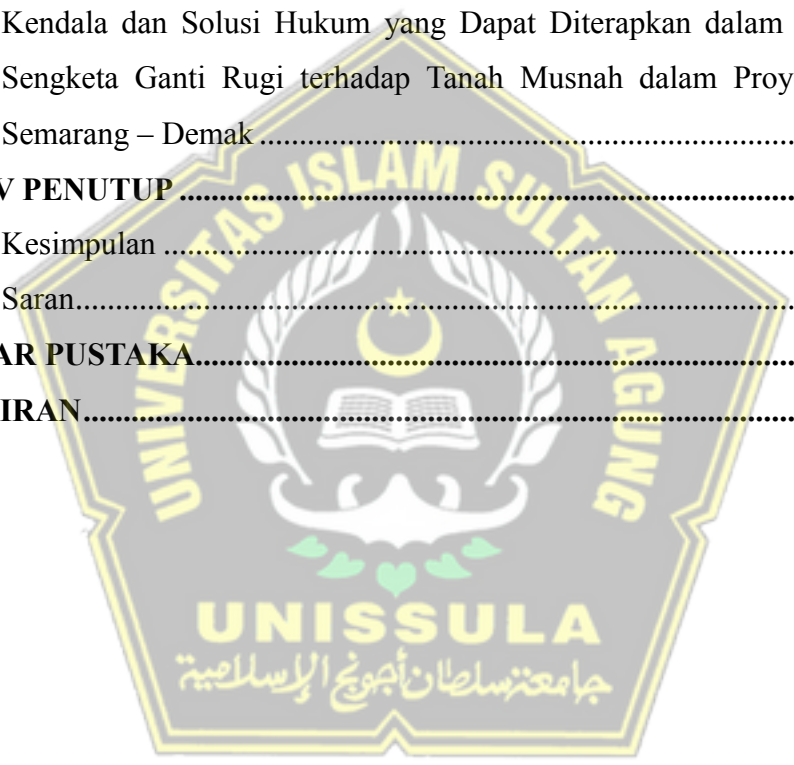
NIM. 30302100116

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI ILMIAH.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	ix
ABSTRAK	xii
<i>ABSTRACT</i>	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Kegunaan Penelitian.....	8
1. Secara Teoritis	8
2. Secara Praktis	8
E. Terminologi	10
1. Tinjauan Yuridis	10
2. Ganti Rugi	10
3. Tanah Musnah	11
4. Pengadaan Tanah Menurut Undang-Undang	12
5. Kepentingan Umum	13
6. Studi Kasus	13
7. Proyek Jalan Tol	14
8. Musyawarah Ganti Rugi Menurut Peraturan Pemerintah	15
F. Metode Penelitian.....	16
1. Metode Pendekatan	17
2. Spesifikasi Penelitian	18

3. Jenis dan Sumber Data	18
4. Metode Pengumpulan Data	21
5. Metode Analisis Data	24
G. Sistematika Penulisan	24
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	27
A. Tinjauan Umum tentang Pengadaan Tanah.....	27
1. Definisi dan Ruang Lingkup Pengadaan Tanah	27
2. Dasar Hukum Pengadaan Tanah di Indonesia.....	34
B. Tinjauan tentang Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah.....	37
1. Definisi Kepentingan Umum	37
2. Justifikasi Kepentingan Umum dalam Proyek Jalan Tol	39
C. Tinjauan Umum tentang Ganti Rugi dalam Pengadaan Tanah	41
1. Definisi dan Prinsip Ganti Rugi	41
2. Metode Penilaian Ganti Rugi	42
D. Tinjauan tentang Keadilan dalam Pengadaan Tanah.....	45
1. Definisi dan Konsep Keadilan	45
2. Keadilan dalam Konteks Pengadaan Tanah	48
E. Tanah Musnah dan Implikasi Hukumnya	50
1. Definisi dan Penetapan Tanah Musnah	50
2. Ganti Rugi terhadap Tanah Musnah dalam Perspektif Hukum Agraria	54
F. Pandangan Hukum Islam terhadap Ganti Rugi Tanah Musnah dalam Pengadaan Tanah.....	58
1. Kepemilikan Tanah dalam Perspektif Islam.....	58
2. Ganti Rugi dalam Perspektif Fiqih Muamalah.....	60
3. Tanah Musnah dalam Perspektif Islam	62
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	64
A. Implementasi Pengaturan Hukum terhadap Ganti Rugi Tanah Musnah dalam Pengadaan Tanah	64
1. Dasar Hukum Ganti Rugi Tanah Musnah	65

2. Studi Kasus Implementasi Ganti Rugi Tanah Musnah dalam Proyek Jalan Tol Semarang – Demak.....	67
3. Gambaran Umum Proyek Jalan Tol Semarang - Demak	67
4. Perspektif Para Pihak terhadap Pelaksanaan Ganti Rugi terhadap Tanah Musnah dalam Proyek Jalan Tol Semarang – Demak.....	74
a. Hasil Wawancara dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Semarang.....	74
b. Hasil Wawancara dengan Pengacara sebagai Kuasa Hukum Warga.....	76
B. Kendala dan Solusi Hukum yang Dapat Diterapkan dalam Penyelesaian Sengketa Ganti Rugi terhadap Tanah Musnah dalam Proyek Jalan Tol Semarang – Demak	78
BAB IV PENUTUP	85
A. Kesimpulan	85
B. Saran.....	86
DAFTAR PUSTAKA.....	88
LAMPIRAN.....	93



ABSTRAK

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum seringkali menimbulkan persoalan terkait perlindungan hak atas tanah, terutama jika tanah yang terkena proyek mengalami perubahan fisik akibat bencana alam sehingga dikategorikan sebagai tanah musnah. Fenomena ini terlihat dalam proyek pembangunan Jalan Tol Semarang–Demak, di mana sebagian tanah warga yang terdampak banjir rob dan abrasi ditetapkan sebagai tanah musnah. Kondisi ini menimbulkan perdebatan mengenai hak ganti rugi dan rasa keadilan bagi pemilik tanah. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji implementasi hukum ganti rugi atas tanah musnah dalam pengadaan tanah bagi kepentingan umum, sekaligus menilai sejauh mana keadilan substantif dapat diwujudkan dalam praktik.

Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis-sosiologis. Data penelitian diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, doktrin hukum, serta wawancara dengan pihak terkait, baik dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) maupun masyarakat terdampak. Seluruh data dianalisis secara kualitatif untuk mengukur efektivitas regulasi serta mengungkap dinamika sosial dan ekonomi yang memengaruhi penyelesaian ganti rugi tanah musnah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara formal, tahapan pengadaan tanah dalam proyek Jalan Tol Semarang–Demak telah sesuai dengan ketentuan hukum. Namun, implementasinya masih menunjukkan ketimpangan antara pihak pelaksana proyek dan masyarakat terdampak. Penetapan status tanah sebagai tanah musnah seringkali dianggap merugikan pemilik tanah, karena mereka menilai tanah tersebut masih memiliki nilai ekonomi. Hal ini menimbulkan ketidakpuasan dan potensi konflik, mengingat ganti rugi yang diberikan tidak sepenuhnya mencerminkan keadilan substantif. Oleh karena itu, diperlukan formulasi hukum yang lebih responsif terhadap kondisi riil masyarakat serta mekanisme ganti rugi yang adil, transparan, dan proporsional.

Kata Kunci: *Ganti Rugi, Tanah Musnah, Pengadaan Tanah, Keadilan, Jalan Tol Semarang-Demak*

ABSTRACT

Land acquisition for public interest often raises issues concerning the protection of land rights, especially when the affected land undergoes physical changes due to natural disasters and is categorized as destroyed land. This phenomenon can be seen in the Semarang–Demak Toll Road project, where part of the residents' land affected by tidal floods and coastal abrasion was classified as destroyed land. Such a condition triggered debates on compensation rights and fairness for landowners. This research aims to examine the legal implementation of compensation for destroyed land in land acquisition for public interest, as well as to assess the extent to which substantive justice can be realized in practice.

This study employs a juridical-sociological approach. The data were collected through library research on relevant laws and regulations, legal doctrines, and interviews with related parties, including the National Land Agency (BPN) and affected communities. The data were analyzed qualitatively to measure the effectiveness of the existing regulations and to reveal the social and economic dynamics that influence the settlement of compensation for destroyed land.

The results show that, formally, the stages of land acquisition in the Semarang–Demak Toll Road project have complied with applicable legal provisions. However, the implementation still indicates an imbalance between the project executor and the affected community. The classification of land as destroyed is often perceived as detrimental to landowners, since they believe their land still retains economic value. This situation creates dissatisfaction and potential conflict, as the compensation provided does not fully reflect substantive justice. Therefore, a more responsive legal formulation and a fair, transparent, and proportional compensation mechanism are urgently required.

Keywords: *Compensation, Land Loss, Land Acquisition, Justice, Semarang-Demak Toll Road*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Eksistensi tanah berkaitan erat dengan kehidupan manusia. Tanah merupakan sumber daya alam yang paling mendasar bagi manusia. Sejak zaman prasejarah, tanah memberikan wadah bagi manusia untuk melangsungkan hidup mereka. Peran tanah tidak hanya terbatas pada wadah yang digunakan untuk mendapatkan sumber penghidupan, akan tetapi tanah juga mengandung nilai sosial, budaya, dan ekologis yang sangat menentukan kelangsungan hidup manusia.¹ Tanah sendiri memiliki setidaknya empat nilai pokok, yakni budaya, religi, ekonomi dan sosial, dimana nilai budaya dan religi digambarkan dari keberadaan tanah yang melahirkan budaya serta praktik-praktik religi; nilai ekonomi digambarkan dari pemanfaatan lahan yang menumbuhkan perekonomian; dan nilai sosial yang melambangkan nilai kebanggaan dan kehormatan dalam kehidupan sosial.²

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan bahwa perencanaan pembangunan nasional penting dilakukan dalam rangka

¹ Embun Sari, dkk, 2022, Politik Hukum Pengadaan Tanah Terhadap Tanah Abrasi Pasca Diberlakukan Undang-Undang Cipta Kerja, *Jurnal Ius Constituendum*, Vol. 7, No. 1, hlm. 50–67. <https://doi.org/10.26623/jic.v7i1.4390>.

² Nia Kurniati, 2016, *Hukum Agraria Sengketa Pertanahan: Penyelesaiannya Melalui Arbitrase Dalam Teori dan Praktik*, Refika Aditama, Bandung.

mencapai tujuan bernegara, salah satunya adalah pemerataan pembangunan.³ Pemerataan pembangunan merujuk pada upaya pemerintah dalam memastikan pembangunan yang bersifat ekonomi maupun sosial dilakukan secara merata di seluruh wilayah. Tujuan utamanya adalah untuk meminimalisir kesenjangan antara daerah yang berkembang pesat dengan daerah tertinggal sehingga seluruh warga negara, tanpa memandang lokasi geografis maupun status sosial dan ekonominya, dapat merasakan keuntungan dari perkembangan negara.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, seperti proyek jalan tol, merupakan salah satu aspek penting dalam pembangunan nasional. Pengadaan tanah adalah proses untuk mendapatkan tanah dengan memberikan ganti rugi kepada pemilik tanah. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975, Pengadaan Tanah dikenal dengan istilah Pembebasan Tanah, yakni melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanahnya dengan diberikan ganti rugi yang layak.⁴ Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjelaskan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan tujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan serta

³ Indonesia, 2004, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 4421*.

⁴ Indonesia, 1975, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan - Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah*.

kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan jaminan kepentingan hukum bagi pihak yang berhak.⁵

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, seperti proyek jalan tol Semarang - Demak, diharapkan dapat meningkatkan aksesibilitas dan kapasitas jaringan jalan dalam melayani kawasan utara Jawa yang memiliki lalu lintas dengan kepadatan tinggi. Pembangunan tol Semarang – Demak juga dimaksudkan untuk menanggulangi banjir rob dan abrasi di wilayah Kota Semarang dan Kabupaten Demak bagian barat.⁶ Adanya proyek jalan tol Semarang – Demak dapat meningkatkan mobilitas dengan memangkas jarak dan waktu perjalanan antara Semarang dan Demak. Hal ini dapat memicu pertumbuhan perekonomian Semarang dan Demak karena aktivitas pasar yang berlangsung dengan efektif dan efisien di kedua wilayah tersebut. Selain itu, terstrukturanya pengaturan lalu lintas yang ditawarkan proyek jalan tol dapat mengurangi kemacetan di jalan raya baik Semarang maupun Demak, sehingga kenyamanan berkendara meningkat dan potensi kecelakaan menurun. Secara keseluruhan, proyek jalan tol Semarang - Demak mendorong pemerataan pembangunan baik dari segi ekonomi, infrastruktur, pendidikan, maupun sosial-ekonomi di kedua wilayah tersebut.

⁵ Indonesia, 2012, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280*.

⁶ Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, 2018, *Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/38 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 590/52 Tahun 2016 tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Semarang – Demak*.

Namun, dalam praktiknya sering terjadi kesalahan terkait pemberian ganti rugi bagi pemilik tanah terhadap pengadaan tanah untuk proyek jalan tol, khususnya tanah yang dikategorikan sebagai tanah musnah. Ganti rugi yang dimaksud adalah pemberian kompensasi pada pihak yang tanahnya digunakan untuk pembangunan dalam rangka kepentingan umum. Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan ganti rugi adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.⁷ Penetapan besarnya nilai ganti kerugian biasanya dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dengan didasarkan pada nilai pasar dari tanah, bangunan dan benda lain yang berkaitan dengan tanah yang terkena proyek jalan tol.

Sedangkan tanah musnah merupakan tanah dengan kondisi rusak atau sudah berubah dari bentuk aslinya sehingga sudah tidak bisa digunakan lagi. Menurut Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, menjelaskan bahwa tanah musnah adalah tanah yang sudah berubah dari bentuk asalnya karena peristiwa alam dan tidak dapat diidentifikasi kembali sehingga tidak dapat difungsikan, digunakan dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya.⁸

⁷ Kementerian Pekerjaan Umum, 2024, *Bunga Rampai Advokasi Litigasi Infrastruktur*. 17–24.

⁸ Tiara Dwi Rahayu, dkk, 2023, Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Setelah Mengalami Likuefaksi Tanah. *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, Dan Agraria*, Vol. 2, No. 2, hlm. 250–266. <https://doi.org/10.23920/litra.v2i2.1315>

Berdasarkan pada Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/38 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 590/52 Tahun 2016 tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Semarang – Demak, lokasi proyek jalan tol mencakup 3 desa pada satu kecamatan (Genuk) di Kota Semarang dan 3 desa pada satu kecamatan (Sayung) di Kabupaten Demak.⁹ Pengadaan tanah yang berlangsung telah mencapai tahapan pelaksanaan ganti kerugian bagi pihak yang berhak di wilayah Kota Semarang dan Kabupaten Demak. Namun, terdapat kendala dalam pelaksanaan ganti rugi pengadaan tanah untuk proyek jalan tol Semarang – Demak. Sejumlah warga Desa Bedono, Kecamatan Sayung, Kabupaten Demak, mengeluhkan Keputusan pemerintah terkait pembayaran uang ganti rugi lahan 30 persen dari harga di pasaran.¹⁰ Mereka juga menentang tanah mereka dianggap sebagai tanah musnah. Salah satu warga pemilik tanah yang terdampak proyek jalan tol Semarang – Demak mengaku bahwa meskipun lahan miliknya terendam banjir rob, tapi lahan tersebut masih sangat produktif dan bisa dimanfaatkan sebagai budidaya kerang dan usaha pemancingan ikan. Sehingga, beberapa warga mengeluhkan jika lahan mereka yang masih produktif dianggap sebagai tanah musnah.

⁹ Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, *Op. Cit.*

¹⁰ Kristi Dwi Utami, 2023, “Warga Terdampak Tol Semarang-Demak Tolak Ganti Rugi 30 Persen.” Kompas. <https://data.kompas.id/artikel-detail/64c7a5db6cba934e2f26d650?query=tanah%20musnah%20tol%20Semarang%20demak&subject&datefrom&dateto&author&publication&typesearch=0&size=10&collection&page¤tpage=1&orderdirection> diakses pada 9 Februari 2025 pkl. 15.38.

Pengadaan tanah seringkali melibatkan konflik antara kepentingan umum dan hak pribadi. Di satu sisi, proyek jalan tol dilakukan dengan tujuan peningkatan mobilitas dan pemerataan infrastruktur guna mendukung kepentingan masyarakat luas. Namun di sisi lain, pemilik tanah berhak atas tanah miliknya. Ketimpangan ini biasanya menimbulkan ketidakadilan seperti yang terjadi dengan konflik pembangunan tol Semarang – Demak di atas.

Permasalahan utama yang menjadi fokus penelitian ini adalah mekanisme hukum terkait ganti rugi tanah musnah akibat dari proyek jalan tol Semarang – Demak serta implementasinya dalam melindungi hak pemilik tanah tersebut. Aspek yuridis dari ganti rugi tanah musnah dalam pengadaan tanah perlu ditelaah lebih mendalam dengan menimbang prinsip-prinsip hukum yang berlaku.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gagasan mendetail terkait bagaimana praktik ganti rugi seharusnya dilakukan dan tantangan apa saja yang mungkin dihadapi dalam pelaksanaannya. Dengan menganalisis kasus ganti rugi proyek jalan tol Semarang – Demak diharapkan dapat menemukan penyelesaian yang adil dalam ganti rugi tanah musnah ke depannya. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi acuan bagi pembuat kebijakan, praktisi hukum maupun masyarakat umum dalam menciptakan sistem pengadaan tanah yang lebih transparan di Indonesia. Dalam penelitian ini, penulis memilih judul skripsi dengan judul: **“TINJAUAN YURIDIS GANTI RUGI**

TERHADAP TANAH MUSNAH DALAM PENGADAAN TANAH TERHADAP KEPENTINGAN UMUM (STUDI KASUS GANTI RUGI TANAH DALAM PROYEK JALAN TOL SEMARANG - DEMAK)”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat diambil beberapa rumusan masalah dalam penelitian ini, yakni:

1. Bagaimana implementasi hukum ganti rugi terhadap tanah musnah dalam proyek pengadaan tanah untuk jalan tol Semarang – Demak?
2. Apa kendala dan solusi hukum yang dapat diterapkan dalam penyelesaian sengketa ganti rugi terhadap tanah musnah dalam proyek jalan tol Semarang – Demak?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi hukum ganti rugi terhadap tanah musnah dalam proyek pengadaan tanah jalan tol Semarang – Demak.
2. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kendala yang timbul dan solusi hukum yang dapat diterapkan dalam penyelesaian sengketa ganti rugi terhadap tanah musnah dalam proyek jalan tol Semarang – Demak.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, diantaranya sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi intelektual dalam pemahaman hukum perdata, khususnya mengenai ganti rugi terhadap tanah musnah dalam pengadaan tanah.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi dan landasan bagi peneliti berikutnya yang akan menindaklanjuti penelitian terkait mekanisme ganti rugi tanah musnah dalam pengadaan tanah di masa mendatang.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat serta wawasan bagi para pihak, antara lain:

- a. Pemilik Tanah
 - 1) Memberikan pemahaman dan wawasan bagi pemilik tanah mengenai hak-hak mereka secara mendetail terkait ganti rugi atas tanah yang musnah dalam proyek jalan tol, seperti hak atas informasi yang transparan, hak atas pendampingan hukum, hak atas pemanfaatan bagian tanah yang tersisa, serta hak-hak lainnya.

- 2) Memberikan pemahaman bagi pemilik tanah mengenai prosedur hukum dalam menuntut ganti rugi yang adil, dimana ganti rugi harus diberikan berdasarkan dari hasil penilaian yang mempertimbangkan harga pasar serta kerugian yang diderita oleh pemilik.

b. Pengembang/Investor Proyek Infrastruktur

- 1) Memberikan pemahaman dalam aspek hukum terkait dengan pengadaan tanah dan ganti rugi terhadap tanah musnah dalam proyek jalan tol.
- 2) Membantu pengembang atau investor proyek dalam mengantisipasi sengketa hukum dalam proyek infrastruktur, khususnya ganti rugi tanah musnah dalam proyek jalan tol.

c. Pemerintah (Kementerian ATR/BPN dan Lembaga Pengadaan Tanah)

- 1) Memberikan masukan untuk pemerintah mengenai regulasi yang berlaku serta potensi pembenahan dan penyesuaian kebijakan, khususnya ganti rugi tanah musnah terhadap pengadaan tanah.
- 2) Menjadi referensi bagi pemerintah dalam merancang kebijakan yang lebih adil dan transparan terkait dengan ganti rugi tanah musnah dalam proyek jalan tol.

E. Terminologi

1. Tinjauan Yuridis

Tinjauan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti hasil meninjau; pandangan; pendapat yang didapat sesudah menyelidiki, mempelajari dan sebagainya.¹¹ Sedangkan yuridis dalam KBBI berarti menurut hukum; secara hukum; bantuan hukum (diberikan oleh pengacara kepada kliennya di muka pengadilan).

Tinjauan yuridis merupakan kajian atau analisis berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait suatu permasalahan hukum. Tinjauan yuridis ditujukan guna menganalisis suatu permasalahan secara mendalam dengan didasarkan pada ketentuan-ketentuan maupun prinsip-prinsip hukum yang berlaku. Secara keseluruhan, tinjauan yuridis didefinisikan sebagai alat guna memastikan bahwa setiap keputusan maupun kebijakan yang ada bersifat sah secara hukum, adil dan transparan.

2. Ganti Rugi

Ganti rugi merupakan pemberian kompensasi kepada pihak yang dirugikan atas suatu kejadian atau permasalahan yang merugikan, seperti kerusakan, kehilangan dan sebagainya. Mr. J. H. Nieuwenhuis yang diterjemahkan oleh Djasadin Saragih, menjelaskan bahwa kerugian merupakan berkurangnya harta kekayaan pihak yang satu,

¹¹ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa. *Tinjauan*. KBBI VI Daring. <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/tinjauan>

yang disebabkan oleh perbuatan (melakukan atau membiarkan) yang melanggar norma oleh pihak yang lain.¹²

Secara hukum, ganti rugi dikenal dalam dua bidang yakni ganti rugi karena wanprestasi dan ganti rugi karena perikatan berdasarkan undang-undang yang berlaku.¹³ Ganti rugi bertujuan untuk mengembalikan kerugian yang ditanggung pihak yang dirugikan sehingga pihak tersebut tidak lagi merasakan kerugian. Besarnya nilai ganti rugi biasanya ditentukan dengan berdasar pada beberapa faktor seperti dampak yang timbul akibat dari kejadian yang merugikan tersebut.

3. Tanah Musnah

Tanah musnah adalah tanah dengan kondisi rusak atau sudah berubah dari bentuk aslinya sehingga sudah tidak bisa digunakan lagi. Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2022 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan atas Tanah yang Diidentifikasi sebagai Tanah Musnah Dalam Rangka Pembangunan untuk Kepentingan Umum menjelaskan tanah musnah sebagai tanah yang sudah berubah dari bentuk asalnya karena peristiwa alam sehingga tidak dapat difungsikan, digunakan dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya, yang ditetapkan sebagai tanah musnah sesuai dengan

¹² Tjoanda, M, 2010, Wujud Ganti Rugi Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. *Jurnal Sasi*, Vol. 16, No. 4, hlm 43–50.

¹³ Titin Apriani, 2021, Konsep Ganti Rugi Dalam Perbuatan Melawan Hukum Dan Wanprestasi Serta Sistem Pengaturannya Dalam KuhPerdata, *Jurnal Ganec Swara*, Vol. 15, No. 1, hlm. 929 - 934. <https://doi.org/10.35327/gara.v15i1.193>

ketentuan peraturan perundang-undangan terkait tata cara dan penetapan tanah musnah.¹⁴

4. Pengadaan Tanah Menurut Undang-Undang

Pengadaan tanah merupakan tindakan yang dilakukan untuk memperoleh hak atas tanah guna kepentingan umum, seperti pembangunan infrastruktur dan proyek pemerintah lainnya. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.¹⁵ Imam Koeswahyono mendefinisikan pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian pada pemilik (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.¹⁶

¹⁴ Indonesia, 2022, *Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2022 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Atas Tanah Yang Diidentifikasi Sebagai Tanah Musnah Dalam Rangka Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*.

¹⁵ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Op. Cit.*

¹⁶ Agung Basuki Prasetyo, 2018, Prinsip Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum, *Administrative Law and Governance Journal*, Vol. 1, No. 3, hlm. 259–267. <https://doi.org/10.14710/alj.v1i3>

5. Kepentingan Umum

Kepentingan umum merupakan kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi sosial, politik, psikologis atas dasar asas- asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.¹⁷ Secara sederhana, kepentingan umum dapat didefinisikan sebagai keperluan, kebutuhan atau kepentingan yang ditujukan untuk masyarakat luas. Kepentingan umum mencakup beberapa aspek seperti kesehatan, pendidikan, keamanan, maupun lingkungan yang berpengaruh terhadap kualitas hidup suatu individu maupun komunitas. Pemerintah dalam melaksanakan kewajibannya diharapkan senantiasa memperhatikan kepentingan umum sehingga akan tercipta keadilan sosial, peningkatan kualitas hidup serta pemerataan pembangunan yang berkelanjutan.

6. Studi Kasus

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), studi adalah penelitian ilmiah; kajian dan telaahan, sedangkan kasus adalah keadaan sebenarnya dari suatu urusan atau perkara; keadaan atau kondisi khusus yang berhubungan dengan seseorang atau suatu hal. Studi kasus merupakan metode penelitian mendalam dan menyeluruh

¹⁷ BPK Jawa Tengah, 2020, “Konsep “Kepentingan Umum” dalam Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum Pembangunan Nasional dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.” BPK Republik Indonesia. <https://jateng.bpk.go.id/tulisan-hukum-konsep-kepentingan-umum-dalam-pengadaan-tanah-bagi-pembangunan-nasional-dalam-peraturan-perundang-undangan-di-indonesia/> diakses pada 9 Februari 2025 pk1. 17.52.

yang bertujuan untuk menganalisis suatu fenomena secara rinci dalam konteks nyata.

Menurut John W. Creswell, studi kasus adalah eksplorasi “*bounded system*” (sistem terikat) atau kasus (atau kasus multiple) dari waktu ke waktu melalui pengumpulan data yang terperinci dan mendalam yang melibatkan banyak sumber informasi yang kaya konteks.¹⁸ Studi kasus mencakup pengumpulan data dari berbagai sumber, seperti wawancara, observasi serta dokumen. Tujuannya adalah untuk mengeksplorasi, menginterpretasi berbagai aspek dari subjek yang sedang diteliti sambil mempertimbangkan faktor kontekstual yang relevan, serta memahami kompleksitas dari subjek yang sedang diteliti.

7. Proyek Jalan Tol

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, proyek merupakan rencana pekerjaan dengan sasaran khusus (pengairan, pembangkit tenaga listrik, dan sebagainya) dan dengan waktu penyelesaian yang tegas.¹⁹ Sedangkan jalan tol adalah infrastruktur berupa jalan yang dibuat untuk menghubungkan dua atau lebih wilayah dengan sistem jalan raya bebas hambatan atau memiliki jalur khusus.

Proyek jalan tol merupakan pembangunan infrastruktur berupa jalan yang dibuat secara khusus agar bebas hambatan yang

¹⁸ Ubaid Ridlo, 2023, *Metode Penelitian Studi Kasus: Teori dan Praktik*, Jakarta, Publica Indonesia Utama, hlm. 33.

¹⁹ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, *Op. Cit.*, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/proyek>

menghubungkan dua atau lebih wilayah guna meningkatkan efisiensi dalam transportasi dan mobilisasi masyarakat luas. Pemangkasan waktu dan jarak yang ditawarkan proyek jalan tol memungkinkan kendaraan bergerak lebih cepat. Hal ini dapat menumbuhkan putaran perekonomian di wilayah-wilayah yang dilintasi proyek jalan tol tersebut.

8. Musyawarah Ganti Rugi Menurut Peraturan Pemerintah

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, musyawarah berarti pembahasan bersama dengan maksud mencapai keputusan atas penyelesaian masalah; perundingan; perembukan. Musyawarah juga diartikan sebagai proses untuk menyuarakan segala potensi dan akal agar dapat dipilih satu pikiran yang paling benar.²⁰ Musyawarah ganti rugi adalah musyawarah yang dilakukan oleh pemerintah, khususnya lembaga pengadaan tanah, dengan pemilik tanah atau pihak yang berhak dan berkuasa atas tanah tersebut guna memperoleh kesepakatan terkait besarnya ganti kerugian yang didasarkan pada penilaian ganti kerugian dari penilai, kemudian hasil musyawarah tersebut akan dituangkan dalam berita acara hasil musyawarah penetapan ganti kerugian.²¹

²⁰ Gramedia, “*Pengertian Musyawarah: Syarat, Prinsip, Manfaat, dan Etika*” <https://www.gramedia.com/literasi/musyawarah/?srsltid=AfmBOortSYwv6RNwSv9icnVKg4vTgT41RwKmj799CfDje7aSHPhJp1gN> diakses pada 9 Februari 2025 pk. 17.55.

²¹ Paralegal, “*Musyawarah Penetapan Ganti Rugi*”, https://paralegal.id/pengertian/musyawarah-penetapan-ganti-kerugian/#google_vignette diakses pada 9 Februari 2025 pk. 18.10.

Mekanisme musyawarah ganti rugi juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, bahwa pelaksanaan musyawarah dilakukan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah didampingi Penilai, Penilai Publik atau Penilai Pemerintah dan Instansi yang Memerlukan Tanah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak hasil penilaian dari Penilai diterima oleh ketua pelaksana pengadaan tanah.²² Dalam proyek jalan tol, musyawarah ganti rugi penting dilakukan guna memastikan hak-hak pemilik tanah dihormati.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan teknik yang digunakan dalam penelitian untuk mengumpulkan, menganalisis dan menginterpretasikan data guna memecahkan masalah dan menemukan solusi terkait pertanyaan penelitian atau pengujian hipotesis dalam penelitian tersebut.²³ Metode penelitian yang akan digunakan disesuaikan dengan tujuan penelitian, penelitian yang bersifat hipotesis menggunakan metode kuantitatif, penelitian yang bersifat natural dan mendalam menggunakan metode kualitatif, sedangkan penelitian gabungan dari keduanya menggunakan

²² Indonesia, 2023, *Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*.

²³ Marinu Waruwu, 2023, Pendekatan Penelitian Pendidikan: Metode Penelitian Kualitatif, Metode Penelitian Kuantitatif dan Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Method). *Jurnal Pendidikan Tambusai*, Vol. 7, No. 1, hlm. 2896–2910.

metode kombinasi agar data penelitian lebih komprehensif. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis merupakan pendekatan yang menekankan interaksi antara hukum dan sosial kemasyarakatan. Pendekatan yuridis sosiologis mengkaji hukum dengan pendekatan interdisipliner, yakni menggabungkan ilmu hukum dengan ilmu sosial dalam sebuah pendekatan tunggal.²⁴ Pendekatan ini memaknai hukum sebagai hasil pemikiran antara teks dan realitas. Penulis akan menganalisis teks hukum guna memahami apa yang ditetapkan oleh hukum dan bagaimana implementasinya dalam situasi tertentu. Penulis akan melakukan penelitian dengan mempertimbangkan asas-asas hukum, prinsip dan interpretasi hukum. Dengan menggunakan metode yuridis sosiologis dimana ilmu-ilmu sosial dijadikan sebagai alat bantu, diharapkan dapat diketahui bagaimana hukum merupakan gejala masyarakat itu sendiri dan dapat dipelajari sebagai suatu penyebab yang menimbulkan beberapa akibat dari berbagai segi kehidupan sosial.

²⁴ Muhammad Chairul Huda, 2021, *Metode Penelitian Hukum (Pendekatan Yuridis Sosiologis)*. The Mahfud Ridwan Institute.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitis, yakni metode penelitian yang memberikan gambaran secara rinci mengenai fenomena atau permasalahan yang sedang diteliti.²⁵ Metode ini bertujuan untuk mendapatkan informasi secara detail dan transparan sehingga permasalahan yang sedang diteliti dapat dipahami untuk kemudian dijelaskan kembali secara sistematis, faktual dan akurat kepada khalayak umum.

3. Jenis dan Sumber Data

Sumber data yang dimaksud merujuk pada tempat di mana data diperoleh, yang berasal dari data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang dikumpulkan oleh penulis melalui upaya pengambilan data di lapangan langsung dengan wawancara bersama pihak yang bersangkutan atau yang terkait dalam proyek jalan tol Semarang – Demak. Dalam hal ini, pihak yang bersangkutan adalah Panitia Pelaksana Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung dari objeknya, tetapi melalui sumber lain, baik lisan

²⁵ Deepublish, 2024, “8 Perbedaan Penelitian Deskriptif dan Analitik.” <https://penerbitdeepublish.com/perbedaan-penelitian-deskriptif-dan-analitik/> diakses pada 9 Februari 2025 pk1. 19.10.

maupun tulis.²⁶ Informasi dalam data sekunder telah ada sebelumnya dan biasanya tersedia dalam bentuk artikel jurnal, laporan, buku, statistik dan database lain yang telah diterbitkan. Data sekunder meliputi:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang utama yakni berupa regulasi-regulasi yang mengikat. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan bahan hukum primer yang terdiri dari:

- a) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

²⁶ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, *Op. Cit.*, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/data%20sekunder>.

- e) Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2022 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan atas Tanah yang Diidentifikasi sebagai Tanah Musnah Dalam Rangka Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- f) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.
- g) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- h) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah.
- i) Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/38 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 590/52 Tahun 2016 tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Semarang – Demak.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah dokumen atau bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap badan hukum primer dan diperoleh dari buku atau *e-book* yang ditulis oleh ahli para hukum, artikel jurnal hukum, laporan hasil penelitian hukum, majalah, makalah, skripsi, tesis, arsip dan sumber lainnya.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum penunjang yang berfungsi dalam menunjang atau melengkapi serta memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum, ensiklopedia dan website.

4. Metode Pengumpulan Data

a. Data Primer

1) Observasi

Observasi adalah teknik pengumpulan data dengan peneliti turun langsung ke lapangan, kemudian mengamati gejala yang sedang diteliti setelah itu peneliti dapat memberikan gambaran mengenai masalah yang tengah terjadi.²⁷ Observasi dapat digunakan untuk menguji hipotesis,

²⁷ Syafrida Hafni Sahir, 2021, *Metodologi Penelitian*, Karya Bakti Makmur, Yogyakarta.

mengevaluasi program atau kebijakan serta mengidentifikasi masalah dan peluang perbaikan. Melalui observasi, peneliti dapat memahami karakteristik, pola, dan hubungan antar komponen dalam objek yang sedang diteliti.

2) Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan memberi sejumlah pertanyaan yang berhubungan dengan penelitian kepada narasumber yang telah ditentukan sebelumnya.²⁸ Terdapat dua jenis wawancara yang dilakukan dalam penelitian yaitu sebagai berikut:

a) Wawancara Terstruktur

Wawancara terstruktur merupakan jenis wawancara yang dilakukan seorang peneliti terhadap subjek penelitian dan peneliti sudah mengetahui informasi yang ingin diperoleh dari subjek penelitian tersebut. Peneliti harus menyiapkan sejumlah pertanyaan dengan alternatif jawaban yang telah disusun sebelumnya.

b) Wawancara Tidak Terstruktur

Wawancara tidak terstruktur merupakan jenis wawancara yang dilakukan oleh seorang peneliti terhadap subjek penelitian secara bebas tanpa struktur yang ketat, hanya

²⁸ Syafrida Hafni Sahir, *Op. Cit.*, hlm. 23.

menggunkan pedoman berupa garis besar masalah penelitian yang sedang diteliti.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan wawancara terstruktur, sebab pewawancara telah menyusun beberapa pertanyaan yang akan diajukan kepada narasumber. Adapun narasumber yang diwawancarai dalam penelitian ini yakni:

- i. Panitia Pelaksana Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Semarang – Demak.
- ii. Warga yang tanahnya dipakai dalam pengadaan tanah untuk proyek jalan tol Semarang – Demak.

b. Data Sekunder

1) Studi Pustaka

Studi pustaka yakni menghimpun informasi yang relevan dengan topik permasalahan yang sedang diteliti melalui buku-buku ilmiah, artikel jurnal, laporan penelitian, tesis dan disertasi, karangan-karangan ilmiah, peraturan-peraturan, ketetapan, ensiklopedia dan sumber-sumber tertulis lain baik tercetak maupun secara daring.

2) Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan penghimpunan data yang berasal dari bentuk buku, database dan arsip, media massa, laporan penelitian sebelumnya, maupun survei dan wawancara yang sudah ada sebelumnya. Dalam studi dokumen ini, penulis

banyak menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai bukti untuk mendukung argumen penulis dalam penelitian ini.

5. Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode analisis deskriptif, dimana dalam metode ini data dikumpulkan dan dianalisis untuk kemudian dideskripsikan dengan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang relevan dengan topik yang diteliti.

G. Sistematika Penulisan

Untuk memperjelas penulisan skripsi ini, maka penulis membuat sistematika penulisan skripsi tersebut menjadi 4 (empat) bab, yaitu:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini berisi mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, terminologi, metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini diuraikan mengenai tinjauan umum tentang pengadaan tanah, meliputi; definisi dan ruang lingkup pengadaan tanah, dasar hukum pengadaan tanah, asas-asas pengadaan tanah. Tinjauan tentang kepentingan umum dalam pengadaan tanah, meliputi; definisi kepentingan umum, justifikasi kepentingan umum dalam proyek

jalan tol. Tinjauan umum tentang ganti rugi dalam pengadaan tanah, meliputi; definisi dan prinsip ganti rugi, metode penilaian ganti rugi. Tinjauan umum tentang keadilan dalam pengadaan tanah, meliputi; definisi dan konsep keadilan, keadilan dalam konteks pengadaan tanah. Kemudian tinjauan umum mengenai tanah musnah dan implikasi hukumnya, meliputi; definisi dan penetapan tanah musnah, ganti rugi terhadap tanah musnah dalam perspektif hukum agraria. Dan yang terakhir adalah tinjauan mengenai pandangan hukum islam terhadap ganti rugi tanah musnah dalam pengadaan tanah, meliputi; kepemilikan tanah dalam perspektif islam, ganti rugi dalam perspektif fiqh muamalah, dan tanah musnah dalam perspektif islam.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini berisikan mengenai implementasi pengaturan hukum terhadap ganti rugi tanah musnah dalam pengadaan tanah, pembahasan implementasi pengaturan hukum terhadap ganti rugi tanah musnah dalam pengadaan tanah, perspektif para pihak terhadap pelaksanaan ganti rugi terhadap tanah musnah dalam proyek jalan tol Semarang – Demak,

kendala dan solusi hukum yang dapat diterapkan dalam penyelesaian sengketa ganti rugi terhadap tanah musnah dalam proyek jalan tol Semarang – Demak, serta analisis dan rekomendasi kebijakan terhadap permasalahan ganti rugi tanah musnah.

BAB IV : PENUTUP

Dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran terhadap permasalahan yang telah diuraikan.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Pengadaan Tanah

1. Definisi dan Ruang Lingkup Pengadaan Tanah

Sebagai sumber daya alam yang paling mendasar, eksistensi tanah sangat penting dalam kehidupan manusia. Tanah merupakan wadah bagi manusia dalam melangsungkan kehidupan mereka. Dimulai dari pertanian hingga pembangunan tempat tinggal dan infrastruktur, hampir seluruh aktivitas perekonomian manusia bergantung pada tanah. Lebih dari sekedar wadah yang digunakan dalam mendapatkan sumber kehidupan, tanah memiliki fungsi sosial dan budaya yang mendalam. Keberadaan tanah melahirkan budaya yang melambangkan nilai kebanggaan dan kehormatan dalam kehidupan sosial manusia.

Tanah merupakan sistem lapisan kerak bumi yang memiliki berbagai jenis dalam hal warna, bentuk dan susunan pembentuknya yang bersifat merusak dan dapat membangun dengan cara pelapukan maupun pembusukan.²⁹ Diasumsikan dari Permen ATR/Kepala BPN Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk

²⁹ A.P., Desy., 2019, *Mengenal Tanah*, Graha Printama Selaras, Sukoharjo, hlm. 4.

Kepentingan Umum, tanah adalah bidang permukaan bumi dengan batas-batas tertentu yang terdaftar menjadi objek hak di kantor pertanahan dan dapat digunakan untuk berbagai keperluan, khususnya pembangunan bagi kepentingan umum. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanah adalah :

- a. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali;
- b. Keadaan bumi di suatu tempat;
- c. Permukaan bumi yang diberi batas;
- d. Permukaan bumi yang terbatas yang ditempati suatu bangsa yang diperintah suatu negara atau menjadi daerah negara; negeri; negara.

Keberagaman definisi ini menunjukkan kompleksitas konsep dari tanah itu sendiri. Konsep fungsi ekonomi, sosial dan budaya dari tanah menjadi landasan penting dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Negara berhak dalam pemanfaatan tanah untuk kepentingan yang lebih luas, namun tetap mempertimbangkan hak-hak pemilik tanah dan dampak sosial yang mungkin terjadi. Dengan mekanisme yang tepat, pengadaan tanah dapat mendorong kesejahteraan masyarakat dengan pemerataan pembangunan infrastruktur.

Pengadaan tanah merupakan kegiatan menyediakan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan cara memutuskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah

dengan hak atas tanahnya dengan memberikan ganti kerugian yang layak.³⁰ Menurut UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak atau pihak yang menguasai dan memiliki objek pengadaan tanah.³¹ Ganti kerugian yang dimaksud dalam undang-undang ini tidak hanya mencakup nilai fisik dari tanah dan bangunan, tetapi juga kerugian lain yang baik secara langsung maupun tidak langsung timbul akibat pengadaan tanah, seperti kehilangan sumber penghidupan, biaya relokasi serta dampak sosial-ekonomi lainnya. Tanah yang sebelumnya merupakan milik pribadi harus diserahkan untuk kepentingan umum, karenanya penting untuk memastikan bahwa kepentingan umum diutamakan dalam proses tersebut.³²

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian

³⁰ Arba, 2019, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 13.

³¹ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Op. Cit.*

³² Dhaniswara K. Harjono, 2023, Tanggung Jawab Penilai dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, *Jurnal Hukum Indonesia*, Vol. 2, No. 1, hlm. 14–24. <https://doi.org/10.58344/jhi.v1i2.7>

yang layak serta adil kepada pihak yang berhak atau pihak yang memiliki tanah. Ganti kerugian yang dimaksud, diberikan oleh pemerintah maupun pihak yang membutuhkan tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjelaskan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum, misalnya pembangunan infrastruktur berupa jalan tol, dilakukan dengan tujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan serta kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan jaminan kepentingan hukum bagi pihak yang berhak.³³

Pemahaman secara mendalam mengenai pengadaan tanah diperlukan penjabaran ruang lingkupnya, yang meliputi serangkaian tahapan mulai dari perencanaan hingga penyerahan hasil pengadaan tanah kepada pihak yang berkepentingan.³⁴

Berikut rincian ruang lingkup pengadaan tanah:

a. Perencanaan

³³ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012*, Op. Cit.

³⁴ Adrian Fernando Simangusong, 2023, *Mengkritisi Hukum Pengadaan Tanah & Penilaian Ganti Kerugian Era UU Cipta Kerja*, RajaGrafindo Persada, Depok, hlm. 36.

Dalam tahapan ini, Instansi Yang Memerlukan tanah melibatkan Lembaga Pertanahan dan instansi teknis terkait serta dapat menunjuk Lembaga Profesional atau Ahli. Perencanaan disusun dalam suatu DPPT (Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah) berdasarkan studi kelayakan yang memuat informasi rinci mengenai kebutuhan tanah, tujuan pengadaan, jadwal pelaksanaan, informasi bidang tanah yang akan dibebaskan, rencana anggaran, serta analisis dampak sosial dan lingkungan.³⁵ Naskah DPPT ditetapkan oleh pimpinan Instansi Yang Memerlukan Tanah atau pejabat yang diajukan kepada Kepala Daerah.³⁶ Masa berlaku DPPT adalah dua tahun sejak ditetapkan oleh pimpinan dari Instansi Yang Memerlukan Tanah.

b. Persiapan

Gubernur selaku Kepala Daerah membentuk tim verifikasi untuk memeriksa DPPT sebelum menerima dokumen tersebut dari Instansi Yang Memerlukan Tanah. Apabila DPPT telah sesuai, tim verifikasi akan melapor kepada gubernur untuk ditindaklanjuti oleh tim persiapan. Adapun tugas-tugas yang dilakukan tim persiapan yakni:

³⁵ Febri Yudhanto, Priyo Katon Prasetyo, & Sudibyanung, 2021, Kesesuaian Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah Bendungan Karian dengan UU Pengadaan Tanah di Kabupaten Lebak. *Jurnal Widya Bhumi*, Vol. 1, No. 1, hlm. 39–57. <https://doi.org/10.31292/wb.v1i1.8>

³⁶ Adrian Fernando Simangusong, *Op. Cit.*, hlm. 38.

- 1) Menyampaikan pengumuman resmi terkait rencana pembangunan;
- 2) Mengumpulkan data awal terkait lokasi yang akan dibangun;
- 3) Perubahan status atas objek pengadaan tanah;
- 4) Melaksanakan konsultasi publik untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan;
- 5) Menyiapkan keperluan untuk penetapan lokasi;
- 6) Mengumumkan penetapan lokasi;
- 7) Menjalankan tugas-tugas tambahan yang diperlukan dalam persiapan pengadaan tanah.

c. Pelaksanaan

Pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan oleh Kepala Kanwil ATR/BPN atau Kepala Kantor Pertanahan dengan kegiatan yang meliputi:

- 1) Persiapan pelaksanaan, dengan melampirkan dokumen-dokumen yang telah dirinci dalam Pasal 82 ayat (2) Permen ATR/Kepala BPN Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Permen Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.³⁷

³⁷ Indonesia, 2021, *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*.

- 2) Melakukan inventarisasi dan identifikasi terkait kepemilikan dan pemanfaatan tanah. Hasilnya akan dimuat dalam peta bidang tanah dan daftar nominatif.
- 3) Menetapkan penilai, untuk menentukan besarnya ganti kerugian per bidang tanah.
- 4) Melaksanakan musyawarah penetapan ganti kerugian, dengan tata cara undangan sesuai yang diatur dalam Pasal 112 dan Pasal 113 Permen ATR Pengadaan Tanah.³⁸
- 5) Pemberian ganti kerugian, biasanya dalam bentuk uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham atau bentuk lain sesuai dengan kesepakatan.
- 6) Pemberian ganti kerugian dengan keadaan khusus. Pelaksana Pengadaan Tanah dituntut memprioritaskan ganti kerugian dengan keadaan khusus. Keadaan khusus yang dimaksud yakni bencana alam, biaya pendidikan, menjalankan ibadah, pengobatan dan/atau keadaan mendesak lain yang dibuktikan dengan dokumen dari pemerintah setempat.
- 7) Menitipkan ganti kerugian kepada pengadilan apabila Pihak Yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang telah ditetapkan berdasarkan musyawarah.

³⁸ *Ibid.*

- 8) Pelepasan objek pengadaan tanah oleh Pihak Yang Berhak kepada negara dihadapan Kepala Kantor Pertanahan.
- 9) Pemutusan hubungan hukum antara Pihak Yang Berhak dengan objek pengadaan tanah.
- 10) Pendokumentasian data pelaksanaan pengadaan tanah, biasanya dalam bentuk peta bidang tanah, daftar nominatif dan daftar administratif.
- 11) Pengambilan ganti kerugian apabila dititipkan di pengadilan, Pihak Yang Berhak harus menyertakan surat pengantar dari Kepala Kantor Pertanahan.

d. Penyerahan Hasil

Kantor Pertanahan akan menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada Instansi Yang Membutuhkan Tanah setelah dilakukan pemberian ganti kerugian.

2. Dasar Hukum Pengadaan Tanah di Indonesia

Guna menjamin kepastian hukum dan melindungi hak-hak dari pihak yang terlibat dalam pengadaan tanah, diperlukan adanya dasar hukum yang jelas dan detail sehingga pengadaan tanah dapat berjalan dengan transparan dan adil. Berikut beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur pengadaan tanah di Indonesia:

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

- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- f. Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2022 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan atas Tanah yang Diidentifikasi sebagai Tanah Musnah Dalam Rangka Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- g. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- h. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata

Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah.

- i. Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/38 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 590/52 Tahun 2016 tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Semarang – Demak.

1. Asas-Asas Pengadaan Tanah

Berbagai permasalahan yang timbul terkait dengan pengadaan tanah mendorong pemerintah untuk mengantisipasinya.³⁹ Asas-asas pengadaan tanah diatur dalam Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 dan penjelasannya, yakni sebagai berikut.⁴⁰

- a. Kemanusiaan, pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta menghormati hak asasi manusia, harkat dan martabat seluruh penduduk Indonesia.
- b. Keadilan, memberikan ganti kerugian yang layak pada Pihak Yang Berhak dalam pengadaan tanah.
- c. Kemanfaatan, pelaksanaan pengadaan tanah harus memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan penduduk Indonesia.

³⁹ Setiyo Utomo, 2020, Problematika Proses Pengadaan Tanah, *Jurnal Justisia : Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-Undangan Dan Pranata Sosial*, Vol. 5, No. 2, hlm. 20. <https://doi.org/10.22373/justisia.v5i2.8452>

⁴⁰ Djoni Sumardi Gozali, 2019, *Hukum Pengadaan Tanah di Indonesia (Pengaturan dan Prosedur Serta Tata Cara Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 36.

- d. Kepastian, memberikan kepastian hukum dalam proses pengadaan tanah.
- e. Keterbukaan, memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi secara transparan terkait dengan pengadaan tanah.
- f. Kesepakatan, proses pengadaan tanah harus mendapatkan kesepakatan semua pihak melalui musyawarah tanpa paksaan.
- g. Keikutsertaan, menyertakan masyarakat dan seluruh pemangku kepentingan dalam proses pengadaan tanah.
- h. Kesejahteraan, pengadaan tanah harus memberikan nilai tambah bagi Pihak Yang Berhak dan masyarakat secara luas.
- i. Keberlanjutan, pembangunan dapat berlangsung terus menerus dan berkesinambungan demi mencapai tujuan yang diharapkan.
- j. Keselarasan, pengadaan tanah harus seimbang dan sejalan dengan kepentingan negara dan masyarakat secara luas.

B. Tinjauan tentang Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah

1. Definisi Kepentingan Umum

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kepentingan adalah keperluan; kebutuhan. Sedangkan ‘umum’ menurut KBBI adalah:

- a) Mengetahui seluruhnya atau semuanya; secara menyeluruh; tidak menyangkut yang khusus (tertentu) saja;
- b) Untuk Orang banyak; (untuk orang) siapa saja;

- c) Orang banyak; khalayak ramai;
- d) Tersiar (rata) ke mana-mana; (sudah) diketahui banyak orang

Dalam berbagai kebijakan publik, termasuk pembangunan infrastruktur seperti jalan tol, istilah kepentingan umum sering digunakan sebagai dasar untuk membenarkan tindakan tertentu. Kepentingan umum merujuk pada kebutuhan dan kepentingan yang berkaitan dengan bangsa, negara dan masyarakat luas. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. A.P. Parlindungan mengatakan bahwa kepentingan umum merupakan kepentingan seluruh lapisan masyarakat, tentunya berdampak untuk kepentingan masyarakat luas dan tidak terbatas pada pemerintah

saja. Imam Koeswahyono juga berpendapat mengenai kepentingan umum, yakni suatu upaya pemenuhan kebutuhan dengan suatu tujuan untuk masyarakat atau khalayak umum.⁴¹

2. Justifikasi Kepentingan Umum dalam Proyek Jalan Tol

Peningkatan berbagai aktivitas di daerah perkotaan menciptakan lonjakan pergerakan masyarakat. Hal ini menimbulkan berbagai masalah mobilitas seperti kemacetan dan kurangnya integrasi antar moda transportasi. Masalah semakin diperburuk dengan meningkatnya jumlah kendaraan pribadi yang memperlambat pergerakan dan memperparah kemacetan. Selain itu, kurangnya konektivitas antara berbagai moda transportasi menambah ketidaknyamanan serta memperpanjang waktu dan jarak perjalanan. Tidak hanya berdampak pada kenyamanan masyarakat, masalah ketidakefisienan ini juga mempengaruhi produktivitas perekonomian daerah sekitar. Waktu yang terbuang di jalan berpengaruh pada penurunan efisiensi dalam dunia kerja, distribusi barang serta pelayanan publik.

Sebagai pengemban amanah dalam mencapai kemakmuran rakyat, negara memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa kepentingan umum telah terpenuhi. Negara perlu mengambil langkah strategis dalam merencanakan berbagai program maupun

⁴¹ RR. Meiti Asmorowati, 2020, Konsep Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Dihubungkan Dengan Kepastian Hukum, *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, Vol. 6, No. 1, hlm. 29 – 55.

kebijakan yang berorientasi pada kepentingan umum. Salah satu cara negara dalam melaksanakan tanggung jawab yakni dengan melakukan pengadaan tanah yang adil dan transparan.

Proyek jalan tol merupakan salah satu bentuk implementasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Jalan tol adalah jalan berbayar yang bebas hambatan dan memanfaatkan teknologi, informasi dan komunikasi (Joewono et al., 2017).⁴² Rohman et al. (2017) juga mendefinisikan jalan tol sebagai proyek infrastruktur yang sangat mempengaruhi kualitas hidup dan aktivitas ekonomi, yang dapat dibangun dengan skema kemitraan swasta publik (KPBU) serta melibatkan berbagai pemangku kepentingan dengan beragam kepentingan dan harapan.⁴³

Peran jalan tol sebagai elemen penting dalam sistem transportasi memberikan alasan yang jelas mengapa proyek jalan tol penting dilakukan dalam mendukung kepentingan umum. Kemudahan akses yang ditawarkan proyek jalan tol dapat meningkatkan mobilitas masyarakat, mempercepat pergerakan dan mengurangi kemacetan.⁴⁴ Jalan tol juga mempermudah akses ke kawasan industri dan komersial, yang kemudian dapat menarik investasi dan membuka lapangan kerja. Dengan kata lain, jalan tol tidak hanya meningkatkan efisiensi dalam mobilitas, tetapi juga

⁴² Nora Eka Putri & Helmi, 2024, *Politik Kebijakan Pembangunan Jalan Tol*, Penerbit Amerta Media, Purwokerto, hlm. 7.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Nora Eka Putri & Helmi, *Op. Cit.*, hlm. 8.

berperan dalam meningkatkan kualitas hidup dan aktivitas ekonomi masyarakat.

Sesuai Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pembangunan jalan tol memerlukan proses pengadaan tanah yang harus dilakukan secara adil dan transparan. Hal ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada pemilik tanah agar menerima ganti rugi yang wajar, serta menekankan bahwa pembangunan jalan tol tidak hanya memenuhi kebutuhan transportasi tetapi juga menghormati hak masyarakat yang terdampak. Justifikasi kepentingan umum dalam proyek jalan tol terletak pada bagaimana pembangunan tersebut tidak hanya bertujuan untuk meningkatkan mobilitas dan efisiensi ekonomi, tetapi juga memastikan kepentingan umum terpenuhi secara adil dan transparan.

C. Tinjauan Umum tentang Ganti Rugi dalam Pengadaan Tanah

1. Definisi dan Prinsip Ganti Rugi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, ganti rugi adalah uang yang diberikan sebagai pengganti kerugian. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 39

Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak, pengelola, dan/atau pengguna barang dalam proses pengadaan tanah.⁴⁵

Ganti rugi dalam pengadaan tanah memiliki prinsip yang didasarkan pada asas keadilan dan kelayakan. Hal ini sesuai dengan yang dijelaskan dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dimana pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus disertai dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil. Dengan demikian, pihak yang terdampak dapat memperoleh kepastian hukum dan menerima kompensasi sesuai dengan nilai dan dampak yang dialami.

2. Metode Penilaian Ganti Rugi

Mengutip Adrian dalam bukunya yang berjudul *“Mengkritisi Hukum Pengadaan Tanah & Penilaian Ganti Kerugian Era UU Cipta Kerja”*, penilaian ganti kerugian dilakukan oleh penilai independen tanpa adanya intervensi dari pihak manapun. Dalam melakukan penilaian, selain berdasar pada bahan penilaian yang diserahkan oleh KPPT (meliputi peta bidang

⁴⁵ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023, Op. Cit.*

tanah, daftar nominatif dan salinan DPPT), penilai juga diharuskan untuk berdasar pada peraturan perundang-undangan, terutama SPI (Standar Penilaian Indonesia) yang telah ditetapkan dalam Permenkeu Penilai Publik. SPI merujuk pada standar penilaian internasional yang memberikan panduan mengenai aspek-aspek dasar, seperti pendekatan, metode dan teknik penilaian yang berlaku secara internasional.

Penilaian dalam pengadaan tanah biasanya meliputi ganti kerugian fisik (*material*) dan ganti kerugian *non-fisik* (*immaterial*).⁴⁶ Ganti kerugian fisik mencakup tanah, ruang atas tanah dan ruang bawah tanah, bangunan, tanaman dan benda yang berkaitan dengan tanah seperti utilitas maupun sarana pelengkap bangunan.⁴⁷ Sedangkan kerugian *non-fisik* mencakup:⁴⁸

- a. Kerugian akibat pelepasan hak, biasanya didasarkan pada kerugian pelepasan hak dari pemilik tanah yang diukur dalam bentuk uang.
- b. Biaya transaksi, meliputi biaya pindah dan pajak sesuai regulasi yang berlaku.
- c. Kompensasi masa tunggu (bunga), yakni sejumlah dana yang diperhitungkan sebagai pengganti adanya

⁴⁶ Adrian Fernando Simangunsong, *Op. Cit.*, hlm. 79.

⁴⁷ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Op. Cit.*

⁴⁸ Adrian Fernando Simangunsong, *Op. Cit.*, hlm. 83.

perbedaan waktu antara tanggal penilaian dan tanggal pembayaran.

- d. Kerugian sisa tanah, sisa tanah yang tidak lagi dapat difungsikan maka dihitung penggantian atas keseluruhan bidang tanahnya.
- e. Kerusakan fisik lain, misalnya bangunan yang terpotong karena proses pengadaan tanah maka dibutuhkan biaya perbaikan.

Terdapat tiga metode atau pendekatan yang dapat digunakan oleh seorang penilai dalam melaksanakan penilaian ganti kerugian fisik dan nonfisik, yakni.⁴⁹

a. Pendekatan Pasar

Penerapannya dilakukan dengan melakukan pertimbangan terkait data yang menggambarkan kecenderungan harga (tren) atas lokasi yang terdampak.

b. Pendekatan Biaya

Dalam menerapkan pendekatan ini, harus mempertimbangkan dua hal yakni kemunduran ekonomis sebagai akibat adanya pengadaan tanah, dan kemunduran fungsional sebagai akibat HBU (*Highest and Best Use* / penggunaan tertinggi dan terbaik) harus dipertimbangkan dengan hati-hati terutama jika bangunan eksisting masih dimanfaatkan.

⁴⁹ Adrian Fernando Simangunsong, *Op. Cit.*, hlm. 85.

c. Pendekatan Pendapatan

Penerapannya harus mempertimbangkan proyeksi arus kas (yang dibuat tanpa mempertimbangkan adanya pengadaan tanah) dan tahun dasar proyeksi harus diyakini bebas dari pengaruh pengadaan tanah.

D. Tinjauan tentang Keadilan dalam Pengadaan Tanah

1. Definisi dan Konsep Keadilan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, keadilan adalah sifat (perbuatan, perlakuan, dan sebagainya) yang adil. Keadilan berarti sama berat, tidak berat sebelah dan memberikan keseimbangan bagi semua pihak. Keadilan menjadi salah satu tujuan hukum yang mengacu pada sebuah prinsip yang mengarah pada keseimbangan dan kesetaraan.⁵⁰ Setiap individu akan mendapatkan perlakuan dan hak yang sama di hadapan hukum tanpa adanya diskriminasi.

John Rawls merupakan seorang filsuf politik Amerika dalam tradisi liberal.⁵¹ Melalui karyanya yang berjudul *A Theory of Justice*, John Rawls mengemukakan bahwa keadilan merupakan

⁵⁰ Info Hukum, 2025, “Apa Itu Keadilan Dalam Hukum?”, <https://fahum.umsu.ac.id/info/apa-itu-keadilan-dalam-hukum/> diakses pada 17 Maret 2025 pk1. 18.36.

⁵¹ Ensiklopedia Filsafat Stanford, “John Rawls.”, <https://plato.stanford.edu/entries/rawls/?ref=blog.kleros.io> diakses pada 18 Maret 2025 pk1. 13.54.

kebajikan utama dari institusi sosial.⁵² Rawls menekankan bahwa sebuah sistem sosial yang adil harus menjamin perlindungan hak-hak dasar setiap individu, terutama bagi mereka yang paling tidak beruntung.

Konsep keadilan menjadi dasar penting dalam hukum, sebab keadilan tidak hanya berkaitan dengan penerapan peraturan, tetapi juga memastikan bahwa hukum diterapkan secara adil bagi seluruh individu. Dalam teorinya, Rawls mengemukakan konsep-konsep keadilan yang dijadikan kunci, beberapa diantaranya adalah.⁵³

a. Keadilan sebagai Kejujuran

Konsep ini menjelaskan bahwa keadilan harus memperjuangkan kebebasan, kesetaraan dan kesempatan yang sama.

b. Posisi Asali dan Selubung Ketidaktahuan

Konsep ini menggambarkan situasi dimana individu yang tidak menyadari status sosial mereka dalam membuat keputusan keadilan, sehingga mereka dapat mencari dan memilih prinsip atau kesepakatan yang paling adil bagi semua pihak.

c. Nalar Publik

Konsep ini menggambarkan penalaran warga negara dalam membahas isu-isu keadilan secara adil. Keputusan-keputusan

⁵² Angga Christian, et al., 2025, Teori Keadilan Menurut Jhon Rawls, *Quantum Juris: Jurnal Hukum Modern*, Vol. 07, No. 1, hlm. 598.

⁵³ *Ibid.*

keadilan harus dibuat melalui diskusi yang terbuka dan transparan.

Konsep-konsep keadilan yang dikemukakan oleh Rawls berkaitan erat dengan dua prinsip utama dalam teori keadilan yang ia rumuskan. Prinsip-prinsip tersebut adalah:⁵⁴

a. Prinsip Kebebasan

Prinsip ini menjelaskan bahwa setiap individu memiliki hak yang sama atas kebebasan-kebebasan dasar yang paling luas, yang kompatibel dengan kebebasan sejenis bagi orang lain. Misalnya, kebebasan dalam berbicara, kebebasan dalam beragama, kebebasan dalam mengakses pendidikan yang layak, kebebasan dalam memperoleh pelayanan kesehatan yang memadai, serta kebebasan-kebebasan lainnya.

b. Prinsip Perbedaan

Prinsip ini menjelaskan bahwa ketidaksetaraan dalam sosial dan ekonomi hanya dapat dibenarkan jika hal ini memberikan keuntungan terbesar bagi individu yang paling tidak beruntung. Menurut Rawls, keadilan tidak hanya tentang kesetaraan, akan tetapi juga tentang bagaimana ketidaksetaraan diatur agar individu atau kelompok yang paling membutuhkan dapat menerima keuntungan yang paling maksimal. Misalnya dalam pengadaan tanah, ganti rugi diberikan tidak hanya dengan

⁵⁴ *Ibid.*

mempertimbangkan harga tanah di pasar, tetapi juga dampak sosial maupun ekonomi yang dirasakan masyarakat terdampak.

2. Keadilan dalam Konteks Pengadaan Tanah

Dalam pembangunan infrastruktur, khususnya pengadaan tanah untuk proyek jalan tol, pembangunan harus dilakukan dengan tidak hanya mempertimbangkan kepentingan bisnis, namun juga mempertimbangkan dampak yang diterima oleh masyarakat secara umum. Proses pengadaan tanah harus dilakukan secara adil serta mengacu pada prinsip-prinsip dan konsep-konsep keadilan untuk memastikan bahwa hak-hak pemilik tanah dihormati dan mendapatkan kompensasi yang adil sesuai dengan dampak yang diterima.

Dalam sistem hukum di Indonesia, keadilan memiliki beberapa asas yang dapat dikaitkan dengan pengadaan tanah, yakni:

a. Keadilan Distributif

Asas ini menjelaskan mengenai pembagian kekayaan, sumber daya dan hak maupun kesempatan secara adil di seluruh lapisan masyarakat.⁵⁵ Keadilan tidak hanya mengacu pada kesetaraan di depan hukum, akan tetapi juga pada distribusi sumber daya dan hak serta manfaat sosial yang merata, misalnya manfaat

⁵⁵ Universitas Medan Area, 2024, “*Mengenal Asas Keadilan dalam Sistem Hukum Indonesia.*” <https://p2dpt.uma.ac.id/2024/11/16/mengenal-asas-keadilan-dalam-sistem-hukum-indonesia/> diakses pada 18 Maret 2025 pkl. 16.14.

proyek pengadaan tanah seperti peningkatan aksesibilitas yang bisa dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat, terutama yang paling membutuhkan.

b. Keadilan Prosedural

Asas ini menjelaskan mengenai penerapan hukum yang dapat memberikan kepastian kepada seluruh individu agar mendapatkan perlakuan yang adil dan setara di hadapan hukum.⁵⁶ Asas ini menuntut transparansi dan partisipasi masyarakat saat pelaksanaan kebijakannya. Dalam konteks pengadaan tanah, prosesnya harus dilakukan dengan transparan dan melibatkan masyarakat dalam musyawarahnya sehingga informasi dapat tersedia dengan jelas dan mudah.

c. Keadilan Substantif

Asas ini menekankan pada pemenuhan hak-hak setiap individu yang terlibat dalam suatu perkara sehingga seluruh pihak mendapatkan keadilan yang seharusnya.⁵⁷ Dalam konteks pengadaan tanah, ganti rugi yang diberikan harus mempertimbangkan nilai ekonomi, sosial dan budaya dari tanah yang terdampak, bukan hanya dari nilai pasarnya saja.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

E. Tanah Musnah dan Implikasi Hukumnya

1. Definisi dan Penetapan Tanah Musnah

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanah musnah adalah tanah yang sudah berubah dari bentuk asalnya karena peristiwa alam dan tidak dapat diidentifikasi lagi sehingga tidak dapat difungsikan, digunakan dan dimanfaatkan. Menurut Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2022 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Atas Tanah Yang Diidentifikasi Sebagai Tanah Musnah Dalam Rangka Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tanah musnah adalah tanah yang sudah berubah dari bentuk asalnya karena peristiwa alam sehingga tidak dapat difungsikan, digunakan dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya.

Sesuai dengan Pasal 2 Ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah, kategori tanah musnah meliputi bidang tanah yang:

- a. Sudah berubah dari bentuk asalnya dikarenakan peristiwa alam
- Beberapa contoh peristiwa alam yang mengubah bentuk tanah asal adalah abrasi, kenaikan permukaan laut yang

menyebabkan tanah tenggelam, atau akibat letusan gunung berapi yang menyebabkan tanah tertutup aliran lava.⁵⁸

b. Tidak dapat diidentifikasi lagi

Berarti tanah tidak lagi dapat dikenali dalam bentuk fisik maupun administratif. Tanah telah mengalami perubahan fisik ekstrim yang menyebabkan hilangnya batas-batas tanah sehingga tidak dapat diidentifikasi kembali.

c. Tidak dapat difungsikan, digunakan dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya

Berarti tanah telah mengalami perubahan ekstrim sehingga tidak lagi dapat digunakan, difungsikan dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Misalnya tanah yang digunakan untuk lahan pertanian terkena abrasi yang menyebabkan bidang tanah tersebut sudah tidak berwujud daratan dan tenggelam, sehingga keberadaannya sudah tidak lagi dapat dimanfaatkan.

Adapun tata cara penetapan tanah musnah dilakukan dengan tahapan kegiatan yang meliputi:⁵⁹

1) Penetapan lokasi bidang tanah yang terindikasi sebagai tanah musnah

⁵⁸ Hanik Susilawati Muamarah, 2022, Penentuan Njop Atas Tanah Yang Berubah Karena Peristiwa Alam, *Jurnal Indonesia Rich*, Vol. 3, No. 2, hlm. 84–90. <https://irich.pknstan.ac.id/irj/article/download/47/34/205>

⁵⁹ Indonesia, 2024, *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah*.

Penetapan lokasi didasarkan pada hasil pemantauan dan evaluasi atau informasi dari instansi pemerintah atau pihak lain. Penetapan dilengkapi dengan peta lokasi dan data awal yang memuat nama pemegang hak, jenis dan nomor hak, letak tanah, nomor surat ukur, nomor identifikasi bidang tanah, luas tanah, pemanfaatan tanah dan lainnya.

2) Pembentukan tim peneliti tanah musnah

Kepala Kantor Pertanahan membentuk Tim Peneliti Tanah Musnah dengan masa kerja paling lama 90 hari kalender sejak tanggal Keputusan Pembentukan Tim Peneliti Tanah Musnah.

3) Sosialisasi

Sosialisasi dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk memberitahukan kepada seluruh pemegang hak atas tanah atau pihak lain yang berkepentingan bahwa identifikasi tanah sebagai tanah musnah akan dilakukan.

4) Identifikasi, inventarisasi dan pengkajian

Tahap ini dilakukan oleh Tim Peneliti Tanah Musnah dengan memeriksa lapangan. Pemeriksaan mencakup bukti kepemilikan tanah, penguasaan tanah, pemanfaatan tanah, keadaan tanah saat ini, luas tanah, batas tanah dan lainnya. Hasil penelitian akan disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan dalam bentuk risalah.

5) Pengumuman

Kepala Kantor Pertanahan melakukan pengumuman secara terbuka dengan tujuan memberikan kesempatan bagi para pemegang hak atas tanah untuk melakukan rekonstruksi atau reklamasi. Pengumuman dilakukan selama 14 hari kalender.

6) Pelaksanaan rekonstruksi atay reklamasi apabila pemilik tanah menyatakan akan melakukan rekonstruksi atau reklamasi

Rekonstruksi adalah kegiatan mengembalikan bentuk tanah sesuai dengan keadaan semula, sedangkan reklamasi adalah kegiatan untuk meningkatkan manfaat sumber daya lahan ditinjau dari sudut lingkungan dan sosial ekonomi dengan cara pengurugan, pengeringan lahan maupun drainase. Pemegang hak akan diberi jangka waktu paling lama satu tahun, jika melebihi jangka waktu tersebut, maka tanah akan ditetapkan sebagai tanah musnah dan pemegang hak tidak akan menerima bantuan dana kerohiman.

7) Penerbitan keputusan penetapan tanah musnah

Penetapan tanah musnah dan hapusnya Hak Pengelolaan dan/atau Hak Atas Tanah dituangkan dalam bentuk keputusan yang akan disampaikan kepada para pemegang hak oleh Kepala Kantor Pertanahan. Keputusannya diintegrasikan ke dalam perubahan rencana tata ruang.

2. Ganti Rugi terhadap Tanah Musnah dalam Perspektif Hukum Agraria

Tanah musnah didefinisikan sebagai tanah dengan kondisi rusak atau sudah berubah dari bentuk aslinya sehingga sudah tidak dapat digunakan lagi. Dalam perspektif hukum agraria, tanah musnah secara hukum berstatus sebagai tanah yang haknya telah dihapus dan dapat menjadi tanah negara jika tidak direklamasi atau direkonstruksi oleh pemiliknya dalam jangka waktu yang telah ditentukan.⁶⁰ Tanah musnah atau tanah yang kehilangan hak atasnya dapat dimanfaatkan guna memenuhi kebutuhan masyarakat secara luas yakni dengan digunakan sebagai objek dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, khususnya dalam proyek pembangunan jalan tol.

Namun, meskipun tanah dianggap telah musnah, tanah tersebut sebelumnya adalah milik seseorang. Sehingga pemiliknya tetap berhak mendapat ganti kerugian apabila tanah tersebut akan digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2022 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Atas Tanah Yang Diidentifikasi Sebagai Tanah Musnah Dalam Rangka Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, ganti rugi terhadap tanah musnah tidak diberikan ganti rugi

⁶⁰ Bunga Desyana Pratami, 2021, Status Hukum Tanah Musnah Berdasarkan Permen ATR/BPN No. 17 Tahun 2021, *Jurnal Officium Notarium*, Vol. 1, No. 2, hlm. 218–229. <https://doi.org/10.20885/jon.vol1.iss2.art2>

dalam bentuk seperti dalam pengadaan tanah pada umumnya, akan tetapi dalam bentuk bantuan dana kerohiman.

a. Bantuan Dana Kerohiman

Dana kerohiman mengacu pada dana santunan yang diberikan oleh Kepala Kantor Pertanahan kepada Pihak Yang Berhak Menerima Dana Kerohiman. Yang dimaksud dengan Pihak Yang Berhak adalah pemegang Hak Atas Tanah baik yang telah terdaftar maupun belum terdaftar atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah musnah.⁶¹ Adapun kriteria-kriteria yang harus dimiliki Pihak Yang Berhak Menerima Bantuan Dana Kerohiman yakni:⁶²

- 1) Pemegang Hak Atas Tanah yang tidak memiliki hak prioritas untuk melakukan rekonstruksi atau reklamasi atas tanah miliknya karena akan digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum;
- 2) Jika pemegang hak adalah perorangan, maka harus memiliki identitas kependudukan yang telah disahkan oleh instansi setempat;
- 3) Jika pemegang hak adalah badan hukum, maka harus memiliki akta pendirian badan hukum yang telah disahkan

⁶¹ JDIH Kemenko Bidang Kemaritiman dan Investasi, “Pihak yang Berhak Menerima Bantuan Dana Kerohiman.”, <https://jdih.maritim.go.id/pihak-yang-berhak-menerima-bantuan-dana-kerohiman> diakses pada 7 Maret 2025 pk1. 22.11.

⁶² Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2022, Op. Cit.*

oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia;

- 4) Memiliki bukti penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan atas bidang tanah baik yang sudah terdaftar maupun belum terdaftar.

b. Perhitungan Besaran Bantuan Dana Kerohiman

Besaran bantuan Dana Kerohiman dihitung berdasarkan: luas tanah x 25% dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang ditetapkan terakhir oleh instansi yang berwenang. Apabila nilai hasil perhitungannya kurang dari Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), maka besaran bantuan Dana Kerohiman yang diberikan tetap senilai Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah) karena itu adalah batas minimal. Sumber data Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) didapatkan dari perangkat daerah yang membidangi urusan pendapatan dan aset daerah.

Apabila ada bidang tanah yang Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) terakhir belum ditetapkan, maka digunakan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) di sekitar bidang tanah yang telah ditetapkan. Perhitungan besaran bantuan Dana Kerohiman dilaksanakan paling lama 10 hari sejak jangka waktu pengajuan daftar Pihak Yang Berhak Menerima Bantuan Dana Kerohiman. Kemudian hasil perhitungannya akan dijadikan dasar dalam

pengajuan rekomendasi besaran bantuan Dana Kerohiman kepada Instansi Yang Memerlukan Tanah.

c. Proses Pemberian Bantuan Dana Kerohiman

Adapun tahapan dalam pemberian Bantuan Dana Kerohiman yakni:

- 1) Persiapan, misalnya pembentukan Tim Terpadu setelah dokumen rencana Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan disampaikan kepada Gubernur dan administrasi;
- 2) Identifikasi dan validasi Pihak Yang Berhak Menerima Bantuan Dana Kerohiman yang dilakukan oleh Tim Terpadu yang telah dibentuk Gubernur atau Bupati/Wali Kota setempat. Validasi dilakukan paling lama 10 hari sejak jangka waktu pemberitahuan rencana pelaksanaan Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan;
- 3) Penghitungan besaran bantuan Dana Kerohiman dengan ketentuan-ketentuan yang telah diatur yang kemudian akan ditetapkan dalam Surat Keputusan Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan;
- 4) Pemberian bantuan Dana Kerohiman dalam bentuk mata uang rupiah melalui transaksi perbankan, dilakukan paling lama 2 hari setelah penetapan terhadap tanah musnah;

- 5) Pendokumentasian dan pengadministrasian dengan foto, video maupun sarana lainnya, dilakukan pada saat pemberian bantuan Dana Kerohiman sebagai arsip Tim Terpadu guna disampaikan kepada Instansi Yang Memerlukan Tanah.

F. Pandangan Hukum Islam terhadap Ganti Rugi Tanah Musnah dalam Pengadaan Tanah

1. Kepemilikan Tanah dalam Perspektif Islam

Allah SWT telah menciptakan seluruh alam semesta berupa langit, bumi dengan segala isinya serta luar angkasa yang tanpa batas. Alam semesta diciptakan agar manusia dapat memenuhi kesejahteraan dan kemakmurannya. Tanah merupakan bagian dari alam yang keberadaannya memegang peranan penting bagi keberlangsungan hidup manusia. Dalam Islam, tanah adalah amanah yang harus dijaga dengan penuh tanggung jawab, bahkan secara asal-usul, manusia diciptakan dari tanah. Tanah menjadi tempat manusia dalam berpijak, melanjutkan hidup, hingga tempat berpulang setelah manusia meninggal dunia.

Menurut Islam, kepemilikan adalah suatu hak yang datangnya dari Allah SWT asal tidak diperoleh dari cara-cara yang

tidak halal.⁶³ Hal ini dijelaskan dalam Qs. An-Nisa: 29 yang berbunyi:⁶⁴

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِّنْكُمْ ۖ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ ۚ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا ۚ ٢٩

Artinya: “Wahai orang-orang yang beriman, janganlah kamu memakan harta sesamamu dengan cara yang batil (tidak benar), kecuali berupa perniagaan atas dasar suka sama suka di antara kamu. Janganlah kamu membunuh dirimu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu.”

Ayat ini menjelaskan bahwa segala kepemilikan dalam Islam harus diperoleh dengan cara yang sah (halal), bukan dengan cara yang batil atau tidak benar. Kepemilikan tanah yang diperoleh dari cara batil seperti perampasan, penipuan dan sejenisnya, termasuk pengambilan tanah orang lain tanpa ganti rugi yang adil (meskipun untuk kepentingan umum) sangat dilarang dalam syariat Islam. Kepemilikan tanah dapat diperoleh melalui cara-cara yang telah dilakukan sejak zaman Rasulullah, yakni:⁶⁵

- a. *Ihyaa Al-Mawaat*, yakni menghidupkan lahan yang telah mati untuk digunakan kembali secara produktif.

⁶³ Herlindah, et al., 2023, *Kepemilikan Tanah (Dalam Perspektif Islam)*, Literasi Nusantara Abadi, Malang, hlm. 43.

⁶⁴ Qs. An-Nisa: 29.

⁶⁵ Herlindah, *Op. Cit.*, hlm. 43.

- b. *Al-Iqthaa*, menetapkan dan menjadikan lahan yang telah mati khusus untuk sebagian orang baik yang lebih membutuhkan, biasanya berupa blok tambang ataupun lahan biasa.
- c. Hubungan *Mua'malah* yang mengakibatkan peralihan hak atas tanah, yakni hak atas tanah beralih kepada orang lain baik secara sementara maupun permanen karena jual-beli, hibah, gadai maupun sewa.
- d. Warisan (*Al-Irts*), yakni tanah dibagikan (diwariskan) kepada pihak-pihak yang berhak setelah pemiliknya meninggal dunia.

2. Ganti Rugi dalam Perspektif Fiqih Muamalah

Ganti rugi dalam Islam harus diberikan sesuai dengan jumlah kerugian yang ada tanpa dikurangi maupun dilebihkan. Sebagaimana yang terdapat dalam *Majallah Al-Ahkam al-'Adliyah*, apabila harta yang mengalami kerugian berbentuk *al-mithli*, maka yang diserahkan sebagai bentuk kompensasi atau ganti rugi adalah harta berbentuk *al-mithli* pula, begitupun jika berbentuk *al-qimi* maka harus diserahkan dengan bentuk *al-qimi* pula.⁶⁶ *Al-mithli* berarti harta yang dapat diganti dengan harta lainnya dan tersedia secara mudah di pasar, sedangkan *al-qimi* adalah harta yang tidak dapat diukur dengan tepat dan tidak tersedia secara mudah di pasar.

⁶⁶ Saharuddin, D, 2019, *Pembayaran Ganti Rugi pada Asuransi Syariah*, Kencana, Jakarta, hlm. 34.

Dalam konteks ganti rugi tanah, prinsip fiqih muamalah sangat berlaku. Tanah masuk dalam kategori harta *al-qimi* dimana harta tidak dapat digantikan dengan benda sejenis, tetapi harus dinilai berdasarkan harga dan manfaatnya. Misalnya saja, suatu tanah dianggap musnah karena mengalami kerusakan akibat bencana seperti banjir rob atau abrasi, akan tetapi tanah tersebut masih digunakan secara produktif oleh pemiliknya. Sehingga pengganti rugi harus dilakukan secara adil sesuai dengan fiqih muamalah. Ganti kerugian diberikan untuk memelihara harta benda dari kehancuran dan mempertahankan kesejahteraan dari pemilik sebelumnya, sehingga ganti rugi harus diberikan secara setimpal. Hal ini juga dijelaskan dalam Qs. An-Nahl: 126 yang berbunyi:⁶⁷

وَأِنْ عَاقَبْتُمْ فَعَاقِبُوا بِمِثْلِ مَا عُوقِبْتُمْ بِهِ وَلَئِنْ صَبَرْتُمْ لَهُوَ خَيْرٌ لِلصَّابِرِينَ ١٢٦

Artinya: “Jika kamu membalas, balaslah dengan (balasan) yang sama dengan siksaan yang ditimpakan kepadamu. Sungguh, jika kamu bersabar, hal itu benar-benar lebih baik bagi orang-orang yang sabar.”

Ayat ini menegaskan kesetaraan dalam pemberian kompensasi. Jika seorang pemilik tanah kehilangan nilai ekonomis karena tanahnya digunakan untuk kepentingan umum, maka ganti kerugian harus dilakukan setara dengan manfaat dan nilai yang dihasilkan dari tanah tersebut. Akan menjadi *dzalim* jika ganti rugi

⁶⁷ Qs. An-Nahl: 126.

diberikan dengan tidak setara, misalnya pemberian ganti rugi sebesar 30% karena dianggap tanah musnah padahal tanah masih produktif.

3. Tanah Musnah dalam Perspektif Islam

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan tujuan menyediakan tanah yang dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat sekitar.⁶⁸ Dalam Islam juga diajarkan bahwa kepemilikan atas suatu harta dianjurkan agar dipergunakan untuk kepentingan umum sehingga kesejahteraan sosial dapat tercapai.⁶⁹ Syariat Islam juga mengatakan bahwa meskipun penggunaan aset untuk kepentingan umum dianjurkan guna meningkatkan kesejahteraan sosial, namun secara keseluruhan tidak boleh menghilangkan hak-hak individu dengan tidak adil. Dalam Qs. Al-Maidah: 8 dijelaskan:⁷⁰

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلَىٰ ٓأَلَّا تَعْدِلُوا ۖ اعْدِلُوا ۖ هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۚ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ ۝٨

Artinya: *“Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu penegak (kebenaran) karena Allah (dan) saksi-saksi (yang bertindak) dengan adil. Janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlakulah adil karena (adil) itu lebih dekat pada takwa. Bertakwalah kepada*

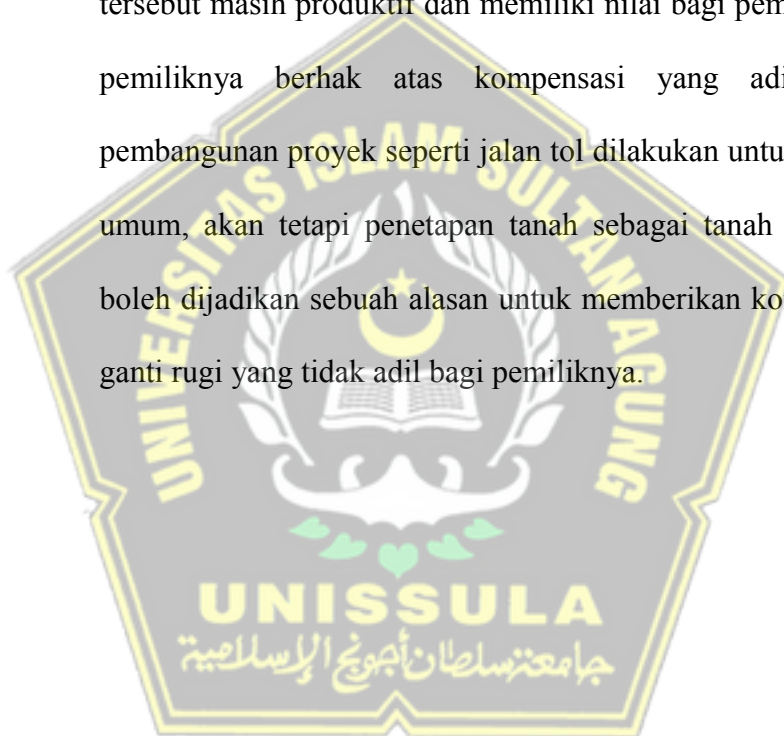
⁶⁸ Jatmiko, A, 2022, *A Sampai Z Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Permasalahan Dan Solusinya*, Deepublish, hlm. 10.

⁶⁹ Tahir, P., & Handayani, D, 2021, *Hukum Islam*, Sinar Grafika, hlm. 80.

⁷⁰ Qs. Al-Maidah: 8.

Allah. Sesungguhnya Allah Maha Teliti terhadap apa yang kamu kerjakan.”

Sesuai ayat tersebut, berlaku adil dalam pengambilan keputusan di setiap situasi sangat dianjurkan. Terlebih dalam konteks tanah musnah, tanah seringkali dianggap musnah karena peristiwa alam seperti banjir rob dan abrasi. Namun, jika tanah tersebut masih produktif dan memiliki nilai bagi pemiliknya, maka pemiliknya berhak atas kompensasi yang adil. Meskipun pembangunan proyek seperti jalan tol dilakukan untuk kepentingan umum, akan tetapi penetapan tanah sebagai tanah musnah tidak boleh dijadikan sebuah alasan untuk memberikan kompensasi atau ganti rugi yang tidak adil bagi pemiliknya.



BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam pembahasan terkait ganti rugi atas tanah yang dinyatakan musnah, ditemukan berbagai tantangan di lapangan dalam implementasi hukum yang berlaku. Salah satu kasus yang banyak disorot media adalah kejadian di Desa Bedono, Kabupaten Demak, dimana sebagian wilayah warga dikategorikan sebagai tanah musnah akibat abrasi. Isu terkait tanah musnah di Desa Bedono menjadi titik awal penulis dalam mengangkat topik penelitian. Namun, dalam pelaksanaan penelitian, penulis memilih untuk memfokuskan studi kasus pada Kota Semarang.

Pemilihan ini didasarkan pada data primer yang diperoleh melalui wawancara dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Semarang dan kuasa hukum dari warga terdampak yang menangani kasus serupa di Kota Semarang. Daerah seperti Kelurahan Trimulyo, Terboyo Kulon dan Terboyo Wetan yang termasuk dalam proyek jalan tol Semarang – Demak menghadapi permasalahan terkait dengan tanah musnah. Dengan demikian, pembahasan pada bab ini akan difokuskan pada pelaksanaan ganti rugi atas tanah musnah di Kota Semarang.

A. Implementasi Pengaturan Hukum terhadap Ganti Rugi Tanah Musnah dalam Pengadaan Tanah

Implementasi peraturan perundang-undangan mengenai ganti rugi tanah musnah dalam pengadaan tanah berkaitan dengan pengaturannya atau dasar hukumnya. Oleh karena itu, sebelum penulis menguraikan

implementasi pengaturan hukumnya, maka penulis menyampaikan terlebih dahulu dasar hukum ganti rugi tanah.

1. Dasar Hukum Ganti Rugi Tanah Musnah

Ganti rugi atas tanah musnah telah diatur dengan jelas dalam Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2022 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Atas Tanah Yang Diidentifikasi Sebagai Tanah Musnah Dalam Rangka Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Regulasi ini menyatakan bahwa bentuk ganti rugi atas tanah musnah tidak diberikan seperti dalam pengadaan tanah umumnya, melainkan diberikan dalam bentuk bantuan dana kerohiman. Adanya regulasi ini dapat memenuhi kebutuhan mengenai perlindungan hukum atas tanah-tanah yang dikategorikan musnah atau secara fisik tidak lagi berbentuk daratan karena bencana seperti banjir rob dan abrasi.

Dalam kasus proyek jalan tol Semarang - Demak, di Kelurahan Trimulyo, Terboyo Kulon, Terboyo Wetan dan sekitarnya, pemerintah setempat menetapkan besaran ganti rugi atas tanah musnah karena terendam air laut (tidak berbentuk daratan) sehingga batas-batas tanah tidak terlihat. Pemerintah setempat memberikan ganti rugi atau kompensasi dalam bentuk dana kerohiman sebesar 25% dari NJOP. Negara sebagai pemegang kedaulatan tertinggi memang memiliki kekuasaan dalam mengatur hukum perdata, termasuk menetapkan status tanah dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Namun, kekuasaan hukum yang dimiliki negara atas tanah tidak bersifat absolut dan tetap dibatasi dengan prinsip perlindungan hak milik warga negaranya.⁷¹

Oleh karena itu, penetapan status tanah musnah yang dilakukan dalam proyek jalan tol Semarang - Demak seharusnya juga mempertimbangkan bahwa sebagian bidang tanah yang dikategorikan tanah musnah masih dimanfaatkan oleh warga (pemilik tanah), khususnya di Kelurahan Trimulyo, Terboyo Kulon, Terboyo Wetan dan sekitarnya yang dimanfaatkan sebagai lahan tambah budidaya bandeng serta pemeliharaan ikan dan udang. Hal ini berarti tanah yang dianggap musnah masih bermanfaat dan memiliki nilai ekonomis bagi pemiliknya. Dengan demikian, penetapan ganti rugi seharusnya tidak hanya berdasarkan pada kondisi fisik tanah, tetapi juga didasarkan pada nilai manfaat tanah tersebut.

Adapun dasar hukum ganti rugi tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Undang-undang ini mengatur mengenai pengadaan tanah, termasuk pemberian ganti kerugian yang layak dan adil berupa dana kerohiman kepada pihak yang berhak. Undang-undang ini juga menjadi landasan utama dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dimana di dalamnya

⁷¹ Herman Soesangobeng, 2019, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, Amongkarta: STPN Press, hlm. 20.

mengatur penyediaan tanah dengan cara ganti kerugian kepada pihak yang berhak.

Peraturan pelaksanaan ganti rugi tanah musnah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang merupakan perubahan dari Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012. Selain itu, pelaksanaannya juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 yang membahas mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dengan demikian, dasar hukum terkait pemberian ganti rugi atas tanah musnah terdiri dari serangkaian peraturan yang saling melengkapi, mulai dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri hingga Peraturan Presiden. Kerangka hukum ini menjadi pedoman dalam menjamin adanya keadilan dan kepastian hukum bagi pihak terdampak, khususnya dalam kasus tanah musnah yang masih memiliki nilai manfaat.

2. Studi Kasus Implementasi Ganti Rugi Tanah Musnah dalam Proyek Jalan Tol Semarang – Demak

Selanjutnya dalam pembahasan tentang studi kasus implementasi ganti rugi tanah musnah, penulis akan memaparkan tentang prosedur ganti rugi tanah musnah dalam pengadaan tanah. Secara umum, prosedur ganti rugi atas tanah musnah dimulai dengan identifikasi tanah yang terdampak; penetapan tanah sebagai tanah musnah; perhitungan kompensasi (ganti rugi) berupa dana kerohiman

oleh tim penilai; pemberian kompensasi kepada warga. Dalam proyek jalan tol Semarang-Demak, prosedur ganti rugi tanah musnah dilakukan oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Pengadaan Tanah yang bekerja sama dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) serta tim penilai independen.

Dalam praktiknya, penerapan prosedur ganti rugi atas tanah musnah dilakukan berdasarkan pada kondisi fisik tanah yang menunjukkan bahwa tanah tidak dapat digunakan karena terendam air laut. Pada kasus di Kota Semarang, beberapa warga berpendapat bahwa tanah mereka masih dapat produktif dan memiliki nilai ekonomis meskipun terendam air. Mereka mengaku masih memanfaatkan tanah yang ditetaskan sebagai tanah musnah guna budidaya kerang dan pemancingan.

Pemberian ganti rugi berupa dana kerohiman sebesar 25% dari NJOP menunjukkan warga tidak diberikan ruang yang cukup untuk mendiskusikan masalah ini. Padahal, jika berdasar pada prinsip pengadaan tanah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, musyawarah merupakan elemen yang sangat penting dalam penetapan ganti rugi. Sebagai pemerintah, penting untuk melakukan musyawarah guna memperoleh kesepakatan antara pihak-

pihak yang berbeda pendapat untuk dicarikan jalan tengahnya, sehingga kesejahteraan rakyatnya dapat tercapai.⁷²

Namun dalam proyek jalan tol Semarang – Demak, musyawarah cenderung hanya formalitas saja karena warga tidak memiliki kesempatan yang cukup untuk menyampaikan pendapatnya atas penetapan status tanah musnah dan kompensasi atas tanah musnah yang padahal masih produktif. Hal ini menjadi indikator bahwa partisipasi telah dikesampingkan yang berakir pada kemungkinan pelanggaran asas keadilan dan kepastian hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

3. Gambaran Umum Proyek Jalan Tol Semarang – Demak

Proyek jalan tol Semarang – Demak merupakan bagian dari Proyek Strategis Nasional (PSN) sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 yang menghubungkan Kota Semarang dan Kabupaten Demak.⁷³ Jalan tol Semarang - Demak dibangun dengan tujuan meningkatkan aksesibilitas dan kapasitas jaringan jalan dalam melayani kawasan utara Jawa yang memiliki kondisi lalu lintas dengan kepadatan tinggi. Proyek Jalan Tol Semarang - Demak dengan panjang 26,95 kilometer dibangun dalam 2 seksi, yakni seksi 1 wilayah Kaligawe - Sayung sepanjang 10,64 kilometer (berada di atas laut) dan

⁷² Yudi Suparyanto, 2018, *Musyawarah untuk Mufakat*, Cempaka Putih, hlm. 1

⁷³ Indonesia, 2020, *Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional*.

seksi 2 wilayah ruas Sayung - Demak sepanjang 16,31 kilometer (berada di daratan) yang telah beroperasi sejak 25 Februari 2023.⁷⁴ Dalam Seksi 1, proyek pembangunan terbagi menjadi 3 paket yakni paket 1A dikerjakan oleh Hutama Karya (HK) dan Beijing Urban Construction Group (BUCG), kemudian paket 1B dikerjakan oleh Pembangunan Perumahan (PP), Wijaya Karya (WIKA), dan China Road and Bridge Corporation (CRBC), dan terakhir paket 1C dikerjakan oleh Adhi Karya dan Sinohydro.⁷⁵

Jalan tol Semarang – Demak dikombinasikan dengan tanggul laut dengan polder di pantai utara Kota Semarang, mulai dari wilayah Kaligawe hingga Sayung di Kabupaten Demak, dengan tujuan mengatasi banjir rob dan penurunan (*subsidence*) di Semarang Utara bagian timur khususnya kawasan Kaligawe hingga Sayung, serta beberapa daerah Pantai Utara Jawa (Pantura) yang disebabkan oleh kombinasi antara perubahan iklim dan penurunan muka tanah.⁷⁶ Tanggul laut dengan polder berarti pembangunan tanggul laut dilengkapi dengan kolam retensi, pompa, pintu air dan sistem drainase

⁷⁴ Kementerian Pekerjaan Umum, 2025, “Tinjau Pembangunan Tol Semarang - Demak, Menteri Dody: Target Selesai April 2027.”, <https://pu.go.id/berita/tinjau-pembangunan-tol-semarang-demak-menteri-dody-target-selesai-april-2027> diakses pada 8 Maret 2025 pk1. 13.52.

⁷⁵ Kementerian Koordinator Bidang Infrastruktur & Pembangunan Kewilayahan, 2025, “Peninjauan Proyek Jalan Tol Semarang - Demak Seksi I, Menko AHY: Inovasi dan Komitmen Infrastruktur Nasional.”, <https://kemenkoinfra.go.id/detailpost/peninjauan-proyek-jalan-tol-semarang-demak-seksi-i-menko-ahy-inovasi-dan-komitmen-infrastruktur-nasional> diakses pada 8 Maret 2025 pk1. 13.37.

⁷⁶ Kementerian Pekerjaan Umum, 2019, “Progres Pelelangan Jalan Tol Semarang-Demak.” <https://pu.go.id/berita/progres-pelelangan-jalan-tol-semarang-demak> diakses pada 8 Maret 2025 pk1. 13.00.

regional yang merupakan bagian dari manajemen pengelolaan air.⁷⁷ Daerah yang dilewati proyek jalan tol Semarang - Demak memiliki kondisi tanah tidak stabil, sehingga pembangunannya menggunakan matras bambu untuk meningkatkan daya dukung tanah.⁷⁸ Dengan ini, air hujan maupun limpasan dapat dikelola dengan baik sehingga genangan di kawasan rendah dapat dicegah.

Jalan tol Semarang - Demak tidak hanya berfungsi sebagai jalur transportasi, tetapi juga menjadi sebuah solusi dalam menghadapi tantangan lingkungan di pesisir utara Jawa. Pembangunan jalan tol yang terintegrasi dengan tanggul laut dapat meningkatkan aksesibilitas sekaligus meminimalisir banjir rob yang sering terjadi di Semarang bagian utara dan sekitarnya.

Dengan meningkatnya aksesibilitas dan konektivitas antar wilayah, pembangunan jalan tol diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi di kawasan Semarang dan Demak. Infrastruktur yang merata akan mendukung perkembangan sektor industri, perdagangan, pariwisata bahkan menarik investor untuk menanamkan modalnya. Demikian, pembangunan proyek jalan tol Semarang -

⁷⁷ Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Kementerian Keuangan Republik Indonesia, “Perkembangan Proyek Jalan Tol Semarang - Demak.”, <https://kpbu.kemenkeu.go.id/berita/read/1427/perkembangan-proyek-jalan-tol-semarang-demak> diakses pada 8 Maret 2025 pk1. 15.52.

⁷⁸ Tempo, 2025, “Proyek Tol Semarang - Demak Baru 30 Persen, AHY Targetkan Selesai April 2027.”, <https://www.tempo.co/ekonomi/proyek-tol-semarang-demak-baru-30-persen-ahy-targetkan-selesai-april-2027-1193715> diakses pada 10 Maret 2025 pk1. 20.54.

Demak dapat meningkatkan efisiensi dan mendorong kemakmuran bagi kepentingan umum.

Lebih lanjut, terkait regulasi mengenai ganti rugi atas tanah musnah seperti yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2022 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Atas Tanah Yang Diidentifikasi Sebagai Tanah Musnah Dalam Rangka Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, memberikan dasar hukum yang jelas terkait pemberian ganti kerugian atas tanah musnah pada proyek jalan tol Semarang - Demak berupa dana kerohiman sebesar 25% dari NJOP. Namun pada implementasinya, penerapan ganti rugi sebesar 25% dari NJOP ini menimbulkan perdebatan, khususnya dalam aspek keadilan substantif.

Menurut John Rawls dalam bukunya yang berjudul "*A Theory of Justice*", keadilan tidak hanya mencakup pada perlakuan yang setara, tetapi harus berpihak kepada mereka yang paling tidak beruntung dalam sistem masyarakat. Rawls juga menekankan bahwa hukum dan institusi sebaiknya diperbarui atau dihapus jika melakukan tindakan yang tidak adil.⁷⁹ Sehingga dapat dianalisis bahwa regulasi yang meskipun diterapkan dengan seragam, tetapi tidak mempertimbangkan kondisi riil dari masing-masing bidang memiliki potensi bertentangan dengan prinsip keadilan menurut John Rawls.

⁷⁹ B. Herry-Priyono, 2022, *Kebebasan, Keadilan, dan Kekuasaan: Filsafat Politik and What It Is All About*, Penerbit Buku Kompas, hlm. 172 – 173.

Pada kasus jalan tol Semarang - Demak, warga Kelurahan Trimulyo, Terboyo Kulon, Terboyo Wetan dan sekitarnya, yang meskipun tanahnya terdampak banjir rob, mereka masih dapat memanfaatkan tanah tersebut secara produktif untuk kegiatan ekonomi seperti penanaman bandeng serta pemeliharaan ikan dan udang. Meskipun tanah masih memberi manfaat ekonomis, pemerintah setempat tetap menetapkan sebagai tanah musnah dan hanya memberikan ganti rugi atau kompensasi berupa dana kerohiman sebesar 25% dari NJOP. Kebijakan ini tidak melindungi hak dari pihak yang paling tidak beruntung, yang menurut Rawls justru harus mendapatkan keuntungan paling besar sehingga dapat dikatakan adil.

Oleh karena itu, peraturan mengenai ganti rugi atas tanah musnah seharusnya tidak hanya mengikuti prosedur hukum semata yang hanya mempertimbangkan keadaan secara fisik, tetapi peraturan mengenai ganti rugi tanah musnah juga harusnya mempertimbangkan keadilan yang bersifat distributif (membagi secara adil) dan korektif (memperbaiki kerugian). Pemerintah setempat yang mengatur mengenai ganti rugi tanah musnah dalam proyek jalan tol Semarang - Demak seharusnya melihat bagaimana tanah yang dianggap tanah musnah ini masih bermanfaat dari segi ekonomi bagi pemiliknya. Sebab kebijakan yang adil menurut John Rawls adalah kebijakan yang memberikan keuntungan paling besar pada pihak yang paling dirugikan dari kebijakan tersebut.

4. Perspektif Para Pihak terhadap Pelaksanaan Ganti Rugi terhadap Tanah Musnah dalam Proyek Jalan Tol Semarang – Demak

Untuk memperoleh pemahaman secara menyeluruh mengenai proses pemberian ganti rugi berupa dana kerohiman terhadap tanah musnah dalam proyek pembangunan jalan tol Semarang – Demak, peneliti melakukan wawancara kepada dua pihak yang terlibat langsung dalam proses pengadaan tanah. Pihak pertama adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Semarang dengan narasumber Much Mudzakir, seorang analis hukum pertanahan, selaku pelaksana dari sisi pemerintah. Pihak kedua adalah kuasa hukum dari warga terdampak, dengan narasumber Joko Wahyono dari GAJ & Partners Advocate & Legal Consultant yang bertindak sebagai pendamping hukum warga dalam memperjuangkan hak-haknya.

Wawancara dilakukan untuk menggali pandangan, pengalaman, serta kendala-kendala yang dihadapi setiap pihak dari perspektif masing-masing. Data yang diperoleh dari wawancara ini sangat penting untuk menganalisis sejauh mana norma hukum yang berlaku benar-benar diimplementasikan di lapangan. Selain itu, hasil wawancara juga menjadi dasar untuk merancang solusi maupun rekomendasi kebijakan yang lebih adil dan mengutamakan hak-hak warga terdampak.

a. Hasil Wawancara dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Semarang

Wawancara dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Semarang dilakukan dengan narasumber Much Mudzaki⁸⁰, seorang analis hukum pertanahan yang terlibat langsung dalam proyek jalan tol Semarang – Demak. Dalam wawancara ini, peneliti memperoleh informasi terkait dengan pelaksanaan ganti rugi berupa pemberian dana kerohiman atas tanah yang dikategorikan sebagai tanah musnah.

Pertama, menurut narasumber, tahapan pelaksanaan pemberian ganti kerugian terhadap tanah yang dinyatakan musnah dilakukan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2022 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan atas Tanah yang Diidentifikasi Sebagai Tanah Musnah dalam Rangka Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Ketentuan ini menjadi dasar utama bagi BPN Kota Semarang dalam melaksanakan pemberian ganti kerugian yang berupa dana kerohiman terhadap tanah yang dinyatakan musnah karena hilang secara fisik akibat bencana alam seperti abrasi atau tenggelam oleh air laut.

Kedua, terkait penetapan tanah musnah, narasumber mengatakan tahapan diawali dengan adanya instansi yang membutuhkan tanah untuk proyek jalan tol. Namun, ketika di lapangan diketahui bahwa tidak adanya batas-batas dari suatu tanah akan tetapi pemiliknya mengumpulkan bukti kepemilikan dari tanah tersebut seperti

⁸⁰ Hasil wawancara dengan Bapak Much Mudzaki selaku Analis Hukum Pertanahan pada Bidang Hubungan Hukum Pertanahan, Kantor Pertanahan Kota Semarang. Dilakukan Pada Hari Selasa Tanggal 8 Juli 2025 Pukul 13:00 WIB.

sertifikat dan Letter C. Setelahnya, status tanah sebagai tanah musnah ditetapkan apabila tanah tidak lagi memiliki bentuk fisik atau batas-batas yang jelas sehingga tidak bisa dilakukan pengukuran (dengan berdasar pada dokumen yang diserahkan pemilik), atau faktor alam seperti abrasi dan tanah longsor.

Ketiga, terkait proses komunikasi dengan warga, BPN Kota Semarang mengatakan bahwa komunikasi mengenai proses ganti rugi dilakukan dengan sosialisasi oleh pihak Instansi Yang Membutuhkan Tanah, bukan oleh BPN secara langsung. Perhitungan besaran ganti kerugian dilakukan oleh tim penilai atau Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP), bukan oleh BPN Kota Semarang.

Keempat, BPN Kota Semarang menyatakan tidak ditemukan kendala yang berarti dalam pelaksanaan ganti kerugian terhadap tanah musnah. Apabila terdapat warga yang mengajukan keberatan terkait besaran ganti kerugian, maka alternatif yang ditempuh adalah menitipkan ganti kerugian di pengadilan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Secara keseluruhan, BPN Kota Semarang menilai proses pemberian ganti kerugian berjalan dengan lancar dan efektif, sehingga saat wawancara dilakukan, belum ada evaluasi atau perubahan kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam memberikan ganti rugi terhadap tanah musnah dalam proyek jalan tol Semarang – Demak.

b. Hasil Wawancara dengan Pengacara sebagai Kuasa Hukum Warga

Wawancara dengan kuasa hukum warga dilakukan bersama narasumber Joko Wahyono dari GAJ & Partners Advocate & Legal Consultant⁸¹, selaku pendamping hukum warga yang terdampak dalam proyek jalan tol Semarang – Demak, khususnya yang tanahnya dianggap musnah. Dalam proses penelitian ini, peneliti mengumpulkan informasi terkait dengan upaya advokasi yang dilakukan GAJ & Partners, berbagai bentuk keberatan hukum yang diajukan serta analisis kritis terhadap kebijakan pemerintah dalam menetapkan ganti kerugian atas tanah musnah.

GAJ & Partners adalah kantor hukum yang berperan mengadvokasi para petani tambak (penanaman bandeng, pemeliharaan ikan dan udang) yang lahan tambaknya dikategorikan sebagai tanah musnah. Upaya advokasi yang dilakukan GAJ & Partners diawali dengan pengidentifikasian kepemilikan tanah melalui pengumpulan informasi batas-batas tanah dari para petani tambak, para warga yang dahulu tahu serta kelurahan. Kemudian GAJ & Partners melakukan pendampingan warga dalam menyiapkan dokumen kepemilikan seperti Girik, Letter C dan Petok D, serta pencocokan kondisi fisik tanah dengan dokumen-dokumen kepemilikan tersebut.

Dalam proses ini, para warga mengajukan keberatan terhadap penetapan tanah mereka sebagai tanah musnah. Hal ini karena para warga masih mengetahui batas-batas tanah mereka. Selain itu, mereka

⁸¹ Hasil wawancara dengan Bapak narasumber Joko Wahyono dari GAJ & Partners Advocate & Legal Consultant. Semarang. Dilakukan Pada Hari Sabtu Tanggal 12 Juli 2025 Pukul 10:00 WIB.

juga masih memanfaatkan tanah secara ekonomis sebagai tambak penanaman bandeng serta pemeliharaan ikan dan udang. Para warga juga mengajukan keberatan karena awalnya pemerintah memberikan ganti rugi berupa dana kerohiman hanya sebesar 25% dari NJOP, yang dinilai tidak layak dan sangat merugikan.

GAJ & Partners kemudian mengajukan audiensi kepada Satuan Kerja/Saker (dikuasai oleh BPN Kota Semarang), menyurati gubernur, serta melampirkan bukti keberadaan tanah kepada berbagai instansi di Kota Semarang, termasuk dinas perikanan, dinas pertamanan, pihak kecamatan dan kelurahan. Dalam proses ini, tantangan utama yang dilalui GAJ & Partners adalah meyakinkan pihak pelaksana, Satuan Kerja (yang dikuasai BPN Kota Semarang), bahwa batas-batas tanah yang telah hilang akibat abrasi masih dapat ditemukan dengan informasi dari warga dan bukti-bukti pendukung lain. Melalui upaya ini, ganti rugi yang awalnya hanya 25% dari NJOP berhasil diubah menjadi Rp500.000/m². Besaran ini dianggap sangat layak dan memadai sebagai modal awal bagi warga untuk beralih profesi setelah kehilangan tambak mereka.

B. Kendala dan Solusi Hukum yang Dapat Diterapkan dalam Penyelesaian Sengketa Ganti Rugi terhadap Tanah Musnah dalam Proyek Jalan Tol Semarang – Demak

Proyek jalan tol Semarang-Demak merupakan salah satu proyek strategis nasional yang diharapkan dapat meningkatkan konektivitas dan pertumbuhan ekonomi di wilayah Jawa Tengah. Namun, pelaksanaan

proyek ini tidak terlepas dari permasalahan terutama dalam pengadaan tanah. Salah satu permasalahan utama yang muncul yakni terkait dengan ganti rugi terhadap tanah musnah.

Pembangunan jalan tol Semarang – Demak, khususnya di Kelurahan Trimulyo, Terboyo Kulon, Terboyo Wetan dan sekitarnya, terdapat sejumlah lahan yang dulunya masih berupa daratan, namun kini telah terendam air laut. Tanah tersebut sudah tidak lagi berbentuk tanah melainkan dalam bentuk lautan, hal ini karena tanah tersebut sering terkena banjir lokal, banjir rob maupun abrasi. Kemudian pemerintah menetapkannya sebagai tanah musnah.⁸²

Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2022 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Atas Tanah Yang Diidentifikasi Sebagai Tanah Musnah Dalam Rangka Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pemerintah Kota Semarang, menetapkan ganti kerugian berupa nilai kerohiman atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah musnah sebesar 25% dari NJOP. Angka 25% ini dihitung sesuai dengan panduan penilaian atas kerohiman dari regulasi-regulasi terkait.

Dari hasil wawancara yang dilakukan dengan Much Mudzakir, seorang analis hukum pertanahan dari BPN Kota Semarang, menyampaikan bahwa pelaksanaan ganti kerugian atas tanah musnah berjalan secara efektif sesuai prosedur dan tidak menemukan hambatan berarti. Mekanisme ganti rugi telah dilakukan berdasarkan regulasi yang

⁸² Kompas, 2023, “Bebaskan Lahan ‘Tanah Musnah’ Tol Semarang - Demak, Begini Strategi Pemerintah.” <https://www.kompas.com/properti/read/2023/02/28/112905021/bebaskan-lahan-tanah-musnah-tol-semarang-demak-begini-strategi> diakses pada 10 Maret 2025 pk1. 23.25.

berlaku, dimana nilai kompensasi ditentukan oleh Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP). Kemudian BPN mengatakan jika ada pihak yang keberatan, maka ganti rugi akan dititipkan ke pengadilan.

Namun, Joko Wahyono dari GAJ & Partners, kuasa hukum warga terdampak, menyampaikan fakta yang berbeda. GAJ & Partners mengatakan warga mengajukan keberatan karena menganggap ganti rugi sebesar 25% dari NJOP belum layak untuk menggantikan tanah mereka yang dianggap musnah. Para warga mengatakan bahwa tanah yang dianggap musnah walaupun sudah terkena abrasi dan batasnya menghilang, tanah-tanah tersebut masih sangat produktif. Beberapa warga masih memanfaatkan tanah untuk penanaman bandeng serta pemeliharaan ikan dan udang.

GAJ & Partners melakukan upaya-upaya advokasi. GAJ & Partners berusaha untuk mengembalikan batas-batas tanah yang hilang melalui informasi dari petani tambak, warga terdahulu yang tahu serta kelurahan. Kemudian GAJ & Partners melakukan pendampingan warga dalam menyiapkan dokumen kepemilikan seperti Girik, Letter C dan Petok D, serta pencocokan kondisi fisik tanah dengan dokumen-dokumen kepemilikan tersebut.

Setelah batas-batas tanah terkumpul kembali, GAJ & Partners mengajukan audiensi kepada Satuan Kerja/Saker (diketuai oleh BPN Kota Semarang), menyurati gubernur, serta melampirkan bukti keberadaan tanah kepada berbagai instansi di Kota Semarang, termasuk dinas

perikanan, dinas pertamanan, pihak kecamatan dan kelurahan. Setelah SK Gubernur didapatkan untuk proses pembebasan tanah musnah, GAJ & Partners akhirnya mengajukan keberatan kepada Satuan Kerja yang diketuai oleh BPN Kota Semarang untuk mendapatkan jalan tengah.

Upaya-upaya advokasi yang dilakukan GAJ & Partners berhasil menaikkan besaran ganti kerugian berupa dana kerohiman yang awalnya hanya 25% dari NJOP menjadi Rp500.000/m². Para warga Kelurahan Trimulyo, Terboyo Kulon, Terboyo Wetan dan sekitarnya menerima perubahan ini. Angka ini dinilai sangat layak dan cukup untuk membekali warga beralih profesi karena tambaknya hilang.

Menurut GAJ & Partners, besaran ganti rugi awal yang ditetapkan pemerintah belum memenuhi prinsip keadilan substantif. Akan tetapi, setelah adanya upaya advokasi, GAJ & Partners menilai bahwa kebijakan tersebut menjadi lebih adil. Meski demikian, GAJ & Partners tetap menggarisbawahi adanya celah hukum dalam proses penetapan tanah musnah. Penerapannya masih terdapat kesalahan dari segi teknis, seperti kurangnya perlindungan terhadap tanah yang masih produktif dan memiliki bukti kepemilikan.

GAJ & Partners menyampaikan bahwa pemerintah harus adil kepada masyarakat. Karena dalam Undang-Undang Agraria, tanah-tanah yang bisa dikembalikan batasnya, memiliki surat, dan selalu dibayar pajaknya oleh warga tidak serta merta dianggap sebagai tanah musnah. Maka diharapkan ada peraturan yang lebih bijak untuk mengayomi warga

atas kepemilikan tanahnya. Sepanjang warga bisa membuktikan, kemudian pihak kelurahan bisa melampirkan bukti kepemilikan dan keterangan kesaksian, maka hak warga atas tanahnya pantas untuk dilindungi.

Dengan demikian, meskipun pemerintah telah menjalankan prosedur sesuai regulasi, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa pendekatan hukum normatif saja tidak cukup untuk menjamin keadilan substantif bagi warga. Penetapan status tanah musnah dan pemberian ganti rugi berupa dana kerohiman tanpa mempertimbangkan nilai manfaat dari tanah itu sendiri justru menimbulkan ketimpangan. Warga seharusnya dilibatkan dalam proses musyawarah agar hak mereka bisa tetap dihargai dan dilindungi.

Berdasarkan hasil wawancara, ditemukan adanya ketidaksesuaian informasi antara pihak pelaksana pengadaan tanah, dalam hal ini BPN Kota Semarang, dengan kenyataan yang dialami oleh warga. BPN Kota Semarang menyatakan prosedur pemberian ganti rugi atas tanah musnah berjalan secara efektif dan tidak mengalami kendala yang berarti. Akan tetapi, dari hasil wawancara dengan kuasa hukum warga, proses ganti kerugian atas tanah musnah mengalami kendala karena warga mengajukan keberatan atas besaran ganti rugi yang ditetapkan.

Ketidakterbukaan atas informasi ini menunjukkan bahwa komunikasi antara pelaksana (BPN Kota Semarang) dengan warga belum berjalan secara efektif dan transparan. Hal ini jelas melanggar konsep keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls. Menurut Rawls, keputusan-

keputusan keadilan harus dibuat melalui diskusi yang terbuka dan transparan.⁸³ Tanpa adanya ruang diskusi terbuka, warga hanya dipandang sebagai penerima keputusan, bukan sebagai subjek hukum yang berhak atas tanah mereka.

Rawls juga menekankan bahwa sebuah sistem sosial yang adil harus menjamin perlindungan hak-hak dasar setiap individu, terutama bagi mereka yang paling tidak beruntung.⁸⁴ Dalam kasus jalan tol Semarang – Demak, warga yang kehilangan tanah produktifnya justru harus menempuh jalur advokasi untuk memperoleh kompensasi lebih adil. Hal ini membuktikan bahwa kebijakan yang diterapkan pemerintah saat ini belum mampu menjamin hak-hak warga, khususnya hak atas tanah dan penghidupan yang layak.

Kondisi ini menggambarkan bahwa negara belum sepenuhnya hadir untuk melindungi warga yang paling terdampak. Meskipun aturan hukum itu penting, akan tetapi jika pelaksanaannya tidak mempertimbangkan situasi di lapangan maka yang muncul hanyalah ketidakadilan. Dalam proses pengadaan tanah, warga tidak hanya membutuhkan kepastian hukum namun juga kepastian hidup. Karenanya, pemerintah perlu membangun kebijakan yang lebih mendengarkan warga dan mempertimbangkan kondisi lapangan secara menyeluruh, tidak semata-mata berlandaskan pada prosedur.

⁸³ Angga Christian, et al, *Op. Cit.*

⁸⁴ *Ibid.*

Penetapan status tanah musnah harus dilakukan dengan transparan dan melibatkan partisipasi warga dalam setiap pengambilan keputusannya. Pemerintah perlu mengevaluasi mekanisme ganti rugi yang selama ini diterapkan, agar tidak terlalu fokus pada prosedur, namun juga mempertimbangkan nilai manfaat dan keberlanjutan hidup warga yang terdampak. Dengan kebijakan yang lebih terbuka, adil dan responsif terhadap kondisi di lapangan, maka tujuan pembangunan akan tercapai tanpa mengorbankan hak-hak warga.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Implementasi hukum terkait ganti rugi atas tanah musnah dalam proyek jalan tol Semarang – Demak belum sepenuhnya mencerminkan keadilan substantif. Secara formal, tahapan pengadaan tanah sudah sesuai dengan regulasi hukum yang berlaku. Namun dalam pelaksanaannya, masih terjadi ketimpangan antara pihak pelaksana proyek dan warga terdampak. Banyak warga merasa tidak benar-benar dilibatkan dalam proses penetapan tanah musnah dan penilaian ganti rugi, akibatnya muncul ketidakpercayaan warga terhadap proses hukum yang sedang berjalan.
2. Kendala dalam penyelesaian sengketa ganti rugi tanah musnah terletak pada perbedaan pemahaman serta akses informasi antara pemerintah (BPN Kota Semarang) dengan warga terdampak. Penetapan tanah musnah cenderung dilakukan sepihak tanpa melibatkan warga dalam musyawarah, serta mengabaikan fakta bahwa tanah masih produktif dan memiliki legalitas yang sah. Akibatnya, penetapan ganti rugi berupa dana kerohiman sebesar 25% dari NJOP dianggap tidak adil, terutama jika menilik teori keadilan John Rawls, karena tidak berpihak pada kelompok yang paling tidak beruntung. Solusi hukum yang dapat diterapkan adalah mengutamakan partisipasi warga di setiap proses,

meningkatkan transparansi, serta mengevaluasi kebijakan ganti rugi yang berdasar pada keadilan substantif dan perlindungan hak milik sesuai dengan prinsip negara hukum.

B. Saran

1. Bagi Masyarakat/Warga Terdampak

Bagi masyarakat atau warga terdampak, disarankan untuk lebih memahami hak-hak hukum mereka terutama saat proses pengadaan tanah dan penetapan tanah musnah. Warga perlu untuk aktif menyampaikan keberatan serta menunjukkan bukti bahwa tanah mereka masih produktif. Selain itu, disarankan untuk membentuk forum komunikasi atau kelompok warga terdampak agar memiliki kekuatan lebih dalam bernegosiasi dengan pemerintah maupun pelaksana proyek.

2. Bagi Pemerintah

Bagi pemerintah, terutama Kementerian ATR/BPN dan pemerintah daerah, disarankan untuk meninjau ulang regulasi mengenai penetapan tanah musnah agar lebih adil dan tidak hanya berdasar pada kondisi fisik tanah saja. Regulasi juga perlu memperhatikan nilai ekonomi dan sosial tanah, serta melibatkan partisipasi aktif dari warga dalam musyawarah. Selain itu, mekanisme ganti rugi harus dievaluasi agar tidak hanya mengacu pada NJOP atau dana kerohiman, tetapi harus disesuaikan lagi dengan kondisi sebenarnya secara sosial di lapangan. Pemerintah perlu untuk

meningkatkan transparansi informasi dan memberikan kemudahan akses hukum bagi warga terdampak.

3. Bagi Akademisi/Praktisi Hukum

Bagi akademisi dan praktisi hukum, sangat penting untuk melakukan penelitian dan kajian yang lebih mendalam mengenai keadilan substansial dalam pengadaan tanah, khususnya tanah musnah. Akademisi dapat membantu memberikan masukan terkait perbaikan regulasi. Sedangkan praktisi hukum diharapkan aktif dalam mendampingi warga terdampak agar proses pengadaan tanah berlangsung adil, transparan, dan melindungi hak-hak warga.



DAFTAR PUSTAKA

Al-Qur'an

Al-Qur'an, QS. An-Nahl: 126.

Al-Qur'an, QS. An-Nisa: 29.

Al-Qur'an, QS. Al-Ma'idah: 8.

Buku

Arba, 2019, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Sinar Grafika, Jakarta.

Adrian Fernando Simangusong, 2023, *Mengkritisi Hukum Pengadaan Tanah & Penilaian Ganti Kerugian Era UU Cipta Kerja*, RajaGrafindo Persada, Depok.

B. Herry-Priyono, 2022, *Kebebasan, Keadilan, dan Kekuasaan: Filsafat Politik and What It Is All About*, Penerbit Buku Kompas.

Desy, A., P, 2019, *Mengenal Tanah*, Graha Printama Selaras, Sukoharjo.

Djoni Sumardi Gozali, 2019, *Hukum Pengadaan Tanah di Indonesia (Pengaturan dan Prosedur Serta Tata Cara Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum)*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Herlindah, et al., 2023, *Kepemilikan Tanah (Dalam Perspektif Islam)*, Literasi Nusantara Abadi, Malang.

Herman Soesangobeng, 2019, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, Amongkarta: STPN Press

Jatmiko, A, 2022, *A Sampai Z Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Permasalahan Dan Solusinya*, Deepublish.

Muhammad Chairul Huda, 2021, *Metode Penelitian Hukum (Pendekatan Yuridis Sosiologis)*. The Mahfud Ridwan Institute.

Nia Kurniati, 2016, *Hukum Agraria Sengketa Pertanahan: Penyelesaiannya Melalui Arbitrase Dalam Teori dan Praktik*, Refika Aditama, Bandung.

Nora Eka Putri & Helmi, 2024, *Politik Kebijakan Pembangunan Jalan Tol*, Penerbit Amerta Media, Purwokerto.

Saharuddin, D, 2019, *Pembayaran Ganti Rugi pada Asuransi Syariah*, Kencana, Jakarta.

Syafrida Hafni Sahir, 2021, *Metodologi Penelitian*, Karya Bakti Makmur, Yogyakarta.

Tahir, P., & Handayani, D, 2021, *Hukum Islam*, Sinar Grafika.

Ubaid Ridlo, 2023, *Metode Penelitian Studi Kasus: Teori dan Praktik*, Jakarta, Publica Indonesia Utama.

Yudi Suparyanto, 2018, *Musyawaharah untuk Mufakat*, Cempaka Putih.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 4421.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280.

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2022 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Atas Tanah Yang Diidentifikasi Sebagai Tanah Musnah Dalam Rangka Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan - Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah.

Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/38 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 590/52 Tahun 2016 tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Semarang – Demak.

Jurnal dan Karya Ilmiah

- Agung Basuki Prasetyo, 2018, Prinsip Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum, *Administrative Law and Governance Journal*, Vol. 1, No. 3, hlm. 259–267. <https://doi.org/10.14710/alj.v1i3>
- Angga Christian, et al., 2025, Teori Keadilan Menurut Jhon Rawls, *Quantum Juris: Jurnal Hukum Modern*, Vol. 07, No. 1, hlm. 598.
- Bunga Desyana Pratami, 2021, Status Hukum Tanah Musnah Berdasarkan Permen ATR/BPN No. 17 Tahun 2021, *Jurnal Officium Notarium*, Vol. 1, No. 2, hlm. 218–229. <https://doi.org/10.20885/jon.vol1.iss2.art2>
- Dhaniswara K. Harjono, 2023, Tanggung Jawab Penilai dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, *Jurnal Hukum Indonesia*, Vol. 2, No. 1, hlm. 14–24. <https://doi.org/10.58344/jhi.v1i2.7>
- Embun Sari, dkk, 2022, Politik Hukum Pengadaan Tanah Terhadap Tanah Abrasi Pasca Diberlakukan Undang-Undang Cipta Kerja, *Jurnal Ius Constituendum*, Vol. 7, No. 1, hlm. 50–67. <https://doi.org/10.26623/jic.v7i1.4390>
- Febri Yudhanto, Priyo Katon Prasetyo, & Sudibyanung, 2021, Kesesuaian Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah Bendungan Karian dengan UU Pengadaan Tanah di Kabupaten Lebak. *Jurnal Widya Bhumi*, Vol. 1, No. 1, hlm. 39–57. <https://doi.org/10.31292/wb.v1i1.8>
- Hanik Susilawati Muamarah, 2022, Penentuan Njop Atas Tanah Yang Berubah Karena Peristiwa Alam, *Jurnal Indonesia Rich*, Vol. 3, No. 2, hlm. 84–90. <https://irich.pknstan.ac.id/irj/article/download/47/34/205>
- Kementerian Pekerjaan Umum, 2024, *Bunga Rampai Advokasi Litigasi Infrastruktur*. 17–24.
- Marinu Waruwu, 2023, Pendekatan Penelitian Pendidikan: Metode Penelitian Kualitatif, Metode Penelitian Kuantitatif dan Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Method). *Jurnal Pendidikan Tambusai*, Vol. 7, No. 1, hlm. 2896–2910.
- RR. Meiti Asmorowati, 2020, Konsep Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Dihubungkan Dengan Kepastian Hukum, *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, Vol. 6, No. 1, hlm. 29 – 55.
- Setiyo Utomo, 2020, Problematika Proses Pengadaan Tanah, *Jurnal Justisia : Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-Undangan Dan Pranata Sosial*, Vol. 5, No. 2, hlm. 20. <https://doi.org/10.22373/justisia.v5i2.8452>
- Titin Apriani, 2021, Konsep Ganti Rugi Dalam Perbuatan Melawan Hukum Dan Wanprestasi Serta Sistem Pengaturannya Dalam KuhPerdata, *Jurnal Ganec Swara*, Vol. 15, No. 1, hlm. 929 - 934. <https://doi.org/10.35327/gara.v15i1.193>

- Tiara Dwi Rahayu, dkk, 2023, Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Setelah Mengalami Likuefaksi Tanah. *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, Dan Agraria*, Vol. 2, No. 2, hlm. 250–266. <https://doi.org/10.23920/litra.v2i2.1315>
- Tjoanda, M, 2010, Wujud Ganti Rugi Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. *Jurnal Sasi*, Vol. 16, No. 4, hlm 43–50.

Lain-Lain

- BPK Jawa Tengah, 2020, “Konsep “Kepentingan Umum” dalam Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum Pembangunan Nasional dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.” BPK Republik Indonesia. <https://jateng.bpk.go.id/tulisan-hukum-konsep-kepentingan-umum-dalam-pengadaan-tanah-bagi-pembangunan-nasional-dalam-peraturan-perundang-undangan-di-indonesia/> diakses pada 9 Februari 2025 pk1. 17.52.
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa. KBBI VI Daring. <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/tinjauan>
- Deepublish, 2024, “8 Perbedaan Penelitian Deskriptif dan Analitik.” <https://penerbitdeepublish.com/perbedaan-penelitian-deskriptif-dan-analitik/> diakses pada 9 Februari 2025 pk1. 19.10.
- Ensiklopedia Filsafat Stanford, “John Rawls.”, <https://plato.stanford.edu/entries/rawls/?ref=blog.kleros.io> diakses pada 18 Maret 2025 pk1. 13.54.
- Gramedia, “Pengertian Musyawarah: Syarat, Prinsip, Manfaat, dan Etika” <https://www.gramedia.com/literasi/musyawarah/?srsId=AfmBOortSYwv6RNwSv9icnVKg4vTgT41RwKmj799CfDje7aSHPhJp1gN> diakses pada 9 Februari 2025 pk1. 17.55.
- Info Hukum, 2025, “Apa Itu Keadilan Dalam Hukum?”, <https://fahum.umsu.ac.id/info/apa-itu-keadilan-dalam-hukum/> diakses pada 17 Maret 2025 pk1. 18.36.
- JDIH Kemenko Bidang Kemaritiman dan Investasi, “Pihak yang Berhak Menerima Bantuan Dana Kerohiman.”, <https://jdih.maritim.go.id/pihak-yang-berhak-menerima-bantuan-dana-kerohiman> diakses pada 7 Maret 2025 pk1. 22.11.
- Kementerian Koordinator Bidang Infrastruktur & Pembangunan Kewilayahan, 2025, “Peninjauan Proyek Jalan Tol Semarang - Demak Seksi I, Menko AHY: Inovasi dan Komitmen Infrastruktur Nasional.”, <https://kemenkoinfra.go.id/detailpost/peninjauan-proyek-jalan-tol-semarang-demak-seksi-i-menko-ahy-inovasi-dan-komitmen-infrastruktur-nasional> diakses pada 8 Maret 2025 pk1. 13.37.

- Kementerian Pekerjaan Umum, 2019, “*Progres Pelelangan Jalan Tol Semarang-Demak.*” <https://pu.go.id/berita/progres-pelelangan-jalan-tol-semarang-demak> diakses pada 8 Maret 2025 pkl. 13.00.
- Kementerian Pekerjaan Umum, 2025, “*Tinjau Pembangunan Tol Semarang - Demak, Menteri Dody: Target Selesai April 2027.*”, <https://pu.go.id/berita/tinjau-pembangunan-tol-semarang-demak-menteri-dody-target-selesai-april-2027> diakses pada 8 Maret 2025 pkl. 13.52.
- Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Kementerian Keuangan Republik Indonesia, “*Perkembangan Proyek Jalan Tol Semarang - Demak.*”, <https://kpbu.kemenkeu.go.id/berita/read/1427/perkembangan-proyek-jalan-tol-semarang-demak> diakses pada 8 Maret 2025 pkl. 15.52.
- Kompas, 2023, “*Bebaskan Lahan ‘Tanah Musnah’ Tol Semarang - Demak, Begini Strategi Pemerintah.*” <https://www.kompas.com/properti/read/2023/02/28/112905021/bebaskan-lahan-tanah-musnah-tol-semarang-demak-begini-strategi> diakses pada 10 Maret 2025 pkl. 23.25.
- Kristi Dwi Utami, 2023, “*Warga Terdampak Tol Semarang-Demak Tolak Ganti Rugi 30 Persen.*” Kompas. <https://data.kompas.id/artikel-detail/64c7a5db6cba934e2f26d650?query=tanah%20musnah%20tol%20Semarang%20demak&subject&datefrom&dateto&author&publication&typeresearch=0&size=10&collection&page¤tpage=1&orderdirection> diakses pada 9 Februari 2025 pkl. 15.38.
- Paralegal, “*Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian*”, https://paralegal.id/pengertian/musyawarah-penetapan-ganti-kerugian/#google_vignette diakses pada 9 Februari 2025 pkl. 18.10.
- Tempo, 2025, “*Proyek Tol Semarang - Demak Baru 30 Persen, AHY Targetkan Selesai April 2027.*”, <https://www.tempo.co/ekonomi/proyek-tol-semarang-demak-baru-30-persen-ahy-targetkan-selesai-april-2027-1193715> diakses pada 10 Maret 2025 pkl. 20.54.
- Universitas Medan Area, 2024, “*Mengenal Asas Keadilan dalam Sistem Hukum Indonesia.*” <https://p2dpt.uma.ac.id/2024/11/16/mengenal-asas-keadilan-dalam-sistem-hukum-indonesia/> diakses pada 18 Maret 2025 pkl. 16.14.