

BAB II

GAMBARAN UMUM

2.1 Gambaran Umum Kabupaten Demak

2.1.1 Kondisi Geografis

Kabupaten Demak merupakan salah satu dari 35 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah yang memiliki posisi strategis sebagai gerbang penghubung Kota Semarang dengan wilayah-wilayah di Jawa Tengah bagian timur. Secara geografis, Kabupaten Demak terletak pada koordinat $6^{\circ}43'26''$ - $7^{\circ}09'43''$ Lintang Selatan dan $110^{\circ}27'58''$ - $110^{\circ}48'47''$ Bujur Timur, dengan bentang wilayah dari barat ke timur sejauh 49 km dan dari utara ke selatan sejauh 41 km (BPS Kabupaten Demak, 2024). Kabupaten Demak dilalui Jalan Nasional Rute 1 (Pantura) yang menghubungkan Jakarta - Semarang - Surabaya - Banyuwangi, yang menjadikannya salah satu koridor logistik terpenting di Pulau Jawa.

Batas-batas wilayah Kabupaten Demak adalah sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Jepara dan Laut Jawa, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Kudus dan Kabupaten Grobogan, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Semarang, serta sebelah barat berbatasan langsung dengan Kota Semarang (BPS Kabupaten Demak, 2024). Luas wilayah Kabupaten Demak secara keseluruhan tercatat sebesar 89.743 hektar. Dari luas tersebut, sebagian besar merupakan lahan sawah seluas 51.558 hektar (57,47%), sedangkan sisanya merupakan lahan kering, perkebunan, bangunan, dan tambak seluas 38.185 hektar (42,53%).

2.1.2 Kondisi Demografis dan Administrasi

Secara administratif, Kabupaten Demak terbagi menjadi 14 kecamatan yang terdiri dari 243 desa dan 6 kelurahan (BPS Kabupaten Demak, 2024). Kecamatan yang memiliki wilayah terluas adalah Kecamatan Wedung (13 persen dari total luas kabupaten), sementara kecamatan terkecil adalah Kecamatan Kebonagung (4,47 persen). Berdasarkan data BPS, jumlah penduduk Kabupaten Demak pada tahun 2024 tercatat sebanyak 1,252 juta jiwa dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 0,89 persen per tahun (BPS Kabupaten Demak, 2024). Angka harapan hidup warga Kabupaten Demak tercatat sebesar 75,52 tahun, sedangkan penduduk usia 15 tahun ke atas yang bekerja mencapai 66,97 persen dari total angkatan kerja.

Tabel 2. 1 Luas Wilayah dan Jumlah Desa per Kecamatan di Kabupaten Demak

No	Kecamatan	Luas (km ²)	Jml Desa/Kelurahan	Kawasan
1	Mranggen	72,32	19 desa	Inland
2	Karangawen	66,95	13 desa	Inland
3	Guntur	61,45	18 desa	Inland
4	Sayung	78,80	20 desa	Pesisir
5	Karangtengah	42,43	14 desa	Pesisir
6	Bonang	82,99	21 desa	Pesisir
7	Demak	61,56	13 desa + 6 kel	Inland
8	Wonosalam	49,49	20 desa	Inland
9	Dempet	54,58	14 desa	Inland
10	Kebonagung	40,17	14 desa	Inland
11	Gajah	50,09	16 desa	Inland
12	Karanganyar	70,27	16 desa	Inland
13	Mijen	55,18	14 desa	Inland
14	Wedung	117,22	20 desa	Pesisir

No	Kecamatan	Luas (km ²)	Jml Desa/Kelurahan	Kawasan
	Total	897,43	243 desa + 6 kel	

Sumber: BPS Kabupaten Demak, 2024

2.2 Gambaran Umum Kecamatan Sayung

2.2.1 Kondisi Geografis

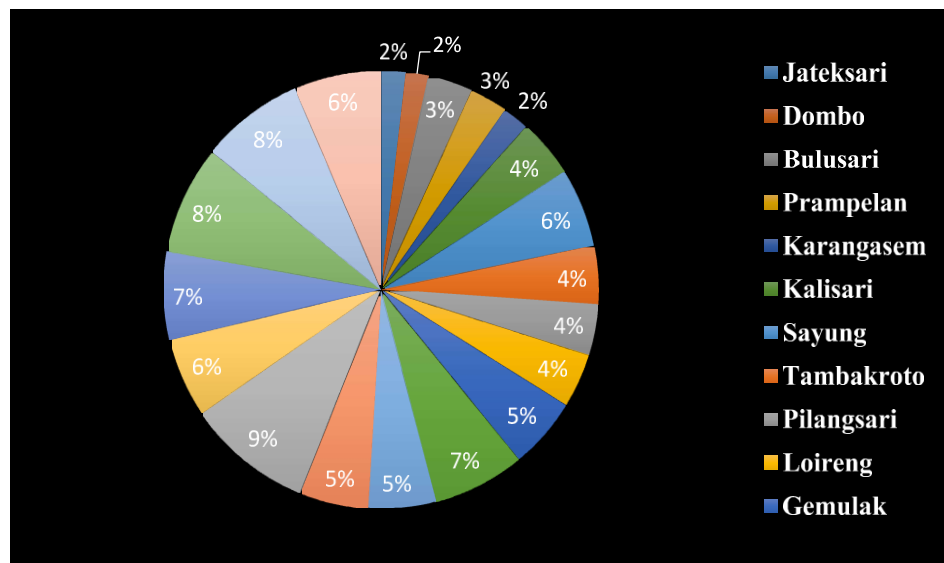
Kecamatan Sayung adalah salah satu dari empat kecamatan pesisir di Kabupaten Demak yang berbatasan langsung dengan Laut Jawa. Kecamatan ini terletak sekitar 14 km di sebelah barat Ibukota Kabupaten Demak dan berbatasan langsung dengan Kota Semarang di sebelah baratnya (BPS Kabupaten Demak, 2024). Posisi ini menempatkan Kecamatan Sayung sebagai kawasan penyangga antara pusat perkotaan Semarang dengan wilayah pedesaan pesisir Demak, yang sekaligus menjadikannya salah satu kawasan paling terdampak oleh eksekusi negatif pembangunan perkotaan di Semarang, termasuk reklamasi di Pantai Marina yang menyebabkan arus laut memutar ke arah timur menuju pesisir Demak.

Kecamatan Sayung memiliki luas wilayah 78,80 km² dan terbagi menjadi 20 desa (BPS Kabupaten Demak, 2024). Bentang wilayah terlebar dari barat ke timur adalah 8 km, sedangkan dari utara ke selatan mencapai 16 km. Jarak dari pusat kecamatan ke Ibukota Kabupaten Demak adalah sekitar 16 km, ke Kecamatan Karangtengah 8 km (terdekat), ke Kecamatan Mranggen 10 km, dan ke Kecamatan Karangawen 15 km. Secara topografis, wilayah utara kecamatan ini berada pada ketinggian 0 meter hingga kurang dari 0,2 meter di atas permukaan laut, bahkan Desa Sriwulan tercatat memiliki elevasi -0,9 meter di bawah permukaan laut

(Widada dkk., 2012). Kondisi ini menjadikan Kecamatan Sayung salah satu kawasan dengan risiko tenggelam tertinggi di Jawa Tengah.

Sebesar 82 persen garis pantai Kabupaten Demak, termasuk yang ada di Kecamatan Sayung, berada dalam kondisi sangat rentan karena terdiri dari dataran pantai berlumpur yang minim perlindungan alami (Sagala dkk., 2024). Perluasan tambak udang yang masif sejak 1980-an hingga 1990-an menjadi penyebab utama menipisnya ekosistem mangrove, penahan alami gelombang yang paling efektif. Abrasi yang terjadi di Kecamatan Sayung hingga tahun 2020 tercatat mencapai total 1.155 hektar, dengan rincian terbesar terjadi di Desa Bedono (669 ha), diikuti Desa Sriwulan (308 ha), Desa Timbulsloko (141 ha), dan Desa Surodadi (37 ha) (DKP Kabupaten Demak, 2023).

Gambar 2. 3 Luas Wilayah Kecamatan Sayung



Sumber: Badan Pusat Statistik Demak

2.2.2 Kondisi Demografis

Secara administratif wilayah Kecamatan Sayung terdiri dari 20 desa yang memiliki 101 Dusun, 106 RW serta 500 RT. Desa yang berada di wilayah Sayung sudah termasuk kategori swasembada yang berarti masyarakatnya dapat memanfaatkan serta mengembangkan sumber daya alam mereka sesuai dengan pembnagunan yang ada. Berdasarkan administrasi jumlah perangkat desa yang ada di Kecamatan Sayung adalah 192 orang yang terdiri dari, Kepala Desa berjumlah 20 orang, sekretaris Desa 17 orang, Kepala Dusun 77, Kepala urusan 78 orang serta Pemantu kaur 68 orang.

2.2.3 Kondisi Pesisir dan Ancaman Ekologis

Hal yang membedakan Kecamatan Sayung dari kecamatan-kecamatan lain di Kabupaten Demak adalah krisis ekologis yang berlangsung secara masif dan berlapis di wilayah pesisirnya. Rob bukan hal baru di sini sejak 1990-an, air laut sudah mulai merangsek masuk ke permukiman dan tambak-tambak warga. Namun intensitas dan luasannya terus meningkat setiap tahun. Abrasi telah memaksa warga pesisir Sayung berpindah secara bertahap sejak 1999 hingga 2007, dan hingga saat ini ribuan warga masih menghadapi pilihan pahit, yakni meninggikan rumah berkali-kali dengan biaya yang makin tidak terjangkau, atau pergi meninggalkan kampung yang sudah ditinggali turun-temurun (Karmilah dkk., 2023). Kondisi ini tergambar dengan kuat dalam buku *Urip Dioyak-Oyak Banyu*, yang secara harfiah berarti "hidup dikejar-kejar air", buku tersebut ditulis berdasarkan pengalaman 34

2.3 Gambaran Umum Desa Bedono

Desa Bedono adalah salah satu desa di Kecamatan Sayung yang berada di garis terdepan krisis pesisir di Kabupaten Demak. Desa ini terletak sekitar 3 km di sebelah utara pusat Kecamatan Sayung dan memiliki panjang garis pantai sekitar 6,4 km (BKKBN, 2023). Tidak berlebihan untuk menyebut Desa Bedono sebagai salah satu contoh paling nyata dari apa yang bisa terjadi pada komunitas pesisir ketika krisis ekologis dibiarkan berlangsung tanpa penanganan yang memadai selama puluhan tahun.

2.3.1 Kondisi Geografis

Secara administratif, Desa Bedono berbatasan dengan Desa Timbulsloko di sebelah utara, Desa Sidogemah dan Desa Purwosari di sebelah timur, Desa Sriwulan di sebelah selatan, dan Laut Jawa di sebelah barat. Luas wilayah administratif Desa Bedono berdasarkan data BPS tercatat sebesar 7,39 km² atau sekitar 9,38 persen dari total luas Kecamatan Sayung (BPS Kabupaten Demak, 2022). Wilayah Desa Bedono terdiri dari empat dusun yakni Dusun Bedono, Dusun Mondoliko, Dusun Morosari, dan Dusun Pandansari, ditambah tiga dusun yang sudah tidak bisa dihuni lagi, yakni Dusun Tambaksari, Rejosari, dan Tonosari.

Sejak tahun 1996, Desa Bedono mulai tergenang air laut setinggi 10-30 cm, dan setiap tahunnya kondisi ini terus memburuk hingga genangan saat ini bisa mencapai 2,5 meter (Website Desa Bedono, 2023). Dalam 10-20 tahun terakhir, pengikisan daratan oleh air laut terjadi terus-menerus. Hingga saat ini sekitar 200 rumah penduduk telah tenggelam akibat abrasi dan sekitar 300 kepala keluarga dari

Dukuh Rejosari dan Tambaksari telah terpaksa berpindah tempat (LindungiHutan.com, 2023). Abrasi yang terjadi di Desa Bedono pada tahun 2020 saja tercatat mencapai 669 hektar, hampir separuh dari total abrasi di seluruh Kecamatan Sayung sebesar 1.155 hektar (DKP Kabupaten Demak, 2023, dalam Betanews.id, 2023).

Distribusi penggunaan lahan Desa Bedono sebelum abrasi masif terjadi terdiri dari tiga kategori utama yakni tambak (82,83%), bangunan (10,27%), dan tegalan (6,89%) (LindungiHutan.com, 2023). Saat ini, komposisi itu sudah berubah drastis. Lahan tambak yang dulunya menjadi sumber penghasilan utama warga sebagian besar sudah tenggelam atau tidak bisa dioperasikan. Yang tersisa hanya areal mangrove seluas sekitar 37,4 hektar yang menjadi benteng alami terakhir Dusun Bedono dari terjangkit gelombang laut (BKKBN, 2023).

2.3.2 Kepemimpinan Desa Bedono

Tabel 2. 2 Kepemimpinan Desa Bedono

No	Nama	Tempat/Tanggal Lahir	Periode Jabatan
1	Sakibin	Demak, 1915	1934-1971 Kades selama 37 Tahun
2	Achmad	Demak, 12-01-1905	1971-1988 Kades selama 17 Tahun
3	Nur Rozi	Demak, 14-08-1957	1988-1999 Kades selama 8 Tahun
4	Sajimin	Demak, 01-07-1970	1999-2009 Kades selama 10 Tahun
5	Mualipin	Demak, 17-08-1973	2009-2015 Kades selama 6 Tahun
6	H Aslor	Demak, 09-03-1967	2015-2017 Pj. Kades 2 Tahun
7	H. Agus Salim	Demak, 16-06-1982	2017-2022 Kades selama 6 Tahun

2.3.3 Kondisi Demografis

Desa Bedono memiliki jumlah penduduk sebanyak 3.279 jiwa, terdiri dari 1.639 orang laki-laki dan 1.640 orang perempuan (Website Desa Bedono, 2023). Kepadatan penduduk desa ini tercatat sebesar 474 orang per km² (BPS Kabupaten Demak, 2022). Data tahun 2015 mencatat bahwa mata pencaharian masyarakat Bedono didominasi oleh buruh tani (23,76%), nelayan (20,54%), buruh bangunan (17,97%), buruh industri (16,86%), dan pedagang (13,02%) (LindungiHutan.com, 2023). Tingkat pendidikan di Desa Bedono tergolong rendah, dengan rata-rata penduduk tidak tamat SD sebanyak 549 jiwa. Kondisi ini mencerminkan rendahnya kapasitas adaptasi komunitas ketika harus menghadapi guncangan ekonomi yang ditimbulkan oleh perubahan lingkungan maupun proyek infrastruktur berskala besar.

Tabel 2. 3 Komposisi Penduduk Desa Bedono

No	Jenis Kelamin	Jumlah (jiwa)	Persentase
1	Laki-laki	1.639	50,0%
2	Perempuan	1.640	50,0%
	Total	3.279	100%

Sumber: Website Resmi Desa Bedono, 2023

2.3.4 Kondisi Sosial dan Ekonomi

Desa Bedono menyimpan cerita yang pahit tentang apa artinya kehilangan mata pencaharian secara perlahan namun pasti. Warga yang dulunya memiliki tambak luas dan bisa melaut setiap hari kini harus beradaptasi dengan kondisi perairan yang sudah jauh berubah. Seorang warga yang diwawancara oleh Tempo

pada Januari 2021 mengisahkan bahwa 30 tahun lalu, jarak rumahnya dari bibir pantai masih sekitar satu kilometer dengan hamparan sawah dan tambak yang luas di antaranya, kini halamannya sudah berupa lautan (Tempo, 2021). Perubahan ini bukan hanya soal hilangnya tanah, melainkan hilangnya seluruh basis penghidupan yang sudah dibangun selama generasi.

Hal yang membuat kondisi Desa Bedono semakin kompleks dalam konteks penelitian ini adalah dampak pembangunan TTLSD yang saat ini berlangsung. Konstruksi tanggul secara fisik membagi wilayah desa menjadi dua zona yang dipisahkan secara infrastruktur yakni dusun yang masuk dalam coverage tanggul dan yang berada di luarnya. Dusun yang berada di luar tanggul justru dilaporkan mengalami peningkatan intensitas rob akibat perubahan pola arus gelombang yang dipicu oleh keberadaan tanggul (Koalisi Maleh Dadi Segoro, 2024). Akibatnya, jarak yang semula hanya 4 km antar-dusun kini harus ditempuh memutar sejauh 10 km melalui Jalan Raya Pantura.

2.4 Gambaran Umum Desa Sriwulan

Desa Sriwulan terletak di ujung paling barat Kecamatan Sayung, berbatasan langsung dengan Kota Semarang. Posisi ini menjadikan Desa Sriwulan sebagai desa terdepan Kabupaten Demak yang menghadap ke kawasan perkotaan Semarang, dan sekaligus menempatkannya dalam garis depan dampak dari reklamasi dan pembangunan di Kota Semarang yang mengubah sirkulasi arus laut secara dramatis. Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 35 Tahun 2022 tentang Penetapan Lokasi dan Rencana Penanganan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kumuh Kabupaten

Demak, Desa Sriwulan masuk dalam kawasan perkotaan Sayung dengan luas permukiman kumuh sebesar 17,35 hektar yang dikategorikan sebagai kumuh ringan.

2.4.1 Kondisi Geografis

Desa Sriwulan memiliki luas wilayah 519,96 hektar atau sekitar 5,19 km² (Profil Desa Sriwulan, 2023). Batas-batas wilayahnya adalah sebelah utara berbatasan dengan Laut Jawa, sebelah timur dengan Desa Purwosari Kecamatan Sayung, sebelah selatan dengan Jalan Raya Semarang-Demak, dan sebelah barat dengan Kecamatan Genuk, Kota Semarang. Desa ini secara administratif terdiri dari 4 dukuh yakni Dukuh Pututan, Sidomukti, Sriwulan, dan Nyangkring, dengan 8 Rukun Warga (RW) yang tersebar di seluruh wilayah desa.

Secara topografis, Desa Sriwulan tergolong dataran rendah dengan ketinggian 0 hingga 3 meter di atas permukaan laut. Bahkan berdasarkan data Widada dkk. (2012), Desa Sriwulan memiliki elevasi -0,9 meter, artinya posisinya sudah berada di bawah permukaan laut. Kondisi ini menjadikan desa ini secara inheren tidak bisa bertahan dari rob tanpa intervensi infrastruktur. Ketika terjadi rob tinggi seperti yang terjadi pada Mei 2022, akibat fenomena perigee (jarak terdekat bumi dengan Bulan), dua tanggul sungai di Kali Miyong jebol dan mengakibatkan sekitar 2.000 rumah warga terendam, dengan air setinggi pinggang orang dewasa, dan sekitar 10.000 warga harus mengungsi (Pemerintah Kabupaten Demak, 2022).

Penggunaan lahan di Desa Sriwulan didominasi oleh tambak seluas 250,23 hektar, sekitar 48 persen dari total luas desa yang digunakan untuk budidaya ikan bandeng, kepiting, belut, dan udang (Profil Desa Sriwulan, 2023). Lahan sawah

nyaris tidak ada karena tingginya salinitas akibat intrusi air laut. Iklim Desa Sriwulan termasuk iklim tropis dengan musim hujan Oktober-April dan musim kemarau Mei-September. Pada musim hujan, risiko banjir dan rob meningkat sangat signifikan bahkan saat banjir tertinggi di desa ini bisa mencapai lebih dari 1 meter dengan lama genangan 2 hingga 3 hari.

2.4.2 Demografi Desa

Jumlah penduduk Desa Sriwulan berdasarkan data administrasi pemerintahan desa tercatat sebanyak 12.598 jiwa, terdiri dari 6.300 orang laki-laki dan 6.298 orang perempuan, dengan jumlah kepala keluarga sebanyak 3.286 KK (Profil Desa Sriwulan, 2023). Kepadatan penduduk Desa Sriwulan tercatat sebesar 318 jiwa per km². Dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000 jiwa, empat kali lipat lebih banyak dari Desa Bedono, Sriwulan merupakan desa terbesar di kawasan pesisir Kecamatan Sayung. Hal ini juga berarti dampak apapun terhadap mata pencaharian di desa ini, baik dari rob maupun dari TTLSD, berdampak pada ribuan keluarga sekaligus.

Tabel 2. 4 Komposisi Penduduk Desa Sriwulan

No	Jenis Kelamin	Jumlah (jiwa)	Persentase
1	Laki-laki	6.300	49,9%
2	Perempuan	6.298	50,0%
	Total	12.598	100%

Sumber: Profil Desa Sriwulan, 2023

2.4.3 Kondisi Sosial dan Ekonomi

Perekonomian Desa Sriwulan bertumpu pada sektor perikanan tambak. Dominasi tambak seluas 250 hektar lebih mencerminkan betapa besarnya ketergantungan warga pada budidaya bandeng, kepiting, dan udang sebagai sumber penghasilan utama. Namun kondisi rob yang tak pernah berhenti sejak 2010, bahkan menurut warga "tidak ada jedanya" (Tribunmuria.com, 2023), membuat operasional tambak semakin tidak menentu. Drainase lingkungan di kawasan kumuh Desa Sriwulan tidak berfungsi optimal karena tinggi permukaan saluran sudah sama dengan permukaan sungai dan terpengaruh oleh pasang rob, sehingga air tidak bisa mengalir keluar.

Kondisi yang sudah berat ini kemudian bertambah komplikasi dengan masuknya proyek TTLSD. Pembangunan tanggul mengubah sirkulasi air di sekitar Desa Sriwulan yang memengaruhi kualitas dan kuantitas air di tambak. Warga Sriwulan memang mengaku rob berkurang setelah beberapa bagian tanggul mulai berfungsi, namun kini mereka bergulat dengan masalah baru seperti air hujan yang tidak bisa mengalir keluar karena DAS yang tertutup dan kolam retensi yang belum selesai dibangun (WALHI Jawa Tengah, 2024). Pola rob yang berubah ini membuat nelayan dan petambak lokal kesulitan memprediksi kondisi perairan, sebuah kerugian yang tidak tampak dalam angka statistik, tetapi sangat nyata dalam kehidupan sehari-hari.

Desa Sriwulan juga menjadi bagian dari program penanganan permukiman kumuh KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh) yang telah berjalan sejak 2021, khususnya di wilayah RW 3, RW 4, dan RW 5. Pemukiman kumuh di desa ini tersebar di

beberapa RW, yaitu RW 1, 2, 6, 7, dan 8, dengan kondisi bangunan yang tidak memenuhi ketentuan tata bangunan, ketinggian rumah yang hampir sama dengan jalan, minimnya proteksi kebakaran, dan sistem sanitasi yang jauh dari layak. Perpaduan antara kemiskinan struktural, ancaman rob yang terus-menerus, dan dampak proyek infrastruktur besar menjadikan Desa Sriwulan sebagai salah satu wilayah yang paling kompleks permasalahannya di seluruh Kabupaten Demak.

2.5 Kebijakan Pembangunan Tol Tanggul Laut Semarang-Demak (TTLSD)

Tol Tanggul Laut Semarang-Demak (TTLSD) adalah proyek infrastruktur yang lahir dari perpaduan dua gagasan yang semula berdiri sendiri, yakni proyek tanggul laut raksasa Kota Semarang dan proyek jalan tol Semarang-Demak. Untuk memahami secara utuh bagaimana proyek ini bekerja, maka kita perlu mengetahui siapa yang berwenang, regulasi apa yang mengaturnya, dan bagaimana arah kebijakannya berkembang dan penting untuk menelusuri perjalanan kebijakan TTLSD secara kronologis.

2.5.1 Asal-Usul dan Sejarah Kebijakan

Gagasan untuk membangun tanggul laut di kawasan pesisir Semarang-Demak sudah lama muncul sejak tahun 2001, jauh sebelum pembangunan tersebut diintegrasikan dengan proyek jalan tol. Dorongan utamanya adalah ancaman banjir rob yang semakin parah di Kota Semarang bagian utara, yang dari tahun ke tahun terus memperburuk kondisi kawasan industri, permukiman, dan infrastruktur di sepanjang pesisir Pantura (Kompasiana.com, 2024). Selama lebih dari satu dekade,

gagasan tanggul laut itu belum menemukan bentuk yang konkret karena tantangan teknis dan finansialnya sangat besar.

Titik balik terjadi ketika Presiden Joko Widodo menjadikan pembangunan infrastruktur sebagai agenda prioritas nasional sejak 2014. Di bawah semangat percepatan infrastruktur, gagasan tanggul laut Semarang bertemu dengan kebutuhan konektivitas Semarang-Demak, dan keduanya diintegrasikan menjadi satu proyek tunggal melalui Keputusan Menteri PUPR Nomor 335 Tahun 2017 (Kompasiana.com, 2024). Keputusan Menteri inilah yang menjadi momen resmi lahirnya TTLSD sebagai konsep proyek terintegrasi contohnya jalan tol yang sekaligus berfungsi sebagai tanggul laut, menggabungkan dua fungsi dalam satu konstruksi. Dengan integrasi ini, proyek menjadi jauh lebih layak secara finansial karena biaya konstruksi yang tinggi bisa dibagi antara fungsi infrastruktur transportasi (yang bisa dikembalikan melalui tarif tol) dan fungsi mitigasi bencana (yang didanai pemerintah sebagai dukungan infrastruktur publik).

Secara formal sebagai Proyek Strategis Nasional, Tol Semarang-Demak pertama kali masuk ke dalam daftar PSN melalui Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Perpres ini kemudian diperbarui dengan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 3 Tahun 2016, yang secara eksplisit menyebut Tol Semarang-Demak sebagai salah satu dari 14 ruas tol PSN yang menjadi prioritas (KPBU Kemenkeu, 2024). Status PSN ini memberikan berbagai keistimewaan dalam proses perencanaan dan pelaksanaan, seperti mendapatkan percepatan

perizinan, kemudahan pengadaan lahan, dan kewenangan koordinasi yang melampaui batas-batas otonomi daerah.

Setelah ditetapkan statusnya, proses lelang investasi dimulai. Pada 17 Juli 2019, Menteri PUPR melalui Surat Nomor PB.02.01-Mn/1347 menetapkan konsorsium yang terdiri dari PT Pembangunan Perumahan (PT PP) Tbk (65%), PT Wijaya Karya (Wika) Tbk (25%), dan PT Misi Mulia Metrical (10%) sebagai pemenang lelang perusahaan Tol Semarang-Demak (BPJT PUPR, 2019; Antara, 2019). Konsorsium ini kemudian membentuk Badan Usaha Jalan Tol (BUJT) bernama PT Pembangunan Perumahan Semarang Demak (PT PPSD) pada 7 Agustus 2019 (Liputan6, 2020). Penandatanganan Perjanjian Perusahaan Jalan Tol (PPJT) dilakukan pada September 2019, dengan masa konsesi yang disepakati selama 35 tahun sejak surat perintah mulai kerja diterbitkan.

Terdapat hal penting yang terjadi pada fase perencanaan awal adalah adanya dokumen lingkungan yang diterbitkan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Pada Maret 2018, Gubernur Jawa Tengah menerbitkan Izin Lingkungan Nomor 660.1/32 Tahun 2018 tentang Rencana Kegiatan Pengintegrasian Pembangunan Tanggul Laut Kota Semarang dengan Pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak Provinsi Jawa Tengah, berdasarkan dokumen ANDAL (Analisis Dampak Lingkungan Hidup) yang disahkan pada waktu yang sama (WALHI Jawa Tengah, 2024). Izin ini menjadi dasar lingkungan awal proyek, dan kewenangan pengawasannya berada di tangan DLHK Provinsi Jawa Tengah.

2.5.2 Pergeseran Kewenangan: Dari Provinsi ke Pusat

Momen kebijakan yang paling krusial dalam perjalanan TTLSD terjadi pada tahun 202, adanya pergeseran kewenangan yang mengubah secara fundamental siapa yang mengendalikan arah proyek ini. Ketika desain proyek diperluas dengan penambahan komponen reklamasi pantai, kewenangan pengesahan AMDAL yang semula berada di tingkat provinsi dipindahkan sepenuhnya ke pemerintah pusat.

Pergeseran ini difasilitasi oleh Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang mengatur bahwa kewenangan penilaian AMDAL untuk kegiatan reklamasi di wilayah perairan tertentu berada di tingkat pusat, bukan provinsi. Karena TTLSD kemudian memasukkan komponen reklamasi dalam desainnya, otomatis kewenangan AMDAL berpindah ke Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) di tingkat pusat (Ika, DLHK Provinsi Jawa Tengah, wawancara 5 Februari 2026). Sejak 2021, DLHK Provinsi Jawa Tengah yang semula memegang kendali pengawasan lingkungan proyek ini tidak lagi memiliki kewenangan penuh, bahkan mereka tidak mendapatkan salinan final dokumen AMDAL yang sudah direvisi.

Pergeseran kewenangan ini tidak berdiri sendiri. Pergeseran ini diperkuat oleh penerbitan Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Perpres Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan PSN, yang semakin memperkuat mekanisme percepatan administratif bagi proyek-proyek PSN termasuk TTLSD. Kemudian pada 2022, terbit Peraturan Presiden

Nomor 60 Tahun 2022 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional Kawasan Perkotaan Kendal, Demak, Ungaran, Salatiga, Semarang, dan Purwodadi. Perpres ini secara resmi mengintegrasikan kawasan Semarang-Demak ke dalam kerangka Kawasan Strategis Nasional dari sudut kepentingan pertumbuhan ekonomi, menetapkan berbagai proyek PSN di kawasan tersebut termasuk TTLSD sebagai bagian dari agenda pembangunan nasional jangka panjang.

Dinamika kewenangan yang berlapis ini, yang semula dari Perpres PSN, ke Kepmen PUPR, ke Izin Lingkungan Gubernur, ke PP tentang AMDAL, ke Perpres Kedungsepur, hal ini mencerminkan kompleksitas tata kelola proyek infrastruktur berskala nasional di Indonesia. Setiap pergeseran regulasi cenderung memindahkan kewenangan lebih jauh ke atas, menjauhi tingkat lokal dan mendekati pusat. Akibatnya, komunitas yang paling terdampak seperti nelayan dan petambak Kecamatan Sayung yang berada paling jauh dari arena pengambilan keputusan untuk menentukan nasib mereka.

Tabel 2. 5 Kronologi Kebijakan dan Regulasi Pembangunan TTLSD

Tahun	Regulasi / Kebijakan	Substansi	Pemegang Kewenangan
2001	Gagasan awal tanggul laut Semarang	Munculnya ide perlindungan pesisir dari rob di Semarang	Pemerintah Kota Semarang
2016	Perpres No. 3 Tahun 2016 tentang Percepatan PSN	Tol Semarang-Demak masuk daftar PSN pertama kali	Presiden RI / Kemenko Perekonomian
2017	Perpres No. 58 Tahun 2017 (Perubahan Perpres No. 3/2016)	Pembaruan daftar PSN, Tol Semarang-Demak dikonfirmasi sebagai PSN	Presiden RI
2017	Kepmen PUPR No. 335 Tahun 2017	Integrasi resmi tanggul laut dan tol Semarang-Demak menjadi proyek tunggal TTLSD	Kementerian PUPR

Tahun	Regulasi / Kebijakan	Substansi	Pemegang Kewenangan
2018	Izin Lingkungan No. 660.1/32 Tahun 2018 oleh Gubernur Jateng	AMDAL pertama proyek TTLSD disahkan, kewenangan pengawasan lingkungan di DLHK Provinsi	Gubernur / DLHK Provinsi Jawa Tengah
2018	Perpres No. 56 Tahun 2018 (Perubahan Kedua Perpres No. 3/2016)	Percepatan mekanisme administratif PSN, memperluas cakupan kemudahan proyek nasional	Presiden RI
2019 (Juli)	Surat Menteri PUPR No. PB.02.01-Mn/1347 tentang Penetapan Pemenang Lelang	Konsorsium PT PP-Wika-Misi Mulia Metrical ditetapkan sebagai BUJT, pembentukan PT PPSD	Kementerian PUPR / BPJT
2019 (Sept)	Penandatanganan PPJT dan akta pendirian PT PPSD	Kontrak resmi perusahaan tol, masa konsesi 35 tahun dimulai	Kementerian PUPR / PT PPSD
2021	PP No. 22 Tahun 2021 tentang PPLH + Perubahan AMDAL TTLSD	Kewenangan AMDAL berpindah ke pusat akibat penambahan komponen reklamasi dalam desain proyek	KLHK Pusat (dari DLHK Provinsi)
2022	Perpres No. 60 Tahun 2022 tentang RTR KSN Kedungsepur	TTLSD diintegrasikan ke dalam tata ruang Kawasan Strategis Nasional Kedungsepur	Presiden RI
2024 (Nov)	Revisi RTRW Jawa Tengah dari PSN → KSN	Kawasan pesisir Semarang-Demak berubah menjadi Kawasan Strategis Nasional, rencana Sayung Industrial Park	Provinsi Jawa Tengah / Pusat

Sumber: Diolah penulis dari berbagai sumber, 2026

2.5.3 Aktor dan Struktur Kelembagaan Proyek TTLSD

Pembangunan TTLSD melibatkan aktor-aktor dari berbagai tingkatan pemerintahan dan sektor swasta yang memiliki peran dan kewenangan masing-masing. Memahami siapa saja aktor-aktor ini dan bagaimana hubungan kewenangan di antara mereka penting untuk membaca dinamika implementasi kebijakan yang akan dibahas pada Bab III.

Secara struktural, tata kelola TTLSD mengikuti hierarki vertikal yang berpuncak di pemerintahan pusat. Di puncak hierarki, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian bertindak sebagai koordinator lintas kementerian untuk seluruh proyek PSN termasuk TTLSD. Di bawahnya, Kementerian PUPR melalui BPJT menjadi Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJPK) yang memegang kewenangan penuh atas penetapan pemenang lelang, penandatanganan PPJT, dan pengawasan konstruksi. Sejak 2021, KLHK pusat mengambil alih kewenangan pengesahan AMDAL dari tingkat provinsi, sehingga seluruh pengambilan keputusan substantif berada di Jakarta. Pemerintah provinsi, kabupaten, dan desa yang secara geografis paling dekat dengan dampak proyek justru berada di bagian paling bawah hierarki dan hanya memiliki kewenangan koordinatif yang tidak mengikat. Sementara itu, di sisi swasta, PT PPSD yang merupakan konsorsium BUMN (PT PP dan PT Wika) bertanggung jawab atas konstruksi dan pengelolaan Seksi II selama 35 tahun masa konsesi. Struktur hierarki yang sangat terpusat ini, di mana kewenangan mengalir dari atas ke bawah tanpa mekanisme umpan balik yang efektif dari tingkat desa, menjadi salah satu faktor struktural yang menjelaskan mengapa suara komunitas lokal tidak mampu mengubah keputusan substantif terkait proyek ini.

Di tingkat pusat, aktor utama adalah Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) melalui Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) yang berperan sebagai Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJPK) (KPBU Kemenkeu, 2024). BPJT bertugas mengatur penyelenggaraan jalan tol, menetapkan pemenang lelang, menandatangani PPJT, dan mengawasi pelaksanaan konstruksi Seksi I yang

merupakan porsi dukungan pemerintah. Selain BPJT, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian memiliki peran sebagai koordinator lintas kementerian untuk proyek-proyek PSN, termasuk TTLSD. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) sejak 2021 memegang kewenangan pengesahan AMDAL proyek setelah kewenangan ini dipindahkan dari tingkat provinsi.

Di tingkat provinsi, peran Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan (DLHK) Provinsi Jawa Tengah adalah yang paling relevan untuk penelitian ini. Sebelum 2021, DLHK Provinsi memegang kewenangan pengesahan AMDAL dan pengawasan lingkungan proyek. Setelah kewenangan AMDAL berpindah ke pusat, peran DLHK Provinsi menjadi terbatas pada koordinasi dan pengawasan yang sifatnya tidak mengikat. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah juga terlibat melalui revisi RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) Jawa Tengah yang mengakomodasi kawasan pesisir Semarang-Demak sebagai Kawasan Strategis Nasional.

Di tingkat kabupaten, Pemerintah Kabupaten Demak melalui Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Kabupaten Demak berperan dalam koordinasi pengawasan lingkungan di wilayah Demak. Namun setelah kewenangan AMDAL berpindah ke pusat, DLH Kabupaten hanya memiliki kewenangan pengawasan terbatas dan itupun terhadap aspek yang masih dalam yurisdiksi kabupaten. Pemerintah Kecamatan Sayung berperan sebagai fasilitator sosialisasi dan jembatan antara pemerintah pusat dengan masyarakat. Di lapangan, kecamatan yang mengumpulkan warga untuk hadir dalam pertemuan sosialisasi dan meneruskan

aspirasi masyarakat ke tingkat yang lebih tinggi, meskipun kapasitasnya untuk mempengaruhi keputusan sangat terbatas.

Di tingkat desa, pemerintahan Desa Bedono dan Desa Sriwulan berada di lini paling depan yang berhadapan langsung dengan dampak proyek, namun memiliki kewenangan paling kecil dalam keseluruhan struktur kelembagaan. Kepala desa dan perangkat desa berfungsi sebagai mediator ketika ada konflik antara warga dengan pihak proyek, namun tidak memiliki akses ke proses pengambilan keputusan yang menentukan desain, skema kompensasi, maupun jadwal konstruksi.

Di sektor swasta, PT Pembangunan Perumahan Semarang Demak (PT PPSD) sebagai BUJT bertanggung jawab atas konstruksi dan pengelolaan Seksi II (Sayung-Demak) sepanjang 16,31 km. Saat ini komposisi kepemilikan saham PT PPSD adalah PT PP (Persero) Tbk sebesar 75,10 persen dan PT Wijaya Karya (Persero) Tbk sebesar 24,90 persen (Suara.com, 2023). Untuk Seksi I (Kaligawe-Sayung) yang merupakan dukungan pemerintah, konstruksinya ditangani langsung oleh Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional (BBPJN) Jawa Tengah-DIY di bawah Kementerian PUPR.

Tabel 2. 6 Aktor, Peran, dan Kewenangan dalam Proyek TTLSD

No	Aktor/Lembaga	Tingkat	Peran Utama	Kewenangan dalam TTLSD
1	Kemenko Perekonomian	Pusat	Koordinator PSN	Mengkoordinasikan lintas Kementerian, kebijakan percepatan PSN
2	Kementerian PUPR / BPJT	Pusat	PJKP (Penanggungjawab Proyek Kerjasama)	Menetapkan pemenang lelang, menandatangani PPJT, mendanai Seksi I sebagai dukungan pemerintah
3	KLHK Pusat	Pusat	Otoritas AMDAL (sejak 2021)	Menilai dan mengesahkan dokumen AMDAL yang telah direvisi, kewenangan diambil alih dari provinsi
4	BBPJN Jawa Tengah-DIY	Pusat/Provinsi	Pelaksana konstruksi Seksi I	Bertanggung jawab atas konstruksi Seksi I (tanggul laut + tol Kaligawe-Sayung)
5	DLHK Provinsi Jawa Tengah	Provinsi	Pengawasan lingkungan (sebelum 2021)	Sebelum 2021, kewenangan AMDAL dan pengawasan penuh. Setelah 2021, terbatas, tidak mendapat dokumen final
6	DLH Kabupaten Demak	Kabupaten	Koordinasi pengawasan lingkungan	Pengawasan terbatas, hanya aspek yang masih dalam yurisdiksi kabupaten setelah kewenangan berpindah ke pusat
7	Kecamatan Sayung	Kecamatan	Fasilitator sosialisasi	Mengumpulkan warga untuk sosialisasi, meneruskan aspirasi, tidak punya kapasitas mempengaruhi desain proyek
8	Pemerintah Desa Bedono & Sriwulan	Desa	Mediator konflik	Jembatan antara warga dan pihak proyek, hanya dihubungi ketika ada masalah/protes
9	PT PPSD (BUJT)	Swasta (BUMN)	Pelaksana konstruksi & pengelola Seksi II	Konstruksi dan pengelolaan Seksi II (Sayung-Demak) selama masa konsesi 35 tahun

Sumber: Diolah penulis dari BPJT PUPR, KPBU Kemenkeu, dan data lapangan,

2026

2.5.4 Skema Pendanaan dan Spesifikasi Teknis

TTLSD menggunakan skema Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dalam pembiayaannya (KPBU Kemenkeu, 2024). Total nilai investasi proyek adalah sekitar Rp 15,3 triliun dengan pembagian porsi yang berbeda antara dua seksi. Seksi I (Kaligawe-Sayung) sepanjang 10,64 km merupakan bagian yang paling mahal dan paling kompleks secara teknis karena terdapat tanggul laut yang dibangun di atas dasar laut menggunakan teknologi matras bambu dan cerucuk bambu. Seksi I dibiayai sebagai dukungan pemerintah (*viability gap fund*) karena secara bisnis tidak dapat menutupi biaya dengan hanya mengandalkan tarif tol. Seksi II (Sayung-Demak) sepanjang 16,31 km adalah tanggung jawab BUJT (PT PPSD) dan dikembalikan investasinya melalui tarif tol dengan masa konsesi 35 tahun. Nilai IRR proyek ini tercatat sebesar 11,56 persen (Suara.com, 2023), sebuah angka yang cukup untuk menarik investasi swasta.

Proyek TTLSD menggunakan sistem polder sebagai metode pengendalian banjir rob, yaitu sistem yang terdiri dari tanggul laut, kolam retensi, pompa, pintu air, dan drainase regional yang bekerja sebagai satu kesatuan (KPBU Kemenkeu, 2024). Ketinggian tanggul dirancang sekitar 4-5 meter di atas permukaan laut, dimaksudkan untuk melindungi kawasan di dalam *coverage* tanggul dari rob yang diperkirakan terus meningkat seiring kenaikan muka air laut dan penurunan tanah. Sistem polder ini seharusnya terintegrasi dengan tanggul-tanggul yang sudah dibangun BBWS (Balai Besar Wilayah Sungai) Pemali-Juana. Namun keterlambatan pembangunan kolam retensi dan pintu air yakni komponen kritis

yang memungkinkan air hujan keluar dari kawasan dalam tanggul menjadi salah satu hambatan implementasi yang berdampak langsung pada masyarakat.