

**PELAKSANAAN GANTI RUGI PENGADAAN TANAH
UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM PERSPEKTIF
HUKUM EKONOMI ISLAM dan HUKUM UUPA
(Studi Kasus Pembuatan Tol Sumatera di Wilayah Bakauheni
Kabupaten Lampung Selatan)**

Tesis

Diajukan Kepada Program Pascasarjana Prodi Hukum Ekonomi Syariah

Untuk Memenuhi Sebagai Syarat Memperoleh Gelar Magister

Dalam Ilmu Hukum Ekonomi Syariah

Oleh : **Rika Fitriani,S.E**

1523020014



Pembimbing I : Dr. Hj. Erina Pane. S.H, M.Hum

Pembimbing II : Dr. Drs. H . M .Wagianto, S.H, M.H

**HUKUM EKONOMI SYARIAH
PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
RADEN INTAN LAMPUNG
1439 H / 2018 M**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengambilan tanah dengan dalih untuk kepentingan umum, kadang mencederai masyarakat, karena pemanfaatan tanah yang diambil oleh Pemerintah tidak sebagaimana rencana semula, bahkan cenderung melahirkan kesengsaraan masyarakat bekas pemegang hak. Tidak jarang dengan dalih kepentingan umum, tanah masyarakat digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tersebut, misalnya kebutuhan pembangunan industri, pembangunan pusat perbelanjaan (mall) yang hanya akan dimanfaatkan oleh segelintir golongan saja. Demikian juga tidak jarang pengambil alihan tanah ini akan menyisakan permasalahan hukum. Guna negara menyatakan bahwa problematika berkaitan dengan pengadaan tanah, tidak hanya masalah yuridis semata, akan tetapi berkembang menjadi masalah sosio-kultural dan ekonomi-politik .

Persoalan Hukum Pertanahan yang kelihatannya tidak pernah selesai diperbincangkan dan dikaji orang adalah persoalan pengambilan Tanah kepunyaan penduduk masyarakat untuk keperluan proyek pembangunan yang biasa dikenal dengan istilah pengadaan Tanah. Hal ini memang menyangkut persoalan paling kontroversial dalam masalah pertanahan. Pada satu sisi tuntutan pembangunan akan Tanah ternyata sudah sedemikian mendesak, dan pada sisi lain persediaan Tanah semakin langka dan terbatas.

Perkembangan proses pembangunan yang terus berkembang pesat di Negara Indonesia bukan saja memaksa harga Tanah pada berbagai tempat semakin melambung, akan tetapi juga telah menciptakan suasana dimana Tanah sudah menjadi komoditi ekonomi yang mempunyai nilai yang sangat tinggi, sehingga besar kemungkinan pembangunan selanjutnya akan mengalami kesulitan dalam mengejar laju perkembangan harga Tanah dimaksud¹, Tanah memang mempunyai arti yang sangat strategis bagi kehidupan manusia di muka bumi dan hampir seluruh sektor kehidupan manusia bergantung dan bersumber pada Tanah, baik itu sebagai Tanah

¹ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Pembebasan Tanah Di Indonesia*, (Bandung : Citra Aditya Bhakti, 1991), Cet.III. hlm.2

pertanian, tempat pemukiman, tempat usaha, tempat peribadatan, sarana perhubungan dan lain sebagainya.²

Persoalan pengadaan Tanah, pengadaan Tanah atau apapun namanya selalu menyangkut dua dimensi yang harus di tempatkan secara seimbang yaitu kepentingan pemerintah dan kepentingan warga masyarakat. Dua pihak yang terlibat yaitu penguasa dan rakyat harus sama-sama memperhatikan dan mentaati ketentuan-ketentuan yang berlaku mengenai hal tersebut.

Jika hal tersebut tidak diindahkan akan timbul persoalan-persoalan seperti yang kita baca dalam publikasi media masa dimana pihak penguasa dengan keterpaksaannya melakukan tindakan yang dinilai bertentangan dengan hak azasi dan sebagainya. Sedangkan rakyat mau tidak mau melakukan apa saja untuk mendapatkan apa yang diyakininya sebagai hak yang harus dipertahankannya. Konflik kepentingan atas hak Tanah akan terus meningkat dimasa akan datang antara lain disebabkan oleh mekanisme pengadaan Tanah yang tidak memberikan akses pada warga masyarakat untuk turut serta di dalam pengambilan keputusan dan terutama yang berkenaan dengan penentuan penggunaan Tanah dan bentuk serta ganti rugi yang kurang wajar diterima oleh mereka warga masyarakat yang Tanahnya diambil untuk keperluan pembangunan.

Menurut pengamat politik Afan Gaffar³ persoalan Tanah akan terus menerus muncul disebabkan oleh beberapa hal:

1. Prosedur pelepasan atas Tanah yang tidak didasarkan atas prinsip musyawarah dengan masyarakat yang terkena pengadaan Tanah.
2. Rendahnya nilai ganti rugi Tanah yang diberikan oleh Pemerintah ataupun pelaksanaan pembangunan sebuah proyek.⁴

Kebutuhan akan Tanah dalam usaha pembangunan baik yang dilakukan oleh instansi Pemerintah maupun pihak swasta dirasakan perlu adanya kesatuan mengenai pengadaan Tanah dan sekaligus penentuan ganti rugi atas

² Abdul Muis, *Pembangunan Dan Problematika Pertanian*, Dalam Masdar F. Mas'udi (Ed.), *Teologi Tanah*, Cet.I, (Jakarta : P3M, 1994), Cet.I. hlm.. 55

³ Afan Gaffar Adalah Ilmuan Yang Aktif Menulis Diberbagai Massa, Kerap Memberikan Pelatihan Kepada Anggota DPR Maupun DPRD Dan Ernah Menjadi Anggota KPU , Ia Juga Seorang Pengamat Politik Yang Dekat Dengan Amien Rais.Jabatan Terakhir Beliau Sebagai Ketua Prodi Ilmu Politik Lokal Dan Otonomi Daerah Serta Sekretaris MWA (Majelis Wali Amaah) UGM

⁴ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah*. hlm.2

Tanah yang diperlukan secara teratur, tertib dan seragam. Masalah ganti rugi pengadaan Tanah meskipun tata caranya menganut prinsip musyawarah, tetapi seperti diberitakan media masa terkadang masih juga timbul persoalan-persoalan akibat ketidakpuasan bekas pemilik Tanah dengan ganti rugi yang diterimanya. Ciri-ciri permasalahan yang pada umumnya menjadi konflik di dalam proses pengadaan Tanah yaitu:

1. Pelaksanaan keharusan musyawarah antara panitia pengadaan Tanah dengan para pihak pemilik Tanah.
2. Penetapan ganti rugi yang sering dirasakan jauh dari memadai. Pembayaran ganti rugi ada kalanya mengalami keterlambatan.
3. Prosedur pembayaran ganti rugi yang sering tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Permasalahan ganti rugi atas pengadaan Tanah itu karena dalam peraturan perundang-undangan Hukum UUPA ada unsur-unsur bentuk ganti rugi yang perlu dipertimbangkan untuk ganti rugi di dalamnya. Karena di dalamnya tidak ada keseimbangan antara penguasa pengadaan Tanah dengan rakyat yang Tanahnya akan dibebaskan yaitu adanya susunan panitia yang terdiri dari unsur-unsur birokrasi. Berdasarkan dari permasalahan-permasalahan tersebut di atas maka penulis memandang perlu untuk mengkaji ketentuan-ketentuan dalam hukum Islam dan Hukum UUPA untuk mencari alternatif pemecahan permasalahan dalam masalah ganti rugi pengadaan Tanah.

Islam adalah agama yang *way of life* dan oleh karenanya Islam sudah tentu mempunyai konsepsi tentang segala segi hajat hidup. Persoalan Tanah adalah satu di antara hajat hidup, dan sudah tentu Islam mempunyai konsepsi tentang hal tersebut. Melihat persoalan-persoalan yang terjadi pada saat ini khususnya pada masalah pertanahan Islam mengadakan perubahan-perubahan yang diperlukan.

Hal tersebut telah di cetuskan dan dipelopori oleh Nabi Muhammad saw dan dilanjutkan oleh para Sahabat, Islam mengajarkan agar hidup dalam bermasyarakat keadilan dan ihsan dapat ditegakkan. Adil dan ihsan dalam kalangan muslim dan umat manusia pada umumnya. Keadilan yang harus

ditegakkan mencakup keadilan diri sendiri, keadilan hukum dan keadilan sosial.⁵

Setiap manusia pasti mempunyai kepentingan terhadap orang lain. Dan setiap orang memiliki hak yang diperhatikan oleh orang lain serta dalam waktu yang sama juga memikul kewajiban yang harus ditunaikan terhadap orang lain. Hubungan antara hak dan kewajiban itu diatur dengan batasan-batasan yang telah ditentukan guna menghindari terjadinya bentrokan-bentrokan berbagai kepentingan.

Pola fiqih ada ketentuan-ketentuan tentang kewajiban-kewajiban kemasyarakatan yang dikenal dengan istilah *fardu al-Kifâyah*. Dan jika hal itu diabaikan maka seluruh masyarakat yang menanggung dosanya. Dalam ruang lingkup pelaksanaan *fardu al-Kifâyah* terdapat ketentuan pembatasan hak milik dan pencabutan hak milik untuk suatu kepentingan umum seperti perluasan jalan raya, penggalian saluran air, pembangunan masjid, rumah sakit dan sekolah dengan jalan mengganti kerugian pemilik yang dibatasi atau dicabut haknya untuk kepentingan bersama dalam bermasyarakat.

Begitu pentingnya Tanah bagi manusia dapat dilihat dari kenyataan bahwa manusia tidak mungkin hidup terlepas dari Tanah. Tanah menjadi suatu kebutuhan di mana setiap individu membutuhkannya. Sebagai benda yang penting bagi manusia, Tanah menjadi lebih bernilai karena ia dapat beralih dari pemiliknya kepada pihak lain yang menginginkannya. Pandangan manusia untuk mendirikan tempat tinggal terlihat nyata. Aspek tersebut dapat dilihat dari target atas penggunaan Tanah

Berdasarkan latar belakang dari permasalahan yang telah diungkapkan di atas, penulis merasa tertarik untuk menguraikan mengenai masalah keadilan dalam pengadaan Tanah dalam sebuah Tesis dengan judul ³ **Pelaksanaan Ganti-Rugi Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam perspektif Hukum Ekonomi Islam dan Hukum UUPA (Studi Kasus Pembuatan Tol Sumatera Di Wilayah Kabupaten Lampung Selatan)**.

⁵Ahmad Azhar Basyir, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum Islam*, (Yogyakarta : Fak. Hukum UII, 1990). hlm.28

B. Identifikasi Masalah dan Batasan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Permasalahan penelitian yang penulis ajukan dapat diidentifikasi permasalahannya sebagai berikut:

- a. Kewenangan pemerintah dalam pelaksanaan ganti rugi terhadap tanah yang terkena gusur
- b. Prosedur pelaksanaan Ganti Rugi dalam pelaksanaan ganti rugi terhadap tanah menurut perbandingan Hukum UUPA dan Hukum Islam
- c. Perlindungan Hukum terhadap warga Yang terkena Pembebasan tanah

2. Batasan Masalah

Agar penelitian ini dapat lebih focus, sempurna dan mendalam maka penulis memandang permasalahan penelitian yang diangkat perlu dibatasi variabelnya, oleh sebab itu, penulis membatasi diri hanya berkaitan dengan “Pelaksanaan Ganti Rugi Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum dalam perspektif Hukum UUPA dan Hukum Islam.”

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemikiran di atas, sesuai dengan judul tesis ini, masalah pokok yang akan diangkat menjadi tesis, kajian utama adalah : meninjau dari aspek Hukum UUPA dan hukum Islam dalam pelaksanaan Ganti Rugi pengadaan Tanah untuk kepentingan umum.

1. Bagaimanakah kewenangan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum?
2. Bagaimanakah perlindungan hukum bagi warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Lampung Selatan?
3. Bagaimanakah prosedur pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam perspektif Hukum Ekonomi Islam dan Hukum UUPA?

D. Kajian Penelitian Terdahulu

Dalam penulisan skripsi terdahulu, terdapat dua penelitian yang dilakukan oleh mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta yakni:

1. Tinjauan Hukum Islam dan Hukum Positif Terhadap pepres No.36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan umum, oleh: Siti Faizah, SJP,MH, 2005.19

penulis menguraikan bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat dilakukan jika benar-benar untuk kepentingan umum, dan pemilik tanah harus rela melepaskan tanah miliknya demi kepentingan umum. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum menurut hukum positif dan hukum Islam dilakukan dengan cara penyerahan dan pencabutan hak atas tanah. Islam juga mengakui adanya pencabutan hak milik demi kepentingan umum, karena tanah memiliki fungsi sosial yang dapat digunakan untuk kemashlahatan umat. Kepentingan umum merupakan kepentingan yang manfaatnya dinikmati masyarakat umum tanpa adanya diskriminasi

2. Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum UUPA dan Hukum Islam (Studi Kritis Terhadap Perpres No. 65 Tahun 2006), oleh: Jalaluddin Noor, SJP, MH, 2007.

Penulis mengurai tentang kepentingan umum dalam Perpres No,65 Tahun 2006, sesuai pasal 2 butir 5 adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Tindakan Pemerintah sesuai pasal 18 Perpres No. 65 Tahun 2006 merupakan ketentuan yang tidak mengandung unsur pembatasan, setiap hak atas tanah baik yang telah memiliki surat - surat resmi/sertifikat maupun belum dapat dicabut atas dalih pembangunan bagi kepentingan umum. Hukum Islam memberikan wewenang kepada pemerintah untuk mencabut hak milik demi kepentingan umum, tetapi hal tersebut di lakukan berdasarkan persetujuan DPR dan DPRD

E. Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian

1. Adapun tujuan penelitian ini untuk :
 - a. Mengkaji dan menganalisis kewenangan pemerintah Daerah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum

- b. Mengkaji dan menganalisis prosedur dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum terkait dengan ganti kerugian wilayah Kabupaten Lampung Selatan.
- c. Mengkaji dan menganalisis perlindungan hukum bagi warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Lampung Selatan.

2. Kegunaan penelitian dalam tataran teoritis dan praktis sebagai berikut:

a. Kegunaan teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat, memberikan masukan bagi ilmu pengetahuan, kegiatan pendidikan, penelitian dan publikasi Ilmiah, khususnya dalam bidang ilmu Ekonomi Syari'ah dan Ekonomi Umum, juga Hukum Perikatan Islam dan dapat memperluas dan memperdalam wawasan ilmu pengetahuan dalam bidang Ekonomi Syari'ah, ekonomi umum dan ilmu Hukum perikatan Islam yang telah penulis pelajari selama kuliah.

b. Secara Praktis

Penelitian ini berguna sebagai masukan atau kontribusi terhadap pemerintah daerah, khususnya Kabupaten Lampung Selatan sebagai *decision maker* untuk memperhatikan perlindungan warganya terkait pembebasan tanah untuk kepentingan pembuatan jalan TOL di Kabupaten Lampung Selatan. Juga sebagai sumbangan pemikiran bagi pemerhati, pembaca, dan yang akan mendalami tentang hukum pertanahan dan menambah khasanah perpustakaan di Fakultas Syariah di Perpustakaan Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung.

F. Kerangka Fikir

Penelitian ini terdiri dari pembahasan tentang Hukum Tentang pengadaan tanah pembahasan pertama mengenai hukum Pengadaan Tanah Perspektif UUPA dan Hukum Islam, kemudian relevasinya dengan perkembangan Hukum pertanahan di Indonesia sebagai pembahasan kedua ini meneliti tentang pelaksanaan Ganti rugi Pada Perspektif UUPA dan Hukum Islam. Dengan artian bahwa pada satu sisi tesis memiliki dua pandangan tentang pengadaan tanah dan pelaksanaan Ganti Rugi Dalam melakukan

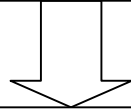
penelitian ini penulis akan berangkat dari teori pertanahan menurut Hukum Ekonomi dan UUPA

Hukum yang baik adalah hukum yang memberikan jaminan terhadap kebutuhan- kebutuhan masyarakat. Salah satu kebutuhan tersebut adalah kebutuhan akan perlindungan atas hak – hak masyarakat dalam kepemilikan dan atau pengusahaan atas bidang tanah, selain itu hukum dalam tataran operasionalnya berupa perundang- undangan yang dapat memberikan perlindungan kepada rakyatnya, baik secara preventif maupun represif. Terkait dengan persoalan pengadaan tanah untuk pembangunan public, maka peraturan perundang – undangan haruslah menjamin perlindungan hukum terhadap warganya yang terkena persoalan tanah tersebut,

Perlindungan hukum baik secara preventif berupa pengajuan keberatan pada proses penetapan lokasi pengadaan tanah, kepastian hukum, media musyawarah dalam penetapan ganti kerugian, maupun yang bersifat represif berupa pengaturan penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur peradilan yang dibenarkan menurut undang – undang yang berlaku.dan berbagai macam dalil Alquran yang sesuai dengan hukum Islam yang berlaku.

Pelaksanaan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Perspektif Hukum Ekonomi Islam dan Hukum UUPA Di Tol Sumatra Bakauheni

ALQUR'AN DAN SUNNAH



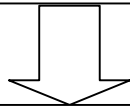
MASALAH

1. Bagaimanakah kewenangan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum
2. Bagaimanakah perlindungan hukum bagi warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Lampung Selatan
3. Bagaimanakah prosedur pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam perspektif Hukum Ekonomi Islam dan Hukum UUPA

FENOMENA

Tidak sedikit masyarakat kab. Lampung selatan yang terkena Gusur merasa dirugikan karna kewenangan pemerintah yang dinilai kurang nyaman, prosedur yang berbelit dan perlindungan hukum yang kurang diperhaitikan.

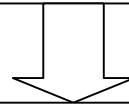
ALQUR'AN DAN SUNNAH



TEORI

1. Sistem Pertanahan islam
2. Sejarah pertanahan Islam
3. Ganti Kerugian
4. Keadilan

UUPA



TEORI

1. UUPA
2. Sistem Pertanahan
3. Ganti Kerugian
4. Keadilan

KESIMPULAN

Dalam Hukum Ekonomi Islam Pengadaan tanah harus berlaku adil dan Saling Ridho dalam menentukan ganti kerugian dan prosedur yang di jalankan jelas mengikuti hukum yang ada baik Islam maupun UUPA dan Perlindungan Hukum dalam pengadaan tanah Wajib diperhatikan Untuk mensejahterakan Rakyat baik Secara Islam dan UUPA

Mengingat UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) menyebutkan Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal tersebut merupakan dasar hukum dari pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria serta pengaturannya harus ditindaklanjuti dengan menuangkan berbagai Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan atau berhubungan dengan tanah sudah semestinya memperhatikan nilai-nilai hidup yang berada dalam masyarakat

Sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA Hak menguasai dari Negara yaitu;

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat adil dan makmur (Pasal 2 ayat 3 dan 4 UUPA).

Berdasarkan prinsip tersebut maka setiap pemilik tanah tidak dapat dengan sepenuhnya dan sesukanya sendiri menggunakan tanahnya artinya pemilikan hak atas tanah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan rakyat, tanah yang diperoleh tidak boleh ditinggalkan, tanah yang diperlukan untuk Kepentingan Umum harus dapat dilepaskan melalui proses penguasaan oleh Negara dan tanah yang terbukti mengandung kekayaan hidup rakyat banyak dianggap sebagai tanah yang berada dibawah kekuasaan Negara, bahkan Negara dituntut mengatur batas maksimal pemilikan tanah oleh satu keluarga.

G. Metode Penelitian

Metode adalah suatu cara untuk menemukan jawaban akan sesuatu hal. Cara penemuan jawaban tersebut sudah tersusun dalam langkah langkah

tertentu yang sistematis.⁶ Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, oleh karena penelitian jdan konsisten, dengan mengadakan analisa dan konstruksi. Penelitian (*research*) dapat berarti pencarian kembali, yang bernilai edukatif. Dengan demikian setiap penelitian berangkat dari ketidak tahuan dan berakhir pada keraguan dan tahap selanjutnya berangkat dari keraguan dan berakhir pada suatu hipotesis (jawaban yang dapat dianggap hingga dapat dibuktikan sebaliknya).⁷ Oleh karena itu dalam penelitian tesis ini, Penulis menggunakan metodologi penulisan sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum Normatif (*Doctrinal Research*) yang hanya menggunakan data sekunder. Model penelitian hukumnya adalah kajian komperhensif dan analisis terhadap bahan hukum premier dan bahan hukum sekunder. Juga ditambangkan dengan penelitoan empiris, melihat kondisi dan kebjakan penataan pertanahan di Kabupaten Lampung Selatan sebagai pendukung analisis dari bahan hukum tersebut.

2. Pendekatan Masalah.

Pendekatan masalah didasarkan pada penelitian hukum normative yang di angkat, maka pendekatan penelitian menggunakan analisis subtansi hukum (*approavh of legal content analysis*) Fokus studi dalam penelitian iniakan berkaitan dengan indikasi- indikasi sebaga berikut

- a. Indikasi 1 adalah perlindungan hukum dari aspek: konsep kepentingan umum dalam pengadaan tanah, kesepakatan dalam musyawarah pengadaan tanah, ganti kerugian dalam pengadaan tanah, pengajuan upaya keberatan dan penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah
- b. Indikasi 2 adalah pengadaa tanah dengan aspek, pelepasan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah. Data emppiris hanya pendukung adanya pelepasan hak atas tanah tersebut.

⁶ Soerjono, Soekanto Dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta : Rajawali Press, 2003). hlm 1

⁷ Amiruddin, Dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004). hlm 19

- c. Indikasi 3 adalah pembangunan yang menghubungkan antara indikasi atau (perlindungan Hukum) dan indikasi pengadaan tanah dengan aspek kesejahteraan. Selain itu difokuskan pada perlindungan warga masyarakat yang tanahnya terkena pembebasan tanah atau ganti kerugian akibat pembangunan sarana publik atau kepentingan umum lainnya

3. Jenis dan Sumber Data

Penelitian hukum yuridis normatif dan yuridis empiris, maka jenis data yang menjadi sumber data, berupadata primer dan sekunder. Adapun bahan hukum primer diperoleh dari kaian bahan hukum yang di analisis di antaranya.

- a. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria
- b. Undang- Undang Nomor 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda – benda yang ada di atasnya:
- c. Undang – Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum
- d. Undang –Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum
- e. Peraturan pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang cara penetapan ganti kerugian oleh pengadilan Ttinggi sehubungan dengan pencabutan hak atas tanah dan benda – benda yang ada diatasnya’
- f. Peraturan pemerintah nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antar Pemerintah, Pemerintahan daerah Provinsi, dan pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota .
- g. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk kpenetingan Umum
- h. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan Pembangunan untuk kepentingan Umum.
- i. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang ketentuan pelaksanaan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan Untuk kepentingan umum sebagaimana telah diubah dengan Perpres Nomor

65 Tahun 2006 Tentang perubahan atas peraturan presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan Umum.

4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data

a. Prosedur pengumpulan data

Adapun Prosedur yang ditempuh dalam rangka mendapatkan data, maka prosedur pengumpulannya melalui tahapan – Tahapan sebagai Berikut :

1. Penentuan sumber data sekunder (bahan hukum primer dan sekunder), berupa perundang- undangan,dokumen hukum catatan hukum dan literatur hukum terkait dengan pengadaan tanah sesuai dengan tujuan penelitian.
2. Identifikasi data sekunder dan data primer yang diperlukan, yaitu proses mencari, mengenal bahan hukum berupa ketentuan Pasal dalam perundang-undangan.anotasi hukum dan penelitian Hukum
3. Inventarisasi data yang relevan dengan rumusan masalah dengan cara mengadakan pengutipan dan atau pencatatan.
4. Pengkajian data yang terkumpul guna menentukan relevansinya dengan keputusan rumusan masalah dalam penelitian.
5. Pengumpulan data yang bersumber dari responden yang telah ditentukan, dikodifikasikan, dikelompokkan, dianalisis sehingga data tersebut dapat dipergunakan guna mendukung penelitian ini

b. Prosedur Pengolahan Data

Adapun prosedur pengolahan data yang sudah terkumpul kemudian dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Pemeriksaan data, hal ini dimaksudkan agar data yang telah terkumpul dapat terseleksi keakuratannya
2. Klasifikasi data yaitu pengelompokkan terhadap data yang sesuai dengankerangka pembahasan yang sudah ditentukan.
3. Penyusunan data yaitu mensistematisasikan data sesuai dengan prosedur pengolahan data, hal ini dimaksudkan agar mempermudah dalam melakukan analisisdari penelitian ini.

c. Analisis data

Analisis data dengan menggunakan analisis secara kualitatif, yakni mendeskripsikan data yang dihasilkan dari penelitian kedalam bentuk penjelasan secara sistematis sehingga dapat diperoleh gambaran yang jelas tentang masalah yang diteliti. Untuk jelasnya menggunakan deskriptif analisis adalah memaparkan fakta yang ada kemudian digunakan psiau analisis berupa teori dan atau peraturan perundnag-undangan yang mendukung suatu bentuk simpulan.

6. Teknik Analisis Data

Pada teknis analisis data kualitatif yaitu Prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati, sumber data terdiri dari dua sumber yaitu; data Primer yaitu data yang diperoleh langsung dari hasil wawancara dan hasil observasi, data sekunder yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung

a. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian Perlu juga ditentukan meliputi bidang ilmu dan bidang subtansi :

b. Ruang lingkup bidang ilmu, penelitian ini termasuk dalam penelitian ushul al-fiqh dan fiqh khususnya

c. Ruang lingkup subtansi penelitian :

- 1) Bagaimana kebijakan Pemerintah dalam menangani praktek kasus pengadaan Tanah?
- 2) Bagaimana efektifitas Perpres No. 65 Tahun 2006 dalam mengatur persoalan pengadaan Tanah?
- 3) Bagaimana dampak kebijakan Pemerintah dalam pengadaan Tanah terhadap kesejahteraan rakyat?
- 4) Bagaimana perspektif fiqh dalam menyikapi kebijakan Pemerintah tentang pengadaan Tanah?

H. Sistematika Pembahasan

Tesis ini terdiri dari lima bab, antara bab satu dengan yang lain, kajiannya saling terkait, yakni

Bab I Pendahuluan Terdiri dari Latar Belakang Masalah, Pembatasan dan Perumusan masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, Review Studi Terdahulu dan Sistematika Penulisan.

Bab II Hukum Ekonomi Islam Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum yang meliputi tentang Pengertian Tanah Secara, Etimologi dalam Pandangan Islam, Latar Belakang Hukum Pertanahan Pengadaan Tanah, Pendistribusian Tanah, Ganti Kerugian Dalam, Musyawarah Terhadap Pengadaan Tanah Pada Ganti Rugi, Teori Keadilan, Kepemilikan Tanah Dan Implikasinya Dalam, Cara-Cara Memperoleh Kepemilikan Tanah Hak Kepemilikan Tanah .

Bab III UUPA Terhadap Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Pada bab ini, penulis akan menguraikan latar belakang pengadaan Tanah di Indonesia, teori tentang pengertian Tanah dan pembangunan, pengertian dan macam-macam pengadaan Tanah, pengertian Hak atas tanah, Dan serta pelaksanaan pengadaan Tanah dan ganti rugi yang diberikan pemerintah serta Teori keadilan dalam perspektif Hukum UUPA

Bab IV Penyajian Data dan Analisis yang terdiri dari Analisis Hukum UUPA Terhadap kebijakan Pemerintah Dalam Pengadaan Tanah Berupa analisis penulis tentang beberapa poin sentral mengenai praktik pengadaan Tanah, seperti: perspektif Hukum UUPA, hukum Islam dan perbandingan Hukum UUPA dan hukum Islam dalam pelaksanaan ganti rugi terhadap pengadaan Tanah untuk kepentingan umum di wilayah Kabupaten Lampung Selatan. **Bab V Penutup**, Berupa kesimpulan penelitian

BAB II

HUKUM EKONOMI ISLAM TENTANG PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

A. Tinjauan Pertanahan dalam Hukum Islam

1. Pengertian Tanah Secara Etimologi

Nash al-Qur'an yang berhubungan dengan tanah cukup banyak. Kajian terhadap *nash-nash* al-Qur'an yang terkait dengan tanah, dalam penelitian ini dilakukan oleh peneliti dengan cara mencari kata *ardun* (), *turâbun* () dan *Thînun* (طين). Hasilnya didapatkan sekitar 434 ayat yang memiliki arti kata tanah, yaitu: 408 ayat yang terdapat kata *Ardun* (), 14 ayat yang terdapat kata *Turâbun* (), dan 12 ayat yang terdapat kata *Thînun* (طين).

Kata *ardhun* () merupakan *isim mufrad mu'annats* (kata benda yang bermakna tunggal), dengan bentuk pluralnya (*jama' taksîr*) *aradhûn* (). Dalam *Mu'jam Mufradat li Alfazh al-Qur'an*, al-Raghib al-Ashfahani mendefinisikannya dengan sesuatu yang rendah atau di bawah (kebalikan dari sesuatu yang tinggi, misal: langit); sesuatu yang bias menumbuhkan sesuatu yang lain atau sesuatu yang bias menyuburkan sesuatu. Definisi serupa juga dikemukakan oleh Fairuz Abadidalam *al-Qamus al-Muhith*.⁸

Dalam pandangan Islam, tanah merupakan anugerah Allah yang harus dimanfaatkan secara optimal bagi pencapaian kesejahteraan manusia. Tanah tidak boleh ditelantarkan sebagaimana pula tidak boleh dieksploitasi secara berlebihan sehingga merusaknya.

2. Latar Belakang Hukum Pertanahan Islam

Syari'ah Islam tidak mempunyai satu teori yang lengkap yang berhubungan dengan sistem pertanahan atau Undang-undang pertanahan, tetapi melalui gabungan beberapa Undang-undang seperti kontrak, peraturan-peraturan yang berhubungan dengan pengambilan balik harta,

⁸ <https://jamaluddinmahasari.wordpress.com/2012/04/03/pengertian-tanah-secara-etimologi-dalam-hukum-islam-2/> diakses tgl. 12 April 2016. Pukul: 20.00

peraturan pajak Tanah dan hasil Tanah, peraturan penaklukan, pembagian harta rampasan perang dan lain lain.⁹

Perkembangan Undang-undang pertanahan Islam secara ringkas dapat dilihat pada praktek-praktek yang dilaksanakan oleh Rasulullah SAW serta para sahabat dalam pemerintahan mereka masing-masing. Pada zaman Rasulullah SAW tidak banyak timbul persoalan-persoalan yang berhubungan dengan harta dan Tanah, kecuali yang berkaitan dengan harta-harta rampasan perang (*ghanimah*)¹⁰ yaitu Tanah-Tanah orang Yahudi di sekitar Madinah. Hal ini disebabkan lahan-lahan pertanian di Semenanjung Tanah Arab yang terlalu sedikit.¹¹

Dalam perkembangan sejarah, penaklukan pertama yang dilakukan oleh Rasulullah SAW dan orang-orang Islam ialah kepada Bani Nadhir (4 H/623 M). Rasulullah SAW telah mengambil Tanah-Tanah Bani Nadhir di Madinah dan ini merupakan perluasan wilayah taklukan yang mula-mula dilakukan oleh Negara Islam.¹² Sedang pada masa kekhalifahan pada pemerintahan khalifah pertama yaitu Abu Bakar Siddiq r.a tidak banyak mengalami perubahan tentang system pemilikan Tanah, bahkan sistem yang sama dengan zaman Rasulullah SAW telah dilaksanakan. Tetapi setelah khalifah Umar bin Khattab r.a dilantik menjadi khalifah kedua, sistem pemilikan Tanah telah banyak berubah, dan banyak pembaharuan Undang-undang Tanah telah diperkenalkan. Zaman Umar r.a boleh digambarkan sebagai zaman perluasan wilayah-wilayah yang berdekatan dengan semenanjung Arab, disebelah timur negeri Persia, sebelah barat Syam dan Mesir, dan di sebelah selatan ialah Afrika. Sedangkan negeri-negeri ini mempunyai bentuk muka bumi dan kesuburan Tanah yang berbeda-beda untuk pertanian.¹³

Keterangan di atas menyimpulkan bahwa dari penaklukan wilayah-wilayah yang baru itu ialah masalah pembagian Tanah-Tanah di

⁹ Abdul Gani, *Tinjauan Hukum Islam Terhadap Pendayagunaan Lahan Kosong*, Tesis Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2002. hlm. 48-49

¹⁰ *Ghanimah* Adalah Harta Kekayaan Yang Diperoleh Orang-Orang Muslim Dari Non Muslim Melalui Peperangan. Ghanimah Ini Tidak Hanya Berupa Harta (Baik Bergerak Ataupun Tidak), Tetapi Juga Orang-Orangnya Dapat Berupa Tawanan Perang Ataupun Perempuan Dan Anak-Anak. Ridwan, *Fiqh Politik: Gagasan. hlm.arapan Dan Kenyataan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007). hlm. 297.

¹¹ Abdul Gani, *Tinjauan Hukum Islam.. hlm.* 49-50

¹² Ibid, hlm 53

¹³ Ibid. hlm. 54

wilayah tersebut. Hal ini dapat diperhatikan melalui tindakan Umar r.a atas Tanah Sawad di Irak. Umar enggan membagikan Tanah Sawad kepada tentara-tentara Islam yang menaklукinya melalui peperangan. Menurut Umar r.a Tanah Sawad tidak boleh dibagikan seperti pembagian yang dibuat pada harta rampasan perang. Bahkan harta itu hendaklah diletakkan dibawah hak milik baitul mal orang-orang Islam dan hendaklah dibelanjakan bagi kepentingan mereka.

Berdasarkan uraian di atas dapat dilihat bahwa hukum pertanahan Islam telah dilakukan pada zaman Rasulullah SAW dan para sahabatnya, tetapi ketentuan pertanahan itu hanya sebatas praktek-praktek yang dilakukan pada masa pemerintahannya masing-masing, dan belum dikodifikasikan secara lengkap.

3. Pengertian Pengadaan Tanah

Pengadaan Tanah dengan harga yang tidak memadai dan tidak dengan kesepakatan kedua belah pihak, tergolong perbuatan zalim karena termasuk *bai'ul mukrah* dan hukumnya haram serta tidak sah. Apabila pengadaan Tanah tersebut dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan umum yang dibenarkan menurut sayara', dengan harga yang memadai, maka hukumnya boleh sekalipun tanpa kesepakatan.¹⁴

Kemudian dijelaskan dalam buku Ahkamul Fuqaha yang mengutip dari kitab *Bujairimi 'alal minhaj* berbunyi yang artinya, tidak sah akad transaksi yang dilakukan oleh seseorang yang dipaksakan dalam hartanya tanpa hak, karena tidak adanya kerelaan. Para Imam juga bersepakat, bahwa jual beli itu sah jika dilakukan oleh orang yang sudah dewasa, bebas memilih (tidak terpaksa) dan bebas mengelola hartanya.

Sedangkan untuk tindakan pemerintah yang membeli Tanah rakyat harus sesuai dengan harga yang pantas atau memadai, dan itu semua dilakukan demi kepentingan umum, dalam kitab *Al Asybah wan Nadhair*, hlm. 83, dijelaskan:

¹⁴ Lajnah Ta'lif Wan Nasyr (LTN) NU Jawa Timur, *Ahkamul Fuqaha Solusi Problematika Aktual Hukum Islam, Keputusan Muktamar, Munas Dan Konbes Nahdlatul Ulama (1926-1999)*, Surabaya: Diantama, 2004. hlm.55

أَوْ مَبْنِيًّا عَلَى الْمَصْلَحَةِ فِيمَا يَتَعَلَّقُ بِالْأُمُورِ الْعَامَّةِ لَمْ يُنْفَذْ أَمْرُهُ
 شَرَعًا إِلَّا إِذَا وَافَقَهُ فَإِنْ خَالَفَهُ لَمْ يُنْفَذْ. وَلِهَذَا قَالَ الْإِمَامُ أَبُو يُوسُفَ فِي كِتَابِ
 الْخَرَاجِ مِنْ بَابِ إِحْيَاءِ الْمَوَاتِ: وَلَيْسَ لِلِإِمَامِ أَنْ يَخْرُجُ شَيْئًا مِنْ يَدِ أَحَدٍ إِلَّا بِحَقِّ

“Jika tindakan imam itu didasarkan kepada kepentingan umum, maka secara syar’i perintahnya tidak boleh dilaksanakan kecuali sesuai dengan kepentingan umum tersebut. Dan jika bertentangan, maka tidak boleh dilaksanakan. Oleh karenanya, Imam Abu Yusuf dalam kitab Al Kharraj min babi ihyail mawat menyatakan, imam tidak boleh mengeluarkan apapun dari tangan siapapun kecuali dengan hak yang (berkekuatan hukum) tetap dan ma’ruf.”¹⁵

Akan tetapi, dalam buku Ahkamul Fuqaha.¹⁶ diceritakan bahwa dulu ketika Umar r.a. diangkat sebagai khalifah dan jumlah penduduk semakin banyak, beliau memperluas masjid dengan membeli rumah dan dirobohkannya. Kemudian beliau menambahkan perluasannya dengan dengan merobohkan (bangunan) penduduk yang beraa di sekitar masjid yang enggan untuk menjualnya. Umar r.a. kemudian memberikan harga tertentu sehingga mereka mau menerimanya. Hal ini juga terjadi di masa kekhalifahan shahabat Utsman bin Affan r.a

Dari peristiwa tersebut, menjelaskan bahwa:

حَا بَهَا فِي وَسْعِ الْمَسْجِدِ

وَكَذَلِكَ عُثْمَانُ وَكَانَ الصَّحَابَةُ فِي زَمَانِهَا مُتَوَافِرِينَ وَلَمْ يَنْقَلِ إِنْكَارَ ذَلِكَ.)

17 (

¹⁵ Ibid., hlm 552

¹⁶ Seperti Yang Dikutip Dari Kitab Al Ahkamul Sulthaniyyah Li Ibni Najim. hlm. 124

¹⁷ Ibnu Subkiy Dalam Kitabnya Al Asybah Wan Nadhair Li Ibni Subkiy. hlm. 116,

“Barangkali yang dimaksud sesuai dengan pemindahan kesepakatan adalah bahwa Umar membeli rumah dari pemiliknya untuk memperluas masjid. Demikian halnya yang dilakukan oleh Utsman. Para shahabat pada masa itu masih melimpah (di Madinah), namun tidak memberi informasi adanya pengingkaran mereka.”

Kemudian dijelaskan bahwa, “adapun pemaksaan dengan (alasan) yang benar, adalah sah. Melaksanakan kerelaan syara’ (kebenaran) itu kedudukannya sama dengan krelaan (pemilik)nya,”¹⁸ Pendapat ini diperkuat dengan pendapat atau ketentuan yang terdapat dalam kitab *Hasyiah Al Dasuqiy ‘alasy Syarhil Kabir* yang berbunyi:

اي واما لو أجبر على البيع جبرا حلالا كان البيع لازما كجره على بيع الدار لتوسع المسجد او الطريق او المقبرة. (حاشية الدسوق على الشرح الكبير: 6/3)

“Seandainya seseorang dipaksa untuk menjual (demi tujuan) yang baik dan halal, maka penjualannya sah, seperti dipaksa untuk menjual rumah untuk memperluas masjid, jalan umum atau kuburan.”

Pendapat Imam Ghazali ini diperkuat oleh adanya pendapat yang dikutip dari kitab *I’anatuth Thalibin* dalam buku ahkamul Fuqaha, yang artinya,

”Seandainya seseorang mengambil sesuatu yang diduga halal dari orang lain dengan cara yang diperbolehkan, maka secara batin merupakan sesuatu yang haram.... jika secara lahir tidak nampak baik, seperti yang lacur dari hasil pengkhianatan, maka kelak di akhirat akan dituntut kembali. Sedangkan di dunia, ia tidak akan dituntut sama sekali karena diambil dengan cara yang diperbolehkan,”¹⁹

d. Hak Kepemilikan Tanah

Dalam pandangan Islam, prinsip dasar kepemilikan tanah adalah karena pemanfaatan tanah itu sendiri. Status kepemilikan tanah dapat berubah karena ketidakmauan atau ketidakmampuan dalam pemanfaatan. Sebaliknya karena kemampuan memanfaatkan tanah maka dapat

¹⁸ Ahkamul Fuqaha Yang Mengutip Dari Kitab *Mughnil Muhtaj* Juz II. hlm. 7,

¹⁹ *Lajnah Ta’lif Wan Nasyr (LTN) NU Jawa Timur*, 2004: ,hlm 554.

menciptakan kepemilikan. Dalam pandangan Islam, cara-cara yang sah untuk memiliki tanah adalah melalui tiga jalur berikut:

- a. Pewarisan
- b. Akad pemindahan hak milik yang sah
- c. Kerja

Pewarisan tanah, yaitu pemberian hak milik tanah dari orang tua yang telah meninggal kepada ahli warisnya. Tanah warisan adalah hak milik yang sah, di mana seseorang boleh memanfaatkannya, menjualnya, dan mewariskannya kembali kepada ahli waris berikutnya.

Tanah juga dapat dimiliki melalui akad-akad pemindahan hak milik yang sah, misalnya melalui jual beli, wasiat dan pemberian (hibah), termasuk pemberian seseorang kepada orang lain atau pemberian negara kepada rakyatnya secara cuma-cuma. Jenis hibah yang terakhir ini sering disebut *iqtha'*.

Hasil kerja seseorang dalam memproduksi suatu tanah, misalnya menghidupkan tanah mati (*ihya'u al mawat*) dan memagari tanah (*tahjiir*), juga dapat menjadi sebab kepemilikan. Tanah yang mati adalah tanah yang tidak kelihatan bahwa tanah itu pernah dimiliki seseorang, tidak tampak adanya bekas sesuatu seperti pagar (batas-batas wilayah kepemilikan), tanaman atau budidaya tanah lainnya, bangunan, dan lain-lain. Jika seseorang memanfaatkan tanah mati ini menjadi produktif kembali, maka ia berhak memiliki tanah mati tersebut. Sementara memagari tanah sebenarnya juga mengandung implikasi menghidupkan tanah mati pula, sebab dengan membuat batas-batas wilayah ini maka seseorang telah bertekad untuk memanfaatkan tanah mati sehingga produktif.

Sedangkan dalam pandangan sosialisme, semua tanah adalah milik negara sehingga tidak seorang individupun dapat memilikinya. Sistem kepemilikan seperti ini jelas mengabaikan fitrah manusia atas keinginan memiliki, memelihara kepemilikan, dan menggunakannya untuk berbagai kepentingannya. Di samping itu, dalam prakteknya kepemilikan mutlak atas tanah dan sumber daya ekonomi lainnya oleh negara cenderung rawan terhadap penyalahgunaan wewenang oleh para

pejabat negara demi kepentingan penguasa ataupun kepentingan kelompoknya.

Dalam pandangan kapitalisme (liberalisme), penghargaan atas kepemilikan individu benar-benar berlebihan sehingga seringkali tidak memperhatikan harmoni berbagai tingkatan pendapatan dan kekayaan dalam masyarakat. Kelompok kaya dapat menguasai tanah seluas mungkin dan bebas untuk memanfaatkannya atau tidak, sementara kelompok miskin terpaksa menjadi buruh dengan pendapatan yang rendah. Seringkali terjadi

keadaan di mana sejumlah besar tanah milik masyarakat kaya dibiarkan menganggur (karena pemiliknya tidak sempat, tidak mampu, atau tidak mau mengolahnya), sementara banyak orang miskin yang tidak memiliki tanah sejangkalpun. Di sinilah feodalisme dapat tumbuh dengan subur

B. Kepemilikan Tanah Dan Implikasinya

Kepemilikan (milkiyah, ownership) dalam Syariah Islam didefinisikan sebagai hak yang ditetapkan oleh Allah SWT bagi manusia untuk memanfaatkan suatu benda.²⁰ Kepemilikan tidaklah lahir dari realitas fisik suatu benda, melainkan dari ketentuan hukum Allah pada benda itu.²¹ Syariah Islam telah mengatur persoalan kepemilikan tanah secara rinci, dengan mempertimbangkan 2 (dua) aspek yang terkait dengan tanah, yaitu:

1. Zat tanah (raqabah al-ardh), dan
2. Manfaat tanah (manfaah al-ardh), yakni penggunaan tanah untuk pertanian dan sebagainya. Dalam Syariah Islam ada 2 (dua) macam tanah yaitu :
 - a. **Tanah Usyriah (Al-Ardhu Al-'Usyriyah), Dan**
 - b. **Tanah Kharajiyah (Al-Ardhu Al-Kharajiyah).**²²

Tanah Usyriah adalah tanah yang penduduknya masuk Islam secara damai tanpa peperangan, contohnya Madinah Munawwarah dan Indonesia. Termasuk tanah usyriah adalah seluruh Jazirah Arab yang ditaklukkan

²⁰ (Idznu Asy-Syari' Bi Al-Intifa' Bil-'Ain). (Al-Nabhani, An-Nizham Al-Iqtishadi Fi Al-Islam. hlm 73).

²¹ (Abdul Ghani, Al-'Adalah Fi An-Nizham Al-Iqtishadi Fi Al-Islam. hlm 8).

²² (Al-Nabhani, Al-Syakhshiyah Al-Islamiyah, Juz II hlm. 237).

dengan peperangan, misalnya Makkah, juga tanah mati yang telah dihidupkan oleh seseorang (ihya`ul mawat). Tanah usyriah ini adalah tanah milik individu, baik zatnya (raqabah), maupun pemanfaatannya (manfaah).

Maka individu boleh memperjualbelikan, menggadaikan, menghibahkan, mewariskan, dan sebagainya. Tanah usyriyah ini jika berbentuk tanah pertanian akan dikenai kewajiban usyriyah (yaitu zakat pertanian) sebesar sepersepuluh (10 %) jika diairi dengan air hujan (tadah hujan). Jika diairi dengan irigasi buatan zakatnya 5 %. Jika tanah pertanian ini tidak ditanami, tak terkena kewajiban zakatnya. Sabda Nabi SAW, "Pada tanah yang diairi sungai dan hujan zakatnya sepersepuluh, pada tanah yang diairi dengan unta zakatnya setengah dari sepersepuluh." (Jika tanah usyriah ini tidak berbentuk tanah pertanian, misalnya berbentuk tanah pemukiman penduduk, tidak ada zakatnya. Kecuali jika tanah itu diperdagangkan, maka terkena zakat perdagangan.²³ Jika tanah usyriah ini dibeli oleh seorang non muslim (kafir), tanah ini tidak terkena kewajiban usyr (zakat), sebab non muslim tidak dibebani kewajiban zakat.

Tanah Kharajiyah adalah tanah yang dikuasai kaum muslimin melalui peperangan (al-harb), misalnya tanah Irak, Syam, dan Mesir kecuali Jazirah Arab, atau tanah yang dikuasai melalui perdamaian (al-shulhu), misalnya tanah Bahrain dan Khurasan. Tanah kharajiyah ini zatnya (raqabah) adalah milik seluruh kaum muslimin, di mana negara melalui Baitul Mal bertindak mewakili kaum muslimin. Ringkasnya, tanah kharajiyah ini zatnya adalah milik negara. Jadi tanah kharajiyah zatnya bukan milik individu seperti tanah kharajiyah. Namun manfaatnya adalah milik individu. Meski tanah tanah kharajiyah dapat diperjualbelikan, dihibahkan, dan diwariskan, namun berbeda dengan tanah usyriyah, tanah kharajiyah tidak boleh diwakafkan, sebab zatnya milik negara. Sedang tanah usyriyah boleh diwakafkan sebab zatnya milik individu.²⁴

Tanah kharajiyah ini jika berbentuk tanah pertanian akan terkena kewajiban kharaj (pajak tanah, land tax), yaitu pungutan yang diambil negara setahun sekali dari tanah pertanian yang besarnya diperkirakan sesuai dengan kondisi tanahnya. Baik ditanami atau tidak, kharaj tetap

²³ (Al-Nabhani, Ibid., Juz II hlm 240).

²⁴ (Al- Nabhani, Muqaddimah Ad-Dustur. hlm. 303).

dipungut. Tanah kharajiyah yang dikuasai dengan perang (al-harb), kharajnya bersifat abadi. Artinya kharaj tetap wajib dibayar dan tidak gugur, meskipun pemiliknya masuk Islam atau tanahnya dijual oleh non muslim kepada muslim. Sebagaimana Umar bin Khathab tetap memungut kharaj dari tanah kharajiyah yang dikuasai karena perang meski pemiliknya sudah masuk Islam.

Tapi jika tanah kharajiyah itu dikuasai dengan perdamaian (al-shulhu), maka ada dua kemungkinan :

- 1) Jika perdamaian itu menetapkan tanah itu menjadi milik kaum muslimin, kharajnya bersifat tetap (abadi) meski pemiliknya masuk Islam atau tanahnya dijual kepada muslim.
- 2) Jika perdamaian itu menetapkan tanah itu menjadi milik mereka (non muslim), kedudukan kharaj sama dengan jizyah, yang akan gugur jika pemiliknya masuk Islam atau tanahnya dijual kepada muslim.

Jika tanah kharajiyah yang ada bukan berbentuk tanah pertanian, misal berupa tanah yang dijadikan pemukiman penduduk, maka ia tak terkena kewajiban kharaj. Demikian pula tidak terkena kewajiban zakat (usyr). Kecuali jika tanah itu diperjualbelikan, akan terkena kewajiban zakat perdagangan. Namun kadang kharaj dan zakat (usyr) harus dibayar bersama-sama pada satu tanah. Yaitu jika ada tanah kharajiyah yang dikuasai melalui perang (akan terkena kharaj abadi), lalu tanah itu dijual kepada muslim (akan terkena zakat/usyr). Dalam kondisi ini, kharaj dibayar lebih dulu dari hasil tanah pertaniannya. Lalu jika sisanya masih mencapai nishab, zakat pun wajib dikeluarkan.

C. Cara-Cara Memperoleh Kepemilikan Tanah

Menurut Abdurrahman Al-Maliki, tanah dapat dimiliki dengan 6 (enam) cara menurut hukum Islam, yaitu melalui :

1. Jual Beli,
2. Waris,
3. Hibah,
4. Ihya`Ul Mawat (Menghidupkan Tanah Mati),
5. Tahjir (Membuat Batas Pada Tanah Mati),

6. Iqtha` (Pemberian Negara Kepada Rakyat).²⁵

Tahjir artinya membuat batas pada suatu tanah. Nabi SAW bersabda, "Barangsiapa membuat suatu batas pada suatu tanah (mati), maka tanah itu menjadi miliknya." (HR Ahmad).

Sedang **Itqa** artinya pemberian tanah milik negara kepada rakyat. Nabi SAW pada saat tiba di kota Madinah, pernah memberikan tanah kepada Abu Bakar As-Shiddiq dan Umar bin Khaththab. Nabi SAW juga pernah memberikan tanah yang luas kepada Zubair bin Awwam.

Ihya Al- Mawa'it Secara etimologis, kata *ihya'* berarti upaya menjadikan sesuatu menjadi hidup, aktif dan memiliki kepekaan serta daya tumbuh. Kata *al-mawâ t* dapat diartikan sebagai tanah yang tak bertuan atau tanah bero, tanah yang tak terpakai. Ringkasnya, tanah yang tidak digunakan. Sehingga *ihya' al-mawâ t* berarti menggunakannya.²⁶

Secara terminologis *ihya' al-mawâ t* berarti memperbaiki tanah dengan cara membangun, menanami atau membalik tanah yang tanah kosong, tak berair dan belum dimiliki atau dimanfaatkan oleh siapapun. Dan ada beberapa definisi yang dikemukakan para ulama tentang *ihya' al-mawâ t*, yaitu sebagai berikut:

- a) Menurut ulama Hanafiyah *ihya' al-mawâ t* adalah penggarapan lahan yang belum dimiliki dan digarap oleh orang lain karena ketiadaan irigasi serta jauh dari pemukiman
- b) Menurut Imam Rafi'i *ihya' al-mawâ t* adalah mengusahakan sebidang tanah yang tidak ada atau tidak diketahui pemiliknya dan tidak dimanfaatkan oleh seseorang.
- c) Menurut Imam Syafi'I dalam kitab *al-umm*, *ihya' al-mawâ t* adalah sebidang tanah yang tidak ada pemiliknya dan tidak ada seorangpun yang memanfaatkannya.

Dengan demikian definisi *ihya' al-mawâ t* dapat dikatakan memperbaiki tanah pertanian atau membuatnya bisa dijadikan lahan pertanian, dengan membuang semua pantangannya (bebatuan,

²⁵ (Al-Maliki, As-Siyasah Al-Iqtishadiyah Al-Mustla. hlm 51).

²⁶ Al-Zuhaily, *Al-Fiqh al-Islami*. hlm. 4614-4615 bandingkan dengan Ibn Qudamah al-Muqaddasi, *Al-Mughni Wa l--Syarh al-Kabir*. hlm. 147

rerumputan), membuat saluran air, menimbuni dengan tanah yang cocok untuk pertanian serta memagarinya.

Cara *ihya' al-mawâ t* pada umumnya meliputi salah satu dari beberapa tindakan berikut, yaitu menyuburkan tanah, membersihkan tanah, menanaminya dengan tumbuh-tumbuhan, membangun dinding atau memagarinya, dan menggali parit yang di sekelilingnya. Namun semua itu tergantung pada adat kebiasaan dalam membangun tanah tersebut.²⁷ Dalam hal ini tidak semua tanah dapat dibuka atau dijadikan sebagai lahan miliknya. Para fukaha sepakat tanah ini terbatas pada tanah yang belum dimiliki dan tak ada tanda pemakaian dan pemanfaatannya. Namun mereka berselisih pendapat berkenaan dengan jenis-jenis tanah, seperti uraian berikut

Tanah atau lahan yang sebelumnya telah digarap seseorang tapi kemudian ditinggalkan sehingga menjadi lahan kosong. Terhadap tanah seperti ini Ulama Syafi'iyah dan Hanabilah menyatakan tidak boleh digarap orang lain, karena tanah itu sebelumnya telah digarap oleh seseorang, sekalipun setelah itu ia tinggalkan kosong. Tanah seperti ini termasuk kedalam kategori yang telah menjadi milik orang lain. Akan tetapi Imam Abu Yusuf, pakar fiqh Hanafi menyatakan bahwa tanah seperti itu boleh digarap orang lain, selama penggarap sebelumnya tidak diketahui, dan lahan itu berada jauh dari pemukiman penduduk. Ulama Malikiyah menyatakan tanah yang telah berubah menjadi tanah kosong, sekalipun sebelumnya telah digarap orang lain, lalu ia tinggalkan sehingga tidak terurus boleh digarap oleh orang lain.²⁸

- 1) Tanah atau lahan yang di dalamnya ada bekas-bekas pemerintahan kuno, seperti pemerintah Bizantium dan peninggalan kaum Samud. Lahan seperti ini, menurut kesepakatan mazhab yang empat, boleh dijadikan obyek *ihya' al-mawâ t*. Akan tetapi, di kalangan ulama Syafi'iyah ada pendapat lain yang menyatakan bahwa lahan seperti itu tidak termasuk obyek *ihya' al-mawâ t*.

²⁷ Ibnu Mas'ud dan Zainal Abidin, *Fiqh Mazhab Syafi'i, Edisi Lengkap: Muamalah, Munakahat, Jinayah*, (Bandung : CV. Pustaka Setia, 2000), cet.I, hlm 143

²⁸ Nasrun Haroen, *Fiqh Muamalah*, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2007). hlm. 47-48

- 2) Tanah atau lahan yang sebelumnya dimiliki oleh orang Islam atau kaum dzimmi (orang kafir yang tinggal dan tunduk kepada perturan Negara Islam), namun tidak diketahui secara pasti siapa pemiliknya. Ulama Hanafiyah, Malikiyah, dan salah satu riwayat dari Imam Ahmad bin Hanbal menyatakan bahwa lahan seperti ini boleh dijadikan *ihya' al-mawâ t*. Adapun ulama Syafi'iyah menyatakan bahwa lahan seperti itu adalah sama dengan harta yang hilang. Tanggung jawab untuk memelihara lahan seperti itu berada di pundak pemerintah, sampai diketahui pemiliknya, dan tidak boleh dijadikan obyek *ihya' al-mawâ t* oleh seseorang. Pendapat terkuat dikalangan Hanabilah menyatakan bahwa lahan seperti itu tidak boleh dijadikan obyek *ihya' al-mawâ t*, tetapi lahan itu berstatus *al-fai'* (harta yang diperoleh umat Islam melalui suatu penaklukan daerah kafir, tanpa peperangan dan digunakan untuk kemaslahatan umat Islam). Harta seperti ini menurut ulama Hanabilah, boleh dipergunakan untuk kepentingan umum.

Al-Iqta Secara etimologi, *al-Iqta*³⁹ berarti memotong. Persoalan *al-Iqta'* di dalam fiqih Islam dibahas dalam persoalan yang menyangkut pemilikan lahan oleh pribadi maupun pemerintah. Secara terminologi para ulama fiqh mendefinisikan *al-Iqta'* sebagai ketetapan pemerintah tentang penentuan lahan kepada seseorang yang dianggap cakap menggarap lahan itu, baik penetapan itu sebagai hak milik, maupun hak pemanfaatan lahan.⁴⁰ Selain itu *iqta'* juga dapat didefinisikan sebagai harta yang diberi Pemerintah dalam bentuk tanah. Pemberian tersebut dapat menjadi hak atupun hanya sebagai bentuk pemanfaatan terhadap tanah tersebut.²⁹

Menurut Qadhi Iyadh yang dimaksud dengan *al-Iqta'* (membagi-bagi tanah) adalah pembolehan atau izin kepala Negara untuk memanfaatkan sesuatu dari kekayaan Allah kepada orang yang beliau pandang ahli dalam bidang itu.⁴² Jadi *al-Iqta'* adalah ketetapan pemerintah tentang penentuan tanah kepada seseorang yang

²⁹ Muhammad Rawwâs Qal`aji, *Mausû`ah Fiqh `Umar ibn al-Khatâ b*, (Beirut : Dâral-Nafâis, 1986). hlm.. 81

dianggap cakap menggarap tanah tersebut, baik penetapan itu sebagai hak milik maupun hak pemanfaatannya saja, dengan syarat tanah tersebut belum dimiliki orang lain.

Dasar hukum *al-Iqta'* Para ulama fiqih menyatakan bahwa pihak penguasa dibolehkan menyerahkan penggarapan lahan kosong yang dimiliki seseorang kepada seorang yang dianggap cakap untuk menggarap lahan itu, baik penyerahan lahan itu berupa pemilikan, maupun merupakan hak memanfaatkan lahan itu selama waktu tertentu. Macam-macam *al-Iqta'* Ada beberapa macam *al-Iqta'* yang dikemukakan oleh para ulama fiqh yaitu:

- a) Hukum *Iqta' al-Mawâ t* (lahan kosong yang digarap seseorang). Para ulama fiqih menetapkan bahwa Pemerintah dibolehkan untuk menentukan dan menyerahkan sebidang lahan untuk digarap oleh orang tertentu yang dianggap cakap dalam menggarap lahan itu. Tujuannya adalah agar lahan itu menjadi lahan yang produktif dan masyarakat terbantu. Alasannya adalah hadis-hadis Rasulullah di atas, ulama Malikiyah menyatakan bahwa jika Pemerintah menentukan sebidang lahan untuk digarap seseorang, maka lahan itu berstatus hak milik penggarap, sekalipun belum ia garap. Alasannya adalah karena ketetapan pemerintah itu mengacu kepada pemilikan. Sedangkan Jumhur ulama menyatakan bahwa lahan yang diserahkan Pemerintah untuk seseorang itu tidak berstatus hak milik, tetapi menjadi hak pemanfaatan lahan dalam jangka waktu tertentu yang oleh ulama Hanafiyah dibatasi selama tiga tahun, sehingga apabila Pemerintah meminta kembali lahan itu, penggarap harus mengembalikannya. Ulama Hanabilah menyatakan bahwa Pemerintah boleh saja menjanjikan lahan itu menjadi hak milik seseorang atau hak pemanfaatan oleh seseorang, baik lahan itu lahan kosong yang belum dimiliki orang maupun lahan Negara, jika Pemerintah dalam penentuan itu ada kemaslahatan yang lebih besar.

- b) Hukum *Iqta' al-irfaq* (lahan-lahan yang dimanfaatkan untuk kepentingan umum). Ulama Syafi'iyah dan Hanabilah berpendirian bahwa Pemerintah boleh menetapkan lahan tertentu untuk pekarangan masjid, tempat-tempat istirahat di pasar, dan jalan yang luas, dengan status hak pemanfaatan saja bukan hak milik, selama penetapan lahan itu tidak merugikan kepentingan orang banyak. Apabila Pemerintah memerlukan lahan itu, mereka dapat memintanya kembali, dan berakhirlah hak pemanfaatan lahan itu oleh penggarap. *Iqta' al-irfaq* contohnya adalah seperti apa yang terjadi di wilayah Indonesia yaitu lahan-lahan yang digarap oleh para transmigran di berbagai wilayah Indonesia.
- c) Hukum *Iqta' al-ma'â din* (harta terpendam). Kata *al-ma'âdin* berarti tambang atau sumber barang-barang tambang. Terdapat perbedaan ulama fiqh dalam mendefinisikan *al-ma'â din*. Ulama Hanafiyah menyatakan bahwa *al-ma'â din* adalah seluruh harta yang terpendam dalam tanah, baik atas kehendak Allah Swt, seperti bijih besi, emas dan perak, maupun harta yang disimpan manusia zaman dahulu (harta karun). Selain itu juga ulama ini menyamakan status *al-ma'adin* dengan harta karun yang tersimpan di dalam tanah (*rikaz*).³⁰

Akan tetapi, Jumhur ulama membedakan antara *rikaz* dan *al-ma'adin*. *Rikaz* adalah harta terpendam yang disimpan orang terdahulu sebelum adanya Islam. Sedangkan *al-ma'â din* adalah harta terpendam yang disimpan oleh orang yang telah memeluk Islam. Ulama Syafi'iyah dan Hanabilah membagi *al-ma'adin* kepada dua bagian, yaitu *al-ma'â din zâ hirah* dan *al-ma'â din bâ tinah*, *al-ma'âdin zâhirah* seperti minyak bumi, gas dan belerang. Sedang *al-ma'adin bathinah* seperti emas, perak, besi dan tembaga.

Selain definisi, ulama juga berbeda pendapat dalam hal pemilikan harta tersebut. Ulama Malikiyah berpendapat bahwa

³⁰ Abdul Azis, *Ensiklopedi Hukum Islam*. hlm.. 735

seluruh harta *al-ma'âdin* dan rikaz tidak bisa dimiliki seseorang, ia menjadi milik dan dikuasai oleh Negara untuk kepentingan bersama. Menurut ulama Hanafiyah harta terpendam itu dapat dimiliki seseorang jika tanah tersebut adalah miliknya. Jika barang yang ditemukan itu seperti emas dan perak, maka diwajibkan zakat 20%. Jika barang itu seperti minyak bumi dan batu berharga, maka seluruhnya milik penemu dan tidak dikenakan pajak.

Sedangkan ulama Syafi'iyah dan Hanabilah membedakan antara *al-ma'âdin* dan rikaz. Jika *al-ma'adin* zahirah ditemukan maka seluruhnya menjadi milik Negara dan dipergunakan untuk kepentingan umum. Jika *al-ma'âdin bâ tînah* ditemukan seseorang di dalam tanah kosong, maka harta itu menjadi miliknya dan dikenakan zakat 2,5%. Jika itu berbentuk rikaz dan ditemukan oleh seseorang di tanah kosong maka harta itu menjadi miliknya dan dikenakan pajak sebesar 20%. Apabila tanah itu ditemukan di tanah milik seseorang, maka penemunya tidak mendapatkan apapun.

D. Syarat-syarat Membuka Lahan

1. Syarat pelaku (*al muhyi*)

Muhyi adalah orang yang melakukan pembukaan lahan yang menjadi sebab kepemilikan, menurut Jumhur (Hanafiyah, Malikiyah dan Hanabilah) tidak disyaratkan beragama Islam. Hal ini berdasarkan redaksi hadits yang umum "*orang yang membuka lahan, dia pemiliknya*"; dan juga karena membuka lahan adalah salah satu sebab kepemilikan. Dalam hal ini muslim dan non-muslim sama.

Ulama Syafi'iyah mensyaratkan si pembuka lahan adalah muslim, seorang dzimmi tidak berhak melakukannya, sekalipun mendapat izin dari Pemerintah. Sebab membuka lahan berarti menguasainya. Jika seorang dzimmi membuka lahan, maka ia bebas dari kewajiban pajak.

2. Syarat lahan yang hendak dibuka (*al muhyat*)

Bukan lahan yang telah dimiliki seseorang (baik muslim ataupun dzimmi) dan bukan hak perorangan. tidak dimanfaatkan oleh penduduk

perkampungan, baik jauh ataupun dekat. Menurut ulama Syafi'iyah lahan itu berada di wilayah Islam. Jika berada di wilayah non-muslim, seorang muslim berhak membukanya jika pemiliknya tidak mencegahnya. Sedangkan ulama Jumah selain Syafi'iyah tidak mensyaratkan ketentuan ini, tidak ada beda antara wilayah Islam ataupun non-muslim³¹

3. Syarat yang terkait dengan penggarapan lahan

Menurut Abu Hanifah, harus memperoleh izin dari pemerintah. Apabila pemerintah tidak mengizinkannya, maka seseorang tidak boleh langsung menggarap lahan itu. Menurut ulama Malikiyah jika lahan itu dekat dengan pemukiman, untuk menggarapnya harus mendapat izin dari pemerintah, dan jika lahan itu jauh dari pemukiman tidak perlu izin dari pemerintah. Sementara ulama Syafi'iyah, Hanabilah, Abu Yusuf dan Muhammad al-Syaibani keduanya pakar fiqh Hanafi, menyatakan bahwa seluruh lahan yang menjadi obyek *ihya' al-mawâ t* jika ingin digarap oleh seseorang tidak perlu mendapat izin dari pemerintah karena harta seperti itu adalah harta yang boleh dimiliki oleh setiap orang, namun dianjurkan mendapatkan izin dari pemerintah, untuk menghindari sengketa dikemudian hari. Menurut ulama Hanafiyah, lahan itu sudah harus digarap dalam waktu tiga tahun jika selama tiga tahun lahan itu tidak digarap secara intensif,

E. Pendistribusian Tanah

Lahan pertanian tidak boleh disewakan, Rasulullah bersabda : “Barang siapa mempunyai tanah pertanian, hendaklah ia mengolahnya atau memberikan kepada saudaranya, jika ia enggan memberikan maka tahanlah tanahnya itu. (HR. Bukhori). Sebagian ulama membolehkan penyewaan tanah atau lahan pertanian dengan sistem bagi hasil, dengan dalil bahwa rasul telah bermuamalah dengan penduduk khaibar dengan sistem bagi hasil. Akan tetapi itu semua adalah cara rasul untuk Tanah yang didalamnya ada hasil tambang, misalnya; emas, perak dan minyak, maka kemungkinan:

³¹ Di antara argumen yang dapat disebutkan adalah bahwa wilayah non-muslim dapat diperoleh dengan cara penaklukan secara paksa atau perdamaian. Di sinilah relevansi *ghanimah* dan *fay'*, seperti dalam ulasan tentang tanah. Ibn Qudamah al-Mukadasiy, *Al mughni Wa as Syarh al Kabir. hlm 150*

1. Tetap menjadi milik pribadi karena sedikit hasil tambangnya.
2. Tanah menjadi milik negara karena kandungan mineral tambangnya banyak.

Dengan dasar bahwa nabi pernah memberikan tanah bergunung dan bertambang kepada Bilal bin Al kharits Al muzni. Ini menunjukkan tanah yang bertambang boleh dimiliki individu jika kapasitas produksi sedikit. *Hilma* adalah tanah atau wilayah yang ditetapkan secara khusus oleh negara untuk kepentingan tertentu. Tidak boleh dimanfaatkan individu. Rasul dan para sahabat pernah menetapkan hima pada tempat tempat tertentu. Misal menetapkan naqi'(nama padang rumput dimadinah) khusus untuk menggembalakan kuda kuda kaum muslimin, Abu bakar pernah menentukan dan menetapkan rabdzah (nama padang rumput) khusus untuk menggembalakan unta-unta zakat bukan untuk keperluan lainnya.

F. **Kepentingan Umum**

Syariat Islam sangat memperhatikan terwujudnya kesejahteraan dan kemaslahatan umum. Oleh karena itu, prinsip ini harus menjadi acuan bagi pembangunan nasional dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Perwujudan kesejahteraan dan kemaslahatan umumnya mengakomodasi kepentingan semua pihak tanpa memandang keyakinan, golongan, warna kulit dan tidak bertentangan dengan syariat Islam (Qur'an, hadist, ijma' dan qiyas). Masalah ammah ini adalah kemaslahatan yang bermuatan pada prinsip keadilan, kemerdekaan, dan kesetaraan manusia di depan hukum.

Dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, peranan warga masyarakat, warga bangsa dan lembaga keagamaan menjadi sangat menentukan dalam proses perumusan apa yang dimaksud dengan kemaslahatan umum. Dalam hubungan ini, maka prinsip syuro sebagaimana ditegaskan dalam al-Qur'an wa amruhum syuro bainahum (urusan mereka dimusyawarahkan diantara mereka) menjadi sangat strategis.

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang latar belakang agama masyarakatnya berbeda-beda, umat Islam seharusnya mampu mengartikulasikan prinsip-prinsip kemaslahatan yang digariskan oleh ajaran agamanya dalam bahasa sekaligus menurut argumentasi masyarakat. Dengan demikian maka prinsip-prinsip yang mulanya (dianggap) bersifat

terbatas bisa menjadi milik bersama, milik masyarakat, bangsa dan umat manusia.

Jika proses syura, dimana kemaslahatan umum ditentukan, harus melalui lembaga perwakilan, maka secara sungguh-sungguh harus diperhatikan persyaratan-persyaratan sebagai berikut:

1. Orang-orang yang duduk di dalamnya benar-benar menghayati aspirasi kemaslahatan umum dari segenap rakyat yang diwakilinya, terutama lapisan *dlu'afa* dan *mustadl'afin*.
2. Untuk mengkondisikan komitmen moral dan politik orang-orang yang duduk dalam lembaga perwakilan seperti tersebut diatas, perlu pola rekrutmen yang memastikan mereka datang dari rakyat dan ditunjuk oleh rakyat dan bekerja/bersuara untuk kepentingan rakyat.
3. Secara struktural, lembaga perwakilan tempat persoalan bersama dimusyawarahkan dan diputuskan, benar-benar bebas dari pengaruh atau pun tekanan pihak maupun yang dapat mengganggu tegaknya prinsip kemaslahatan bagi rakyat banyak.
4. Kemaslahatan umum yang telah dituangkan dalam bentuk kebijakan-kebijakan atau undang-undang oleh lembaga perwakilan rakyat (*majelis istisyari*) merupakan acuan yang harus dipedomani oleh pemerintah sebagai pelaksana secara jujur dan konsekwen. Prinsip *Tashoruful imam manutun bil masalah* harus dipahami sebagai prinsip Keterikatan imam dalam setiap jenjang pemerintahan terhadap kemaslahatan yang Telah disepakati bersama.

Sementara itu rakyat secara keseluruhan, dari mana kemaslahatan dirujukkan dan untuk siapa kemaslahatan harus diwujudkan, wajib memberi dukungan yang positif dan sekaligus kontrol yang kritis secara berkelanjutan terhadap lembaga perwakilan sebagai perumus (legislative), lembaga pemerintah sebagai pelaksana (eksekutif), lembaga peradilan sebagai penegak (judikatif).

Dalam mewujudkan masalah'ammah harus diupayakan agar tidak menimbulkan kerugian orang lain atau sekurang-kurangnya memperkecil kerugian yang timbul karena upaya menghindari

kerusakan harus diutamakan dari pada upaya mendatangkan masalah.³²

G. Ganti Kerugian

Dalam suatu musyawarah setiap peserta saling mengemukakan pikiran, pendapat atau pertimbangan kemudian lahir kesimpulan bersama. Apabila suatu musyawarah menghasilkan kesimpulan bersama maka masing - masing peserta terikat dengan kesimpulan tersebut dan bertanggung jawab terhadap putusan tersebut baik moril dan formil. Musyawarah tersebut dilakukan harus sejalan dengan tujuan syari'at yaitu terpeliharanya hak atau jaminan dasar manusia yang meliputi kehormatan, keyakinan agama, jiwa, akal, keluarga, keturunan dan keselamatan hak milik. Masalah yang diselesaikan harus sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam fiqih Islam yaitu:

1. Penentuan ganti rugi tersebut tidak menyalahi hukum syari'at Islam³³
2. Harus sama ridha dan ada pilihan antara kedua belah pihak tanpa ada unsur paksaan dan tipuan dari pihak lain.
3. Harus jelas tujuannya agar tidak ada kesalah pahaman diantara para pihak tentang apa yang telah dikerjakan di kemudian hari.

Dalam penentuan ganti rugi pembebasan tanah seharusnya dilaksanakan dan diatur dengan sebaik baiknya. Mengenai masalah ini penulis memaparkan beberapa point alternatif untuk penyelesaian masalah ganti rugi sebagai mana yang telah dikaji dalam hukum Islam.

a) Menjaga kehormatan manusia

Nilai kehormatan manusia telah dijelaskan dalam al- Qur'an surat Al-Israa' (17) ayat 70 :

..... وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ ﴿٧٠﴾

“ Dan sesungguhnya telah Kami muliakan anak-anak Adam,” (Al-sra': 70)

³² <http://www.nu.or.id/post/read/3327/prinsip-kepentingan-umum-dalam-kehidupan-bermasyarakat-dan-bernegara-pbnu>

³³ M. Yunan Nasution, Keadilan Dan Musyawarah , (Semarang : Ramadhani, 1993). hlm. 26

Dalam menetapkan bentuk dan besar ganti rugi manusia (pemilik tanah) harus dihormati apalagi mereka sudah mengorbankan hak miliknya demi kepentingan umum. Oleh karena itu pemilik tanah perlu diberi jasa tersendiri yang dapat meningkatkan tarap hidupnya, bukan sebaliknya rakyat akan semakin lebih sengsara.³⁴

b) **Keadilan**

Keadilan berarti memberikan kepada seseorang sesuatu haknya secara seimbang (proporsional) antara jasa yang diberikan dengan imbalan yang diterimanya. Dalam penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi pembebasan tanah ini pemerintah (investor) selayaknya memperhatikan asas keadilan ini dikarenakan jasa yang telah dikorbankan pemilik tanah sudah begitu besar, tidak hanya mengorbankan tanahnya saja, tapi juga kehilangan mata pencaharian

c) **Menarik Manfaat dan Menghindarkan Madarat**

Pembangunan adalah untuk rakyat atau dengan kata lain untuk kemaslahatan umum jangan sampai rakyat justru menjadi korban pembangunan.

d) **Kesukarelaan**

Fiqih Islam memandang bahwa pada dasarnya pembebasan tanah rakyat untuk kepentingan apapun hanya bisa dilaksanakan atas dasar prinsip kesukarelaan dari pihak pemilik baik dalam bentuk jual beli atau hibah, wakaf atau sedekah lainnya. Dalam bentuk jual beli prinsip sukarela kedua belah pihak baik dalam penentuan harga, penyerahan barang maupun hal-hal lain yang menjadi keperluan kedua pihak tetap berlaku.

H. Musyawarah Terhadap Pengadaan Tanah Pada Ganti Rugi

Dalam suatu musyawarah setiap peserta saling mengemukakan pikiran, pendapat atau pertimbangan kemudian lahir kesimpulan bersama. Apabila suatu musyawarah menghasilkan kesimpulan bersama maka masing - masing peserta terikat dengan kesimpulan tersebut dan bertanggung jawab terhadap putusan tersebut baik moril dan formil.³⁵ Musyawarah tersebut

³⁴ Chairuman P., Hukum Perjanjian Dalam Islam, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994). hlm 3

dilakukan harus sejalan dengan tujuan syari'at yaitu terpeliharanya hak atau jaminan dasar manusia yang meliputi kehormatan, keyakinan agama, jiwa, akal, keluarga, keturunan dan keselamatan hak milik. Masalah yang diselesaikan harus sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam fiqih Islam yaitu:

1. Penentuan ganti rugi tersebut tidak menyalahi hukum syari'at Islam³⁶
2. Harus sama ridha dan ada pilihan antara kedua belah pihak tanpa ada unsur paksaan dan tipuan dari pihak lain.
3. Harus jelas tujuannya agar tidak ada kesalah pahaman diantara para pihak tentang apa yang telah dikerjakan di kemudian hari.

I. Teori Kedilan

Kata adil (*al-'adl*) berasal dari bahasa Arab, dan dijumpai dalam al-Qur'an, sebanyak 28 tempat yang secara etimologi bermakna pertengahan.³⁷ Pengertian adil, dalam budaya Indonesia, berasal dari ajaran Islam. Kata ini adalah serapan dari kata Arab '*adl*'³⁸ Secara etimologis, dalam Kamus Al-Munawwir, *al'adl* berarti perkara yang tengah-tengah³⁹ Dengan demikian, adil berarti tidak berat sebelah, tidak memihak, atau menyamakan yang satu dengan yang lain (*al-musâwah*). Istilah lain dari *al-'adl* adalah *al-qist*, *al-misl* (sama bagian atau semisal).⁴⁰ Menurut Ahmad Azhar Basyir, keadilan adalah meletakkan sesuatu pada tempat yang sebenarnya atau menempatkan sesuatu pada proporsinya yang tepat dan memberikan kepada seseorang sesuatu yang menjadi haknya⁴¹ Al-Qur'an memerintahkan perbuatan adil dan kebajikan seperti bunyi firman-Nya :

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ...﴾

³⁶ M. Yunan Nasution, Keadilan Dan Musyawarah , (Semarang : Ramadhani, 1993). hlm 26

³⁷ Muhammad Fu'ad *Abd al-Baqiy*, *Al-Mu'jam al-Mufahras li Alfaz Al-Qur'an alKarim*, *Dar al-Fikr*, Beirut, 1981. hlm 448 – 449.

³⁸ M.Dawam Rahardjo, *Ensiklopedi Al-Qur'an: Tafsir Sosial Berdasarkan KonsepKonsep Kunci*, *Paramadina*, Jakarta, 2002. hlm 369.

³⁹ Ahmad Warson Al-Munawwir, *Kamus Al-Munawwir Arab-Indonesia Terlengkap*, *Pustaka Progressif*, Yogyakarta, 1997. hlm 906.

⁴⁰ Abdul Aziz Dahlan, et. all, (editor), *Ensiklopedi Hukum Islam*, jilid 2, PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1997. hlm 25

⁴¹ Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan dalam Islam*, UII Pres, Yogyakarta, 2000. hlm 30.

Artinya: "*Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan,,,"* (QS Al-Nahl [16]: 90)⁴²

Ihsan (kebajikan) dinilai sebagai sesuatu yang melebihi keadilan. Namun dalam kehidupan bermasyarakat, keadilan lebih utama daripada kedermawanan atau ihsan. Ihsan adalah memperlakukan pihak lain lebih baik dari perlakuannya, atau memperlakukan yang bersalah dengan perlakuan yang baik.

Perbedaan adalah sifat masyarakat, namun hal itu tidak boleh mengakibatkan pertentangan. Sebaliknya, perbedaan itu harus mengantarkan kepada kerja sama yang menguntungkan semua pihak. Demikian kandungan makna firmannya pada surat Dalam surat Az-Zukhruf tujuan perbedaan itu dinyatakan:

أَهُمْ يَقْسِمُونَ رَحْمَتَ رَبِّكَ نَحْنُ قَسَمْنَا بَيْنَهُمْ مَعِيشَتَهُمْ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَرَفَعْنَا
بَعْضَهُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِيَتَّخِذَ بَعْضُهُمْ بَعْضًا سُخْرِيًّا وَرَحْمَتُ
رَبِّكَ خَيْرٌ مِّمَّا يَجْمَعُونَ

Artinya: *Apakah mereka yang membagi-bagi rahmat Tuhanmu? Kami telah menentukan antara mereka penghidupan mereka dalam kehidupan di dunia, dan Kami telah meninggikan sebagian mereka atas sebagian yang lain beberapa derajat, agar sebagian mereka dapat saling mempergunakan sebagian yang lain. Dan rahmat Tuhanmu lebih baik dari apa yang mereka kumpulkan* (Az-Zukhruf 43: 32).⁴³

Gagasan Islam tentang keadilan dimulai dari diskursus tentang keadilan ilahiyah, apakah rasio manusia dapat mengetahui baik dan buruk untuk menegakkan keadilan dimuka bumi tanpa bergantung pada

⁴² Yayasan Penyelenggara Penterjemah/Pentafsir al-Qur'an, Al-Qur'an dan Terjemahnya, Departemen Agama 1986. hlm 415

⁴³ Yayasan Penyelenggara Penterjemah/Pentafsir al-Qur'an, Al-Qur'an dan Terjemahnya, Departemen Agama 1986. hlm 798

wahyu atau sebaliknya manusia itu hanya dapat mengetahui baik dan buruk melalui wahyu. Pada optik inilah perbedaan-perbedaan teologis di kalangan cendekiawan Islam muncul. Perbedaan-perbedaan tersebut berakar pada dua konsepsi yang bertentangan mengenai tanggung jawab manusia untuk menegakkan keadilan ilahiah, dan perdebatan tentang hal itu melahirkan dua mazhab utama teologi dialektika Islam yaitu: mu`tazilah dan asy`ariyah.

Setiap anggota masyarakat dituntut untuk *fastabiqul khairât* (berlomba-lombalah di dalam kebajikan) (QS Al-Baqarah [2]: 148). Setiap perlombaan menjanjikan "hadiah". Di sini hadiahnya adalah mendapatkan keistimewaan bagi yang berprestasi. Tentu akan tidak adil jika peserta lomba dibedakan atau tidak diberi kesempatan yang sama. Tetapi, tidak adil juga bila setelah berlomba dengan prestasi yang berbeda, hadiahnya dipersamakan, sebab akal maupun agama menolak hal ini

يَسْتَوِي الْقَاعِدُونَ الْمُؤْمِنِينَ غَيْرُ أُولِي الضَّرَرِ الْمُجَاهِدُونَ
 سَبِيلَ اللَّهِ بِأَمْوَالِهِمْ وَأَنْفُسِهِمْ فَضَّلَ اللَّهُ الْمُجَاهِدِينَ بِأَمْوَالِهِمْ وَأَنْفُسِهِمْ عَلَى
 الْقَاعِدِينَ وَكُلٌّ مِنَ اللَّهِ الْحُسْنَىٰ اللَّهُ الْمُجَاهِدِينَ
 الْقَاعِدِينَ أَجْرًا عَظِيمًا

Artinya: *Tidaklah sama antara mukmin yang duduk (tidak berjuang) kecuali yang uzur dengan orang yang berjuang di jalan Allah dengan harta dan jiwa mereka. Allah melebihkan orang-orang yang berjihad dengan harta dan jiwa mereka atas orang-orang yang duduk (tidak ikut berjuang karena uzur) satu derajat. Dan, kepada masing-masing mereka Allah menjanjikan imbalan baik...(QS Al-Nisa [4]: 95).*⁴⁴

... هَلْ يَسْتَوِي الَّذِينَ يَعْلَمُونَ وَالَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ...⁴⁵

⁴⁴ *Ibid.*, hlm.136

Artinya: Katakanlah : *Adakah sama orang yang mengetahui dengan orang-orang yang tidak mengetahui?* (QS Al-Zumar [39]: 9).⁴⁵

Keadilan seperti terlihat di atas, bukan mempersamakan semua anggota masyarakat, melainkan mempersamakan mereka dalam kesempatan mengukir prestasi. Sehubungan dengan itu, *Murtadha Muthahhari* menggunakan kata adil dalam empat hal, pertama, yang dimaksud dengan adil adalah keadaan yang seimbang; kedua, persamaan dan penafsiran (peniadaan) terhadap perbedaan apa pun; ketiga, memelihara hak-hak individu dan memberikan hak kepada setiap orang yang berhak menerimanya⁴⁶ Keadilan dalam pelaksanaannya tergantung dari struktur-struktur kekuasaan dalam masyarakat, struktur-struktur mana terdapat dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, dan ideologi. Maka membangun keadilan berarti menciptakan struktur-struktur yang memungkinkan pelaksanaan keadilan.

Keharusan berlaku adil pun harus ditegakkan dalam keluarga dan masyarakat muslim itu sendiri, bahkan kepada orang kafir pun umat Islam diperintahkan berlaku adil. Untuk keadilan sosial harus ditegakkan tanpa membedakan karena kaya miskin, pejabat atau rakyat jelata, wanita atau pria, mereka harus diperlakukan sama dan mendapat kesempatan yang sama⁴⁷ Senada dengan itu, Sayyid Qutb menegaskan bahwa Islam tidak mengakui adanya perbedaan-perbedaan yang digantungkan kepada

⁴⁵*Ibid.* hlm.. 747

⁴⁶Murtadha Muthahhari, *Keadilan Ilahi: Asas Pandangan Dunia Islam*, Terj. Agus Efendi, Mizan anggota IKAPI, Bandung, 1981. hlm 53 – 56. Dalam tulisannya “Rhetorica”, Aristoteles membedakan dua macam keadilan, yaitu keadilan distributif dan keadilan komutatif. Keadilan distributif adalah keadilan yang memberikan kepada setiap orang jatah menurut jasanya (pembagian menurut haknya masing-masing). Ia tidak menuntut supaya tiaptiap orang mendapat bagian yang sama banyaknya; bukan persamaan, melainkan kesebandingan. Sedangkan keadilan komutatif ialah keadilan yang memberikan pada setiap orang sama banyaknya dengan tidak mengingat jasa-jasa perseorangan. Ia memegang peranan dalam tukar menukar, pada pertukaran barang-barang dan jasa, dalam mana sebanyak mungkin harus terdapat persamaan antara apa yang dipertukarkan. Keadilan komutatif lebih menguasai hubungan antara perseorangan khusus, sedangkan keadilan distributif terutama menguasai hubungan antara masyarakat (khususnya negara) dengan perseorangan khusus. Lihat C.S.T.Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986. hlm 42

⁴⁷4Juhaya S.Praja, *Filsafat Hukum Islam*, Pusat Penerbitan Universitas LPPM UNISBA, Bandung, 1995. hlm 73.

tingkatan dan kedudukan⁴⁸ Berdasarkan uraian di atas, maka penulis menyimpulkan bahwa Islam bertujuan membentuk masyarakat dengan tatanan sosial yang solid. Secara sosial, nilai yang membedakan satu dengan yang lain adalah ketakwaan, ketulusan hati, kemampuan dan pelayanannya pada kemanusiaan, serta Aspek-Aspek Keadilan dalam Islam yakni :

a. Aspek Hukum

Hukum adalah himpunan petunjuk hidup (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengatur tata tertib dalam sesuatu masyarakat, dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan, oleh karena pelanggaran petunjuk hidup tersebut dapat menimbulkan tindakan dari pihak pemerintah masyarakat itu.⁴⁹ Menurut Siti Musdah Mulia, hukum adalah aturan-aturan normatif yang mengatur pola perilaku manusia. Hukum tidak tumbuh di ruang vakum (kosong), melainkan tumbuh dari kesadaran masyarakat yang membutuhkan adanya suatu aturan bersama⁵⁰ Sedangkan hukum Islam oleh TM. Hasbi Ash Shiddieqy sebagaimana dikutip oleh Ismail Muhammad Syah dirumuskan sebagai koleksi daya upaya para ahli hukum untuk menerapkan syari'at atas kebutuhan masyarakat⁵¹.

Pada ayat itu, terdapat kata mizan (keadilan) dengan hadid (besi). Besi adalah suatu benda yang keras, dan dijadikan sebagai senjata. Demikian pula halnya hukum dan keadilan harus ditegakkan dengan cara apapun, jika perlu dengan paksa dan dengan kekerasan, agar yang bersalah atau yang batil harus menerima akibatnya berupa sanksi atau kenistaan, sedangkan yang benar atau yang hak dapat menerima haknya. Dalam prinsip keadilan hukum ini Nabi SAW menegaskan adanya persamaan mutlak (egalitarisme absolut, al-

⁴⁸ Sayyid Qutb, "*Keadilan Sosial dalam Islam*", dalam John J. Donohue dan John L. Esposito, *Islam dan Pembaharuan*, Terj. Machnun Husein, CV Rajawali, Jakarta, 1984. hlm 224.

⁴⁹ 7E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Balai Buku Ihtiar, Jakarta, 1966. hlm 13

⁵⁰ Siti Musdah Mulia, "*Pembaruan Hukum Keluarga Islam di Indonesia*", dalam Komaruddin Hidayat dan Ahmad Gaus AF (Editor), *Islam Negara dan Civil Society*, Paramadina (Anggota IKAPI), Jakarta, 2005. hlm.302.

⁵¹ Ismail Muhammad Syah, *Filsafat Hukum Islam*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992. hlm.19

musawah al-muthlaqah) di hadapan hukum-hukum syariat. Keadilan dalam hal ini tidak membedakan status sosial seseorang, apakah ia kaya atau miskin, pejabat atau rakyat jelata, dan tidak pula karena perbedaan warna kulit serta perbedaan bangsa dan agama, karena di hadapan hukum semuanya sama. Konsep persamaan yang terkandung dalam keadilan tidak pula menutup kemungkinan adanya pengakuan tentang kelebihan dalam beberapa aspek, yang dapat melebihi seseorang karena prestasi yang dimilikinya.

Martabat dan harkat manusia dalam pandangan al-Qur'an adalah sebagai anugerah Allah SWT. Oleh karena itu tidak ada satu kekuatan apapun yang dapat merusakkan dan menghancurkannya, kecuali sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan Allah. Pengakuan tentang adanya harkat dan kehormatan ini sekaligus juga memperkuat adanya kewajiban dan tanggungjawab manusia yang seimbang dalam kehidupan ini. Kecuali itu, keadilan hukum berarti pula adanya keseimbangan dalam hukuman terhadap kejahatan atau pelanggaran, hukuman seimbang atau setimpal dengan kejahatan atau pelanggaran yang dilakukan. Penegakan keadilan secara adil dan merata tanpa pilih bulu adalah menjadi keharusan utama dalam bidang peradilan, walaupun berkaitan dengan diri sendiri, keluarga dekat, atau orang-orang yang memiliki pengaruh atau kekuasaan, sebagaimana dikemukakan secara gamblang dalam surat an-Nisa ayat 135⁵²

عَلَىٰ لِلَّهِ شُهَدَاءَ قَوَّامِينَ الَّذِينَ أُيُّهَا يَا
 عَلَيْهِمَا أَوْلَىٰ قَالَلَهُ فَقِيرًا غَنِيًّا يَكُنْ وَالْأَقْرَبِينَ وَالْوَالِدِينَ
 اللَّهُ الْهُوَ
 خَيْرًا

Artinya : Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu

⁵²Didin Hafidhuddin, *Dakwah Aktual*, Gema Insani, Jakarta, 2000. hlm. 215.

kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan.

Keadilan hukum dalam Islam tidak menyamakan hukuman di antara orang kuat dan orang lemah, tetapi memiliki persepsi lain yang belum pernah ada sebelumnya, dan tidak dapat disamakan dengan sistem hukum manapun sekarang ini, bahwa hukuman bisa menjadi lebih berat bila pelakunya orang besar, dan hukuman sesuai dengan tindakan pidana, maka haruslah hukuman itu menjadi lebih berat sesuai dengan kelas pelaku tindak pidana tersebut. Keadilan dalam hukum Islam membawa suatu prinsip yang belum pernah dikenal sebelumnya.

Sebagian negara-negara di dunia sekarang tidak memberikan hukuman terhadap tindakan pidana yang dilakukan seorang kepala negara, karena hukum itu tidak mengandaikan terjadinya tindakan pidana dari seorang kepala negara. Para pembuat undang-undang menganggap pribadi kepala negara sebagai orang yang dilindungi dan tidak dapat disentuh oleh hukum⁵³ Terlepas dari kenyataan itu semua, para fuqaha telah sepakat bahwa para penguasa dan pemimpin tertinggi negara tetap bisa dikenakan hukum seperti halnya kebanyakan orang, tanpa perbedaan apapun. Jadi, tidak ada perbedaan antara pimpinan besar yang menjadi kepala negara dan orang biasa dalam perlakuan hukum.

Kedudukannya sebagai kepala negara tidak dapat menyelamatkan dari ancaman hukuman bila terbukti bersalah. Sebagai ilustrasi, berikut ini dikemukakan pula suatu konsep model konstitusi Islam yang ideal yang mengatur hak dan kewajiban berdasarkan keadilan. Di antara isi konsep institusi itu adalah (1) setiap orang berhak mendapat perlindungan bagi kebebasan pribadinya. (2) setiap orang berhak memperoleh makanan, perumahan, pakaian pendidikan dan perawatan medis. Negara harus mengambil semua langkah yang diperlukan untuk menyediakan

⁵³ Abdurrachman Qadir, *Zakat Dalam Dimensi Mahdah dan Sosial*. hlm. 131 - 133

fasilitas untuk itu sesuai dengan kemampuan. (3) setiap orang berhak mempunyai pikiran, mengemukakan pendapat dan kepercayaan selama ia masih berada dalam batas-batas yang ditetapkan oleh hukum. (4) semua orang sama kedudukannya dalam hukum. (5) semua orang dengan kemampuan yang sama berhak atas kesempatan yang sama, dan penghasilan yang sama atas pekerjaan yang sama, tanpa membedakan agama, etnis, asal-usul dan sebagainya (6) setiap orang dianggap tidak bersalah sampai akhirnya dinyatakan bersalah oleh pengadilan, dan beberapa hak dan kewajiban yang menyangkut beberapa aspek sosial, politik, ekonomi, pertahanan keamanan dan sebagainya⁵⁴.

Keadilan hukum menempatkan secara formal semua orang sama di hadapan hukum. Martabat dan kehormatan manusia dalam pandangan alQur'an adalah anugerah Allah SWT. Oleh karena itu, tidak ada satu kekuatan pun yang dapat merusakkan dan menghancurkannya, kecuali sesuai dengan ketentuan yang telah diberikan Allah.

b. Aspek Ekonomi

Perkataan ekonomi berasal dari perkataan Yunani "*oikonomia*", arti yang sesungguhnya dari perkataan tersebut ialah peraturan rumah tangga (*oikos* = rumah dan *nomos* = peraturan). Sedangkan ekonomi Islam merupakan sekumpulan dasar-dasar umum ekonomi yang disimpulkan dari al-Qur'an dan As-Sunnah, serta merupakan bangunan perekonomian yang didirikan di atas landasan tersebut sesuai dengan lingkungan dan masa⁵⁵.

Dalam hubungannya dengan keadilan ekonomi, bahwa keadilan dalam bidang ekonomi pada prinsipnya harta itu tidak boleh terpusat pada kelompok aghniya (golongan kaya) saja sebagaimana dikemukakan dalam surat *al-Hasyr: 7*. Jika terjadi pemusatan kekayaan, maka akan timbul ketimpangan sosial, akan terjadi kemiskinan dan proses pemiskinan. Islam memandang bahwa

⁵⁴ *Ibid.* hlm 133 – 134

⁵⁵ Ahmad Muhammad Al-Asal dan Fathi Ahmad Abdul Karim, *Sistem Ekonomi Islam, Prinsip-Prinsip dan Tujuan-Tujuannya*, Terj. Abu Ahmadi dan Anshori Sitanggal, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1980. hlm 11

kemunduran umat Islam bukan hanya terletak pada kejahilan terhadap syariat Islam saja, tetapi juga pada ketimpangan struktur ekonomi dan sosial.⁵⁶

Islam tidak menuntut adanya pemerataan kekayaan dalam arti yang sebenarnya secara *harafiyah*, karena distribusi kekayaan tergantung pada kemampuan masing-masing individu yang satu sama lain tidak seragam. Dengan demikian keadilan dalam arti yang mutlak menuntut agar imbalan kepada semua orang sama-sama berbeda, dan bahwa sebagian di antara mereka mendapatkan imbalan lebih besar daripada yang lain selama keadilan dalam arti kemanusiaan itu dipertahankan dengan disediakannya kesempatan yang sama bagi semua orang. Jadi tingkat atau kedudukan seseorang, asal-usul atau kelas dalam masyarakat jangan sampai menghalangi siapa saja untuk mendapatkan kesempatan itu, atau jangan sampai ada orang yang terhalang kesempatannya untuk berusaha karena belenggu itu.

Keadilan juga harus dipertahankan dengan segala macam nilai yang berlaku, dan dengan pembebasan fikiran manusia secara tuntas dari pelaksanaan nilai-nilai ekonomik murni secara sewenang-wenang, serta dengan meletakkan kembali nilai-nilai ditempatnya yang wajar. Nilai-nilai ekonomik secara intrinsik tidak boleh ditempatkan pada posisi yang tinggi, sehingga menguasai posisi masyarakat yang tidak memiliki nilai-nilai yang pasti atau yang kurang memperhatikannya; sehingga dalam kondisi semacam itu uang merupakan satu-satunya nilai yang paling tinggi dan azasi⁵⁷ Islam menentang pendapat yang menyatakan bahwa hidup itu dapat diperhitungkan dengan istilah cukup pangan, cukup sandang atau cukup uang. Akan tetapi Islam pada saat yang sama menuntut adanya kemampuan pada setiap individu untuk mengembangkan dirinya, dan bahkan tidak hanya satu macam kemampuan, agar ia tidak tercekam oleh perasaan takut menjadi miskin. Pada sisinya

⁵⁶ *Ibid* hlm 12

⁵⁷ Sayyid Qutb, "Keadilan Sosial dalam Islam", dalam John J. Donohue dan John L. Esposito, *Op. Cit.* hlm. 224

yang lain Islam juga melarang kemewahan dan pemborosan yang melampaui batas yang dapat menimbulkan kelas-kelas dalam masyarakat.

Islam memberikan hak kepada orang-orang miskin atas harta orang-orang kaya sekedar memenuhi kebutuhan mereka, dan sesuai dengan kepentingan yang baik bagi masyarakat, sehingga karenanya kehidupan masyarakat dapat sempurna, adil dan produktif. Jadi Islam tidak memisah-misahkan aspek-aspek kehidupan, antara material, intelektual, keagamaan dan duniawi; akan tetapi Islam mengatur keseluruhannya sehingga satu sama lain dapat dirangkaikan sebagai satu bentuk kehidupan yang utuh terpadu dan sulit untuk diperlakukan dengan diskriminasi.⁵⁸

Dalam konsep keadilan ekonomi terkandung suatu prinsip, bahwa manusia mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kehidupan yang layak sebagai manusia, meskipun dalam kenyataannya setiap orang dibedakan oleh Tuhan tentang potensi dan berbagai kemampuan, baik fisik dan intelektual serta latar belakang profesi kehidupan ekonomi, sehingga ada yang lebih mudah mendapat rezeki dan ada yang sulit

Konsep keadilan sosial ekonomi yang diamanatkan oleh al-Qur'an tidak pula menghendaki dijalankannya prinsip kesamarataan mutlak, seperti yang diajarkan oleh teori komunisme, karena jika prinsip ini diterapkan, justru bertentangan dengan prinsip dan konsep keadilan yang hakiki, di mana setiap orang akan menikmati perolehan yang sama, padahal secara faktual setiap orang memiliki latar belakang kemampuan yang berbeda, baik dari segi kualitas kecerdasan maupun dari segi motivasi dan etos kerja serta faktor-faktor internal lainnya.

Fakta fenomena sosial tentang adanya kaya miskin ini sesungguhnya tidak mungkin dihapuskan sama sekali, karena ia merupakan barometer untuk mengukur berfungsi atau tidaknya prinsip keadilan sosial, namun ia tidak boleh dibiarkan berkembang sedemikian rupa agar tidak terjadi jurang sosial yang terlalu dalam,

⁵⁸*Ibid.. hlm 224*

yang dapat menimbulkan perbedaan kelas, dan akhirnya dapat memicu terjadinya kecemburuan sekaligus kerawanan sosial. Upaya yang paling strategis dan efektif mengantisipasi kerawanan sosial itu adalah menyuburkan rasa keadilan sosial melalui penggalakan kesadaran berzakat, bersedekah, memberi pinjaman kebajikan (*qardhan hasan*) kepada golongan ekonomi lemah agar mereka mampu mandiri, karena dengan dana zakat yang sangat potensial itu dapat memberi peluang dan kesempatan untuk berusaha, melakukan berbagai kegiatan dan usaha-usaha ekonomi untuk mengaktualkan potensi yang ada pada dirinya, meskipun persamaan kesempatan itu tidak sama bobotnya sebagaimana pengertian yang dikembangkan oleh masyarakat liberalismekapitalisme.⁵⁹

Menurut Al-Qur'an, persamaan kesempatan itu memuat pengertian bahwa, setiap orang mempunyai hak yang sama untuk memperoleh kehidupan yang layak dan sejahtera berdasarkan rasa keadilan Ilahi, dan rasa saling membutuhkan. Oleh karena itu, terdapat tuntutan sekaligus ada pengakuan bahwa untuk memperoleh kehidupan yang lebih baik perlu diseimbangkan antara kepentingan jasmaniah dengan kepentingan rohaniah. Sesungguhnya al-Qur'an telah menggariskan suatu tatanan masyarakat yang bermoral dan egalitarian yaitu terwujudnya suatu masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan sosial, bukan disequilibrium sebagaimana gambaran pada sikap Qarun, Fir'aun dan Hamman yang tidak berperikeadilan .

Konsep keadilan sosial Islami mengajarkan dan mengusahakan untuk mendekatkan jarak antara yang kaya dan yang miskin, agar jangan sampai terjadi jurang pemisah yang terlalu dalam dan terhindar dari berbagai kerawanan sosial⁶⁰.

c. Aspek Politik

Politik yang bahasa Arabnya *as-siyasah* (ياسةالس) merupakan mashdar dari kata *sasa yasusu* (يسوسساس), (yang pelakunya *sa'is* (.(Ini merupakan kosa kata bahasa Arab asli, Tapi yang aneh, ada

⁵⁹ Abdurrachman Qadir, *Op. Cit*, hlm 143

⁶⁰ 5Fazlur Rahman, *Islam dan Modernitas tentang Transformasi Intelektual*, Terj. Ahsin Mohammad, Pustaka, Bandung, 2000. hlm. 21

yang mengatakan bahwa kata ini diadopsi dari selain Bahasa Arab. Secara terminologi, bahwa pada umumnya dikatakan, politik (politics) adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem itu dan melaksanakan tujuan-tujuan itu⁶¹ Hakikat politik adalah perilaku manusia, baik berupa aktivitas ataupun sikap, yang bertujuan mempengaruhi ataupun mempertahankan tatanan sebuah masyarakat dengan menggunakan kekuasaan. Ini berarti bahwa kekuasaan bukanlah hakikat politik, meskipun harus diakui bahwa ia tidak dapat dipisahkan dari politik, justru politik memerlukannya agar sebuah kebijaksanaan dapat berjalan dalam kehidupan masyarakat⁶² Wacana politik yang berkaitan dengan keadilan sosial akan berhubungan langsung dengan demokrasi dan penegakan hak-hak asasi. Pembahasan politik selalu diidentikkan dengan kekuasaan, padahal dalam proses sejarah politik tidak harus dilihat dari kaca mata kekuasaan belaka, bahkan makna politik akan semakin *absurd* (kabur) jika hanya dilihat dalam perspektif kekuasaan. Ada beberapa hal yang perlu dikaji, yang berhubungan dengan keadilan dalam bidang politik:

- 1) Keadilan dalam memegang kekuasaan Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah lakunya seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu. Gejala kekuasaan ini adalah gejala yang lumrah terdapat dalam setiap masyarakat, dalam semua bentuk masyarakat. Mekanisme perimbangan kekuasaan itu menjadi dasar semua tatanan keadilan, yang jika manusia ikut serta dalam menegakkannya akan menjadi jaminan bagi kelangsungan hidup masyarakat atau bangsa sendiri. Mekanisme kontrol dan perimbangan di zaman modern ini telah dibentuk menjadi sistem kenegaraan, yaitu

⁶¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982. hlm 8.

⁶² Abdul Muin Salim, *Fiqh Siyasah Konsepsi Kekuasaan Politik Dalam Al-Qur'an*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002. hlm. 37

sistem demokrasi. Prinsip utama dalam sistem demokrasi adalah kekuasaan ada di tangan rakyat yang berjalan melalui mekanisme perwakilan. Di mana rakyat berpartisipasi aktif dalam mekanisme pemerintahan baik melakukan kontrol secara langsung maupun tidak langsung (wakil mereka). Istilah demokrasi tersebut terdiri dari dua perkataan, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *cratin* yang berarti pemerintah. Dengan demikian dilihat dari arti kata-katanya demokrasi adalah pemerintahan rakyat, yang kemudian diartikan pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat⁶³. Dalam hal ini, demokrasi dalam bidang politik harus memandang dasar keadilan yang didampingi oleh rasa kemerdekaan (*hurriyah*) dan persamaan (*musawah*). Jika hal ini digabungkan akan membentuk hukum yang "demokratis" tertinggi di mana negara kerakyatan dapat memayungi rakyat dengan keadilan dan ketentraman⁶⁴. Jadi yang dimaksud keadilan di sini keadilan yang harus dipegang seorang pemimpin yang mengandung arti perimbangan atau keadaan seimbang, tidak pincang dalam menunaikan tugas yang diamanatkan Allah ataupun rakyat kepada dirinya, agar amanat itu dijalankan sebagaimana mestinya menurut undang-undang dan hukum yang berlaku.

- 2) Keadilan dalam memberikan hak warga negara Keadilan tidak akan pernah lepas dari masalah-masalah penegakan hak-hak asasi. Di mana keadilan itu sendiri harus ditegakkan lewat pemberian hak kepada yang berhak. Keadilan itu yang dimaksud adalah keadilan dalam pemberian hak-hak warga negara. Inilah keadilan yang tidak dapat diabaikan dalam ranah politik. Adanya tingkat partisipasi politik yang tinggi, dalam Islam itu berakar dalam adanya hak-hak pribadi dan hak-hak masyarakat yang tidak dapat diingkari. Hak pribadi dalam masyarakat menghasilkan adanya tanggung jawab bersama terhadap kesejahteraan para warga. Hak masyarakat itu atas pribadi warga negaranya menghasilkan

⁶³ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, CV.Rajawali, Jakarta, 1981. hlm 25.

⁶⁴ H, Zainal Abidin Ahmad, *Membangun Negara Islam, op.cit.*, hlm 44

kewajiban setiap pribadi warga itu kepada masyarakat. Jadi, hak dan kewajiban adalah sesungguhnya dua sisi dari satu kenyataan hakiki manusia, yaitu harkat dan martabatnya⁶⁵

J. Cita Keadilan Sosial Hukum Islam

Salah satu konsep penting dan fundamental yang menjadi pokok bahasan dalam filsafat hukum Islam adalah konsep *maqasid at-tasyri'* atau *maqasid al-Syari'ah* yang menegaskan bahwa hukum Islam disyariatkan untuk mewujudkan dan memelihara maslahat umat manusia. Konsep ini telah diakui oleh para ulama dan oleh karena itu mereka memformulasikan suatu kaidah yang cukup populer, "Di mana ada maslahat, di sana terdapat hukum Allah." Teori maslahat di sini menurut Masdar F. Masudi sama dengan teori keadilan sosial dalam istilah filsafat hukum.⁶⁶

Adapun inti dari konsep *maqasid al-Syari'ah* adalah untuk mewujudkan kebaikan sekaligus menghindarkan keburukan atau menarik manfaat dan menolak mudarat, istilah yang sepadan dengan inti dari *maqasid al-syari'ah* tersebut adalah maslahat, karena penetapan hukum dalam Islam harus bermuara kepada maslahat. Untuk memahami hakikat dan peranan *maqasid al-syari'ah*, berikut akan diuraikan.

Pemikir dan ahli teori hukum Islam berikutnya yang secara khusus membahas *maqasid al-syari'ah* adalah Izzuddin ibn Abd al-Salam dari kalangan Syafi'iyah. Ia lebih banyak menekankan dan mengelaborasi konsep maslahat secara hakiki dalam bentuk menolak mafsadat dan menarik manfaat. Menurutnya, maslahat keduniaan tidak dapat dilepaskan dari tiga tingkat urutan skala prioritas, yaitu: daruriyat, hajiyat, dan takmilat atau tatimmat. Lebih jauh lagi ia menjelaskan, bahwa taklif harus bermuara pada terwujudnya maslahat manusia, baik di dunia maupun di akhirat.

Pembahasan tentang *maqasid al-syari'ah* secara khusus, sistematis dan jelas dilakukan oleh al-Syatibi dari kalangan Malikiyah. Dalam kitabnya *al-Muwafaqat* yang sangat terkenal itu, ia menghabiskan lebih kurang

⁶⁵Nurcholish Majid, *Islam Doktrin dan Peradaban*, Paramadina, Jakarta, 1992. hlm 562.

⁶⁶Masdar F. Mas'udi, "Meletakkan Kembali Maslahat Sebagai Acuan Syari'ah" *Jurnal Ilmu Dan Kebudayaan Ulumul Qur'an* No.3, Vol. VI Th 1995. hlm 97.

sepertiga pembahasannya mengenai *maqasid al-syari'ah*. Sudah tentu, pembahasan tentang maslahat pun menjadi bagian yang sangat penting dalam tulisannya. Ia secara tegas mengatakan bahwa tujuan utama Allah menetapkan hukum-hukum-Nya adalah untuk terwujudnya maslahat hidup manusia, baik di dunia maupun di akhirat. Karena itu, taklif dalam bidang hukum harus mengarah pada dan merealisasikan terwujudnya tujuan hukum tersebut. Seperti halnya ulama sebelumnya, ia juga membagi urutan dan skala prioritas maslahat menjadi tiga urutan peringkat, yaitu daruriyat, hajiyat, dan tahsiniyat. Yang dimaksud maslahat menurutnya seperti halnya konsep al-Gazali, yaitu memelihara lima hal pokok, yaitu: agama, jiwa, akal, keturunan dan harta.

Konsep *maqasid al-syari'ah* atau *maslahat* yang dikembangkan oleh al-Syatibi di atas sebenarnya telah melampaui pembahasan ulama abad-abad sebelumnya. Konsep maslahat al-Syatibi tersebut melingkupi seluruh bagian syari'ah dan bukan hanya aspek yang tidak diatur oleh nas. Sesuai dengan pernyataan al-Gazali, al-Syatibi merangkum bahwa tujuan Allah menurunkan syari'ah adalah untuk mewujudkan maslahat. Meskipun begitu, pemikiran maslahat al-Syatibi ini tidak seberani gagasan at-Tufi.⁶⁷

Pandangan at-Tufi mewakili pandangan yang radikal dan liberal tentang maslahat. At-Tufi berpendapat bahwa prinsip maslahat dapat membatasi (*takhsis*) Alquran, sunnah dan *ijma'* jika penerapan nas Alquran, sunnah dan *ijma'* itu akan menyusahkan manusia. Akan tetapi, ruang lingkup dan bidang berlakunya maslahat at-Tufi tersebut adalah *mu'amalah*.

Sejak awal syari'ah Islam sebenarnya tidak memiliki tujuan lain kecuali kemaslahatan manusia. Ungkapan standar bahwa syari'ah Islam dicanangkan demi kebahagiaan manusia, lahir-batin; duniawi-ukhrawi, sepenuhnya mencerminkan maslahat. Akan tetapi keterikatan yang berlebihan terhadap nas, seperti dipromosikan oleh faham ortodoksi, telah membuat prinsip maslahat hanya sebagai jargon kosong, dan syari'ah-yang pada mulanya adalah jalan-telah menjadi jalan bagi dirinya sendiri.

Hukum haruslah didasarkan pada sesuatu yang harus tidak disebut hukum, tetapi lebih mendasar dari hukum. Yaitu sebuah sistem nilai yang

⁶⁷ Nur A. Fadhil Lubis. *Hukum Islam Dalam Kerangka Teori Fikih Dan Tata Hukum Indonesia*, Medan :Pustaka Widyasarana,1995. hlm 34-35.

dengan sadar dianut sebagai keyakinan yang harus diperjuangkan: maslahat, keadilan. Proses pendasaran hukum atas hukum hanya bisa dimengerti dalam konteks formal, misalnya melalui cara *qiyas*. Akan tetapi, seperti diketahui, *qiyas* haruslah dengan *illat*, sesuatu yang lebih merupakan patokan hukum, bukan hukum itu sendiri. Akan tetapi itulah struktur pemikiran hukum Islam selama ini. Oleh sebab itu tidak mengherankan apabila dunia pemikiran hukum Islam ditandai oleh ciri dan watak yang sangat patut dipertanyakan.

Dengan demikian, jelas bahwa yang fundamental dari bangunan pemikiran hukum Islam adalah maslahat, maslahat manusia universal, atau- dalam ungkapan yang lebih operasional "keadilan sosial". Tawaran teoritik (*ijtihadi*) apa pun dan bagaimana pun, baik didukung dengan nas atau pun tidak, yang bisa menjamin terwujudnya maslahat kemanusiaan, dalam kacamata Islam adalah sah, dan umat Islam terikat untuk mengambilnya dan merealisasikannya. Sebaliknya, tawaran teoritik apa pun dan yang bagaimana pun, yang secara meyakinkan tidak mendukung terjaminnya maslahat, lebih lebih yang membuka kemungkinan terjadinya kemudaratannya, dalam kacamata Islam, adalah *fasid*, dan umat Islam secara orang perorang atau bersama-sama terikat untuk mencegahnya.

Apabila suatu hadis teks ajaran telah dibuktikan kesahihannya, itulah mazhab, secara meyakinkan perlu ditinjau kembali. Kaidah inilah yang secara sistematis telah menggerakkan dunia pemikiran, khususnya pemikiran hukum, dalam Islam lebih mengutamakan bunyi harfiyah *nas* daripada kandungan substansialnya. Atau, dalam dunia pemikiran fiqh, lebih mengutamakan atau bahkan hanya memperhatikan bunyi ketentuan legal formal, daripada tuntutan maslahat (keadilan), yang *notabene* merupakan jiwanya. Abdul Manan menyatakan bahwa

*"...menjadikan nilai-nilai fiqh dalam bentuk perundang-undangan sebagai Hukum UUPA merupakan konsekuensi negara Indonesia mengikuti sistem hukum Romawi (Romawi law system), mengingat peraturan perundang-undangan yang telah dijadikan Hukum UUPA oleh negara merupakan sumber hukum yang kuat bagi hakim dalam memutuskan perkara".*⁶⁸

⁶⁸ Abdul Manan, *Reformasi Hukum Islam Di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006. hlm 296.

Maslahat yang bersifat individual-subyektif, adalah masalah yang menyangkut kepentingan seseorang yang secara eksistensial bersifat independen, dan terpisah, dengan kepentingan orang lain. Dalam masalah kategori ini, karena sifatnya yang sangat subyektif, yang berhak menentukan dan sekaligus sebagai hakimnya tentu saja adalah pribadi bersangkutan. Tidak ada kekuatan kolektif mana pun yang berhak menentukan apa yang secara personal-subyektif dianggap masalah oleh seseorang. Sedangkan masalah yang bersifat sosial-obyektif adalah masalah yang menyangkut kepentingan orang banyaak.

BAB III

UUPA TERHADAP PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

A. Latar Belakang Pengadaan Tanah Di Indonesia.

Pengadaan Tanah di Indonesia, yang coba diuraikan kembali oleh Zaman,⁶⁹ bahwa pengadaan Tanah berawal tahun 1970-an dan 1980-an, ketika Pemerintah Indonesia hendak membangun proyek Bendungan Kedung Ombo, yang didanai oleh Bank Dunia. Untuk merelokasi lokasi tersebut Pemerintah melakukan suatu opsi yakni dengan transmigrasi. Ada sekitar 5.200 keluarga (diestimasi 23.000 orang), dimana sekitar 3.500 keluarga (35%) memilih untuk transmigrasi, dan sekitar 700 keluarga tetap memilih tinggal di sekitar lokasi proyek.

Hal ini mengundang banyak protes tentang pelanggaran hak azasi manusia serta kurangnya perhatian dari Pemerintah dalam pengembangan kembali bendungan tersebut, sehingga membuat Bank Dunia melakukan tinjauan ulang akan “krisis” tersebut. Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum mulai dilaksanakan berdasarkan Permendagri Nomor 15/1975 dan kemudian diganti menjadi Permendagri Nomor 2/1985. Dalam peraturan itu menyatakan, pengadaan Tanah dilaksanakan melalui panitia Pengadaan Tanah dengan asas musyawarah. Maksudnya, agar pemilik Tanah dilindungi dan tidak dirugikan. Sementara pemerintah memperoleh Tanah dengan harga yang benar

Deregulasi dilakukan terhadap peraturan tersebut dengan diberlakukan Keppres Nomor 55/1993 tentang pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, yang peraturan pelaksanaannya diatur dalam Permenag/ kepala BPN Nomor 1/1994. Panitia pembebasan Tanah yang semula seperti penentu keputusan, dalam Keppres ini hanya

⁶⁹ Zaman, Mohammad, “*Resettlement And Development In Indonesia*” Journal Of Contemporary Asia 2. No.5 (Mei 2002). hlm. 255

bertugas sebagai pengarah, penengah dan pemimpin musyawarah antara instansi Pemerintah yang memerlukan Tanah dan para pemilik Tanah yang Tanahnya akan dibebaskan. Khusus perolehan Tanah untuk kepentingan pihak swasta, sebelumnya dikeluarkan Permendagri Nomor 2/1976, ada dua cara pengadaan Tanah. Sedangkan berdasarkan keppres Nomor 55/1993 ini, hanya dikenal satu cara, yaitu pembebasan langsung berdasarkan musyawarah untuk mufakat seperti proses jual beli biasa berdasarkan asas kebebasan berkontrak.

Pemerintah hanya mengawasi dan mengendalikan. Pengawasan dan pengendalian tersebut dimaksudkan agar pengadaan Tanah dapat memuaskan kedua belah pihak. Berbeda dengan perolehan Tanah untuk kepentingan swasta pengadaan Tanah untuk kepentingan pembangunan bila tidak tercapai kata mufakat, selanjutnya secara berjenjang dapat naik banding. Bila tetap tidak tercapai kata mufakat juga maka dilakukan pencabutan hak yang menjadi wewenang presiden.

Masalah yang sering terjadi sehubungan dengan perdebatan hak atas Tanah adalah mengenai besarnya penetapan ganti rugi Tanah. Berkaitan dengan hal ini, Maria Sumardjono⁷⁰ mengatakan bahwa ganti kerugian pada Keppres dan permen ini hanya diberikan semata-mata untuk hal-hal yang bersifat fisik, sedangkan untuk hal-hal yang bersifat non fisik, seperti, hilangnya pekerjaan dan pendapatan, tidak diperhitungkan. Padahal ganti kerugian dapat disebut adil, apabila keadaan setelah pengambil alihan Tanah paling tidak setara dengan keadaan sebelumnya, disamping itu ada jaminan terhadap kelangsungan hidup bagi mereka yang tergusur. Namun, tidak berarti kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat), satu dan yang lainnya harus saling mengimbangi, hingga tercapai tujuan pokok yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya⁷¹

⁷⁰ Maria Sumardjono. SW, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi Dan Implementasi*, (Jakarta : Kompas, 2001). hlm. 54

⁷¹ Urip Santoso. hlm.ukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah, (Jakarta : Kencana, 2006), Cet.II. hlm. 60

Berkaitan dengan pengadaan Tanah, persaingan ekonomi naiknya harga Tanah di kota, makin dekat dengan fasilitas kota, maka makin mahal harganya, hal tersebut yang pada akhirnya menjadi sumber konflik dalam penentuan ganti rugi dalam pengadaan Tanah.⁷² Undang-Undang pokok Agraria (UU No. 5 Tahun 1960) sebagai landasan umum dan politik pertanahan Indonesia tidak mengatur secara tegas mengenai pengadaan Tanah, namun pada Pasal 18 dinyatakan bahwa hak-hak atas Tanah yang dicabut untuk kepentingan umum akan diberikan ganti rugi yang layak

Selanjutnya dalam pengaturan mengenai Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan akan hapus apabila dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya (Pasal 27, 34 dan 40 UUPA) sehingga dapat ditafsirkan bahwa pengadaan Tanah merupakan suatu pelaksanaan lebih lanjut dari adanya sifat fungsi social pada semua hak atas Tanah.⁷³ Pembangunan yang menuntut pengadaan Tanah yang cepat diharapkan menghormati dan menghargai hak-hak warga masyarakat atas Tanah dan tidak merugikan masyarakat. Pada dasarnya Tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia adalah hak bangsa Indonesia, yaitu hak seluruh rakyat Indonesia sepanjang masa yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.⁷⁴

Sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi: Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat. Kemudian pada ayat (2) berbunyi: Hak

⁷² Arie S. Hutagalung, "Tinjauan Kritis Terhadap Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Khususnya Menyangkut Pengertian Kepentingan Umum", (Makalah Pada Loka Karya Penegadaan Tanah, Jakarta, 24 Agustus 2005). hlm. 5

⁷³ Abdurrahman, *Tebaran Pemikiran Mengenai Hukum Agraria*, (Bandung : Alumni, 1985). hlm. 175-176

⁷⁴ Boedi Harsono. hlm. *ukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya)*, (Jakarta : Djambatan, 2003), Cet. IX. hlm 270

menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Keterangan di atas menyimpulkan bahwa hak dari seluruh rakyat Indonesia tersebut diatur dalam Undang-Undang dengan adanya hak menguasai dari Negara, yang memberi wewenang pada Negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 Ayat (2) dari Undang-Undang Pokok Agraria. Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa:

“Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 Pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-sebesar kemakmuran rakyat, dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil⁷⁵.”

Oleh Karena Itu Negara harus memperhatikan bahwa peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, jangan sampai wewenang yang dilakukan tersebut justru akan menyengsarakan rakyat dan menimbulkan pertentangan dari masyarakat

Setelah reformasi, Keppres 55/99 diganti; dan Pemerintah mengeluarkan Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Perpres 36/2005 ini mengundang kritikan dari berbagai pihak terkait dengan kecurigaan pelanggaran hak yang sah atas Tanah khususnya dalam klausul yang

⁷⁵ *Ibid*, Ayat (3)

mengatur tentang cara pengadaan Tanah (Pasal 2), lingkup definisi mengenai kepentingan umum (Pasal 5), dan tenggat waktu pelaksanaan musyawarah (Pasal 10).

Menanggapi kontroversi ini maka dikeluarkan Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dengan berlakunya Perpres Nomor 36 Tahun 2005, timbul berbagai tanggapan dalam masyarakat terhadap isi dan berlakunya Perpres tersebut, yang dalam hal ini banyak terjadi pada pengadaan Tanah yang dilakukan oleh pihak swasta dalam rangka menjalankan proyek pemerintahan yang dikelola oleh pihak swasta tersebut dengan dasar demi pembangunan untuk kepentingan umum. Masing masing pendapat sesuai dengan sudut pandang dan posisinya.

Kalangan birokrasi pemerintah umumnya berpendapat pro terhadap diberlakukannya Peraturan Presiden ini, hal ini dapat dipahami karena pihak pemerintah merupakan pihak yang melaksanakan proyek pembangunan untuk kepentingan umum, sedangkan pihak masyarakat berpendapat kontra karena sebagai pihak yang diharapkan “rela” melepaskan hak atas Tanah demi pembangunan untuk kepentingan umum⁷⁶. Suatu peraturan akan lebih jelas dan tepat apabila kita mampu membacanya secara keseluruhan, tidak hanya dalam konteks *in book*, tapi juga dalam konteks *in action*

Banyaknya penolakan dari masyarakat terhadap Perpres Nomor 36 Tahun 2005, maka dengan pertimbangan untuk lebih meningkatkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas Tanah yang sah dan kepastian hukum dalam pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, maka Pemerintah menganggap perlu merubah Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tersebut pada beberapa Pasalnya dengan

⁷⁶ Arie S. Hutagalung, “Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Dalam Hukum Pertanahan Indonesia”, (Makalah Pada Seminar Nasional “ Perpres No 36 Tahun 2006 Untuk Apa Dan Siapa ?, Jakarta, 10 Agustus 2005). hlm 3

Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

1. **Pengertian Tanah.**

Tanah merupakan salah satu komponen ekosistem yang sangat strategis bagi kelangsungan hidup manusia, dan juga sebagai factor utama dalam setiap kegiatan pembangunan. Dapat dikemukakan dengan perkataan lain bahwa, Tanah sama sekali tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia, karena dengan Tanah manusia dapat berpijak, juga dengan Tanah manusia juga dapat hidup dengan cara mengolah atau mendaya gunakannya, sehingga dapat memperoleh bahan pangan, tidak hanya itu, orang yang matipun masih membutuhkan sepinggal Tanah , yakni untuk kuburan (pemakaman). Boleh dibilang, segala aktivitas manusia apapun bentuknya, tidak akan lepas dari kebutuhan akan Tanah.

Sejalan dengan uraian tersebut, maka dapat dipetik pendapat Gow Giok Siong⁷⁷ yang mengatakan bahwa :” Tanah sangat erat sekali hubungannya dengan kehidupan manusia. Setiap orang tentu memerlukan Tanah, bahkan bukan hanya dalam kehidupannya, untuk matipun manusia masih memerlukan sebidang Tanah”. jadi, semakin jelas bahwa keberadaan Tanah bagi kehidupan dan kematian manusia begitu penting. Begitu pentingnya Tanah bagi manusia, sehingga tidak bisa dihindarkan terjadinya konflik- konflik dalam bidang pertanahan, bahkan sejarah peradaban manusia telah mencatat bahwa peperangan dan kehancuran umat manusia disebabkan oleh sejenkal Tanah yang diperebutkan

Sebutan Tanah dalam bahasa kita dapat dipakai dalam berbagai arti maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah istilah itu digunakan. Dalam hukum Tanah kata sebutan “Tanah” dipakai dalam arti yuridis , sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA.

⁷⁷ Gow Giok Siong ,*Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria* , Jakarta, Keng Po, 1960.
hlm 46

Pasal 4 dinyatakan , bahwa “*atas dasar hak menguasai dari Negara...ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut Tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang.*

Dengan demikian jelaslah , bahwa Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (ayat 1).

2. **Pengertian Pembangunan**

Mengenai pengertian pembangunan, para ahli memberikan definisi yang bermacam-macam seperti halnya perencanaan. Istilah pembangunan bisa saja diartikan berbeda oleh satu orang dengan orang lain, daerah yang satu dengan daerah lainnya, Negara satu dengan Negara lain. Namun secara umum ada suatu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan

Siagian (1994) memberikan pengertian tentang pembangunan sebagai “Suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*)”. Sedangkan Ginanjar Kartasasmita (1994) memberikan pengertian yang lebih sederhana, yaitu sebagai “suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana”.

Pada awal pemikiran tentang pembangunan sering ditemukan adanya pemikiran yang mengidentikan pembangunan dengan perkembangan, pembangunan dengan modernisasi dan industrialisasi, bahkan pembangunan dengan westernisasi. Seluruh pemikiran tersebut didasarkan pada aspek perubahan, di mana pembangunan, perkembangan, dan modernisasi serta industrialisasi, secara keseluruhan mengandung unsur perubahan. Namun begitu, keempat hal tersebut mempunyai perbedaan yang cukup prinsipil, karena masing-masing mempunyai latar belakang, azas dan hakikat yang berbeda serta

prinsip kontinuitas yang berbeda pula, meskipun semuanya merupakan bentuk yang merefleksikan perubahan

Pembangunan (*development*) adalah proses perubahan yang mencakup seluruh system sosial, seperti politik, ekonomi, infrastruktur, pertahanan, pendidikan dan teknologi, kelembagaan, dan budaya (Alexander 1994). Portes (1976) mendefenisikan pembangunan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya. Pembangunan adalah proses perubahan yang direncanakan untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat.

Menurut Deddy T. Tikson bahwa pembangunan nasional dapat pula diartikan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya secara sengaja melalui kebijakan dan strategi menuju arah yang diinginkan. Transformasi dalam struktur ekonomi, misalnya, dapat dilihat melalui peningkatan atau pertumbuhan produksi yang cepat di sektor industri dan jasa, sehingga kontribusinya terhadap pendapatan nasional semakin besar. Sebaliknya, kontribusi sektor pertanian akan menjadi semakin kecil dan berbanding terbalik dengan pertumbuhan industrialisasi dan modernisasi ekonomi. Transformasi sosial dapat dilihat melalui pendistribusian kemakmuran melalui pemerataan memperoleh akses terhadap sumber daya sosial-ekonomi, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, air bersih, fasilitas rekreasi, dan partisipasi dalam proses pembuatan keputusan politik. Sedangkan transformasi budaya sering dikaitkan, antara lain, dengan bangkitnya semangat kebangsaan dan nasionalisme, disamping adanya perubahan nilai dan norma yang dianut masyarakat, seperti perubahan dan spiritualisme ke materialisme/sekularisme. Pergeseran dari penilaian yang tinggi kepada penguasaan materi, dari kelembagaan tradisional menjadi organisasi modern dan rasional.

3. Pengadaan Tanah

a. Pengertian Pengadaan Tanah

Menurut Pasal 1 Huruf c Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 tentang tata cara pengadaan Tanah untuk keperluan proyek pembangunan di Wilayah Kecamatan.⁷⁸ Adapun yang dimaksud dengan pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan Tanah dengan cara memberikan Ganti – Rugi kepada yang berhak atas Tanah itu.⁷⁹ Penjelasannya Bahwa pengadaan Tanah dilakukan dengan cara memberikan Ganti- Rugi kepada yang berhak atas Tanah tersebut Tidak dengan cara lain selain pemberian ganti rugi. Seperti pembebasan Tanah untuk pembuatan Jalan Tol Sumatera yang sedang berlangsung di Kabupaten Lampung Selatan yang sudah berlangsung sejak tahun 2016.

Istilah pengadaan Tanah terdapat dalam Undang undang Pokok Agraria. Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 menyatakan tentang istilah pengadaan Tanah yang diganti dengan pengadaan Tanah. Yang dimaksud dengan pengadaan Tanah adalah setiap keadaan untuk mendapatkan Tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas Tanah tersebut. Sedangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2006 lebih menegaskan lagi bahwa istilah Pengadaan Tanah diganti dengan pengadaan Tanah. Yang dimaksud dengan pengadaan Tanah disini adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan Tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan Tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaiatan dengan Tanah⁸⁰

b. Dasar Hukum pengadaan Tanah

Pengadaan Tanah oleh pemerintah daerah dapat dilakukan dengan beberapa cara antara lain: melalui pelepasan hak atas Tanah, pencabutan hak atas Tanah atau jual beli/tukar menukar, untuk

⁷⁸ Selanjutnya Ditulis Denga Singkat Permendagri No.2 Tahun 2985

⁷⁹ Dr. Drs.H. M. Wagianto, S.H,M.H *Perlindungan Hukum Bagi Warga Masyarakat Yang Tanahnya Terkena Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Bandar Lampung. hlm 27*

⁸⁰ Perpres Nomor 65 Tahun 2006 Pasal 1 Angka 3

pengadaan Tanah dengan skala tidak lebih dari satu Hektar. Adapun landasan hukumnya : Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang pelaksanaanya merujuk pada perpres Nomor 36 tahun 2005 dan perpres No.65 Tahun 2006 serta peraturan Kepala badan pertanahan Nasional tahun 2007 ,sedangkan lebih khusus diatur tentang pengadaan Tanah untuk kepentingan umum dapat ditempuh melalui jual beli/ tukar menukar, sesuai dengan perpres Nomor 36 Tahun 2005 dan peraturan kepala BPN tahun 2007. Keduanya menjadi landasan Kongkrit dalam implementasi Lapangan..

c. Keputusan Perpres Tentang Pengadaan Tanah

Dalam Peraturan Presiden ini yang dimaksud dengan:

1. Instansi yang memerlukan tanah adalah lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah atau Badan Usaha yang mendapatkan kuasa berdasarkan perjanjian dari lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah dalam rangka penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum
2. Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi Ganti Kerugian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak.
3. Pihak yang Berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki Objek Pengadaan Tanah.
4. Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai
5. Hak atas Tanah adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan

Dasar Pokok- Pokok Agraria dan hak lain yang akan ditetapkan dengan undang - undang.

6. Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.
7. Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya
8. konsultasi Publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antarpihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam perencanaan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
9. Pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari Pihak yang Berhak kepada negara melalui Kementerian
10. Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah.
11. Penilai Pertanahan, yang selanjutnya disebut Penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik Penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Kementerian untuk menghitung nilai/harga Objek Pengadaan Tanah.
12. Penilai Publik adalah penilai yang telah memperoleh izin dari Menteri Keuangan untuk memberikan jasa penilaian.
13. Penetapan Lokasi adalah penetapan atas lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditetapkan dengan keputusan gubernur, yang dipergunakan sebagai izin untuk Pengadaan Tanah, perubahan penggunaan tanah, dan peralihan hak atas tanah dalam Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
14. Pemerintah Pusat, yang selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan

pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

15. Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati/walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
16. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan.
17. Kementerian adalah lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan.
18. Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang selanjutnya disebut Kantor Wilayah BPN adalah instansi vertikal BPN di provinsi yang dipimpin oleh Kepala Kantor Wilayah BPN yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri
19. Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal BPN di kabupaten/kota yang dipimpin oleh Kepala Kantor Pertanahan yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah BPN
20. Tim Persiapan Pengadaan Tanah yang selanjutnya disebut Tim Persiapan adalah tim yang dibentuk oleh gubernur untuk membantu gubernur dalam melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi rencana pembangunan dan Konsultasi Publik rencana pembangunan.
21. Tim Kajian Keberatan yang selanjutnya disebut sebagai Tim Kajian adalah tim yang dibentuk oleh gubernur untuk membantu gubernur melaksanakan inventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan, melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan, melakukan kajian dan membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan

22. Satuan Tugas adalah satuan yang dibentuk oleh Kementerian untuk membantu pelaksanaan Pengadaan Tanah.

23. Ruang atas tanah dan bawah tanah adalah ruang yang ada dibawah permukaan bumi dan/atau ruang yang ada diatas permukaan bumi sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah.

d. Asas- Asas Dalam Pengadaan Tanah

Asas Hukum pengadaan Tanah adalah suatu system kaidah hukum terdapat kaidah-kaidah penilaian yang fundamental, yang dinamakan asas- asas hukum⁸¹ Gagasan tentang asas hokum sebagai kaidah Fundamental dalam suatu system hokum dapat dijumpai pula ada pendapatnya Paul Scholtern yang menguraikan tentang asas hokum, sebagaimana yang dikatakan : Pikiran –Pikiran dasar yang terdapat di dalam dan dibelakang system Hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan – aturan perundang-undangan dan putusan- putusan hakim yang berkenan dengan ketentuan- ketentuan dan keputusa –keputusan individual dapat dipandang sebagai entuk yang kuat atau yang lemah dari mata kaidah.⁸²

Selanjutnya mengenai prantara Hukum pengadaan Tanah akan lebih utuh dipahamu apabila tetap berpegang pada konsepsi Hukum Tanah Nasional. Konsepsi Hukum Tanah diawali dari hokum adat yang berupa konsepsi komualistik Religious yan meyakinkan oenguasaan Tanah secara individual, dengan hak – hak atas Tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan⁸³. Pernyataan ini memberikan pemahaman bahwa ada 6 konsepsi hukum terkait asas- asas hukum dalam pengadaan Tanah, yakni sebagai berikut.

1. Penguasaan dan penggunaan Tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan hak Bangsa

⁸¹ J.J. H Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, PT. Citra Aditya, Bandung, 1996. hlm.119

⁸² *Ibid.* hlm 120

⁸³ Boedi Harsono. hlm. *ukum Agraria Indonesia, Djambatan, Jakarta, 2003*, hlm 1

2. Semua Hak atas Tanah yang dihalangi oleh seseorang harus melalui kesepakatan antara pihak yang bersangkutan, menurut ketentuan yang berlaku. Prinsipnya tidak mudah dalam memperoleh atau dipaksakan.
3. Melalui kesepakatan antara pihak – pihak yang terkait dalam pengadaan Tanah untuk memperhatikan, bahwa tidak boleh dipaksa untuk menyerahkan Tanah.
4. Pada keadaan memaksa (Force Majeur), tidak ada kesepakatan dalam musyawarah, maka pemerintah diberi kewenangan oleh hukum untuk mengambil Tanah yang diperlukan secara paksa, tanpa persetujuan yang mempunyai Tanah, yakni melalui pencabutan hak.
5. Pada keadaan diatas, tetap kepada pihak yang menyerahkan Tanah wajib diberi imbalan berupa uang sebagai ganti rugi atas Tanah tersebut. Apabila Rakyat atau masyarakat yang diminta menyerahkan Tanahnya untuk proyek–proyek pembangunan berhak untuk memperoleh pengayoman atau perlindungan dari pejabat Pamong Praja dan Pamong Desa atau kelurahan.⁸⁴

Beberapa ketentuan asas hukum di atas, menunjukkan bahwa dalam pengadaan Tanah untuk kepentingan umum, melibatkan dua pihak yakni antara masyarakat dan instansi pemerintah. Oleh karena itu tidak dibolehkan adanya pemaksaan kehendak oleh satu pihak saja. Untuk itu perlu diperhatikan asas- asas sebagai berikut.

- a) **Asas kesepakatan**, yakni seluruh kegiatan pengadaan Tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan Tanah dan hak atas Tanah.
- b) **Asas kemanfaatan**, bahwa kegiatan pengadaan Tanah diperuntukan untuk kepentingan umum dan kemanfaatannya kembali diperuntukan pada masyarakat

⁸⁴ Dr. Drs.H. M. Wagianto, S.H ,M.H *Perlindungan Hukum Bagi Warga Masyarakat Yang Tanahnya Terkena Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Bandar Lampung. hlm 32*

- c) **Asas keadilan**, kedua belah pihak diberikan perimbangan terkait keadilan, baik secara fisik dan non fisik pada pengadaan Tanah.
- d) **Asas kepastian**, bahwa pengadaan Tanah dilakukan menurut peraturan perundang- perundangan yang berlaku dan kedua belak pihak dapat mengetahui hak dan kewajibannya.
- e) **Asas keterbukaan**, bahwa dalam proses pengadaan Tanah untuk kepentingan umum, masyarakat diberikan sosialisasi dan lahan pengganti dan atau diberikan ganti rugi sesuai dengan peraturan dan kesepakatan oleh masing-masing pihak.
- f) **Asas partisipasi**, bahwa sepeluruh pemangku kepentingan hendaknya dilibatkan dalam proses pengadaan Tanah agar tidak menimbulkan sengketa pertanahan.
- g) **Asas kesetaraan**, dimaksudkan bahwa masing- masing pihak ditempatkan dalam keadaan sederajat tanpa diskriminasi

Memberikan upaya untuk menghindari dampak yang ditimbulkan terkait pengadaan Tanah. hal lain agar tidak terjadi ketimpangan ekonomi, budaya dan kearifan local atas lokasi Tanah yang diperuntukanm untuk kepentingan umum.

e. Permintaan dan Penawaran Atas Tanah

Dalam sumber daya tanah dikenal istilah *land rent*. Land Rent adalah sewa atas tanah. Land rent ditentukan oleh interaksi antara permintaan (demand) dan penawaran (supply) atas tanah. Menurut Barlowe⁵³ terdapat empat faktor utama yang mempengaruhi penawaran atas tanah untuk berbagai penggunaan, yaitu :

1. Faktor pembatas alamiah, adanya variasi yang beraneka ragam dari keadaan tanah, seperti: sinar matahari, curah hujan, topografi, dan lain-lainnya, menyebabkan tanah hanya sesuai digunakan untuk kegiatan tertentu dan menjadi pembatas untuk kegiatan lainnya.
2. Faktor ekonomi, manusia memanfaatkan tanah untuk suatu aktifitas ekonomi, maka fungsi tanah menjadi barang ekonomi (tanah sebagai faktor produksi).

3. Faktor intitusi, seperti: budaya, opini publik, pemerintah, hukum, dan konsep kepemilikan tanah sangat berdampak terhadap penawaran tanah.
4. Faktor teknologi, adanya kemajuan teknologi menyebabkan ketergantungan manusia pada tanah dapat dikurangi

f. Macam-Macam Pengadaan Tanah.

1. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Perindustrian

Kawasan industri adalah tempat pemusatan kegiatan industri pengolahan yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana serta fasilitas penunjang lainnya yang disediakan dan dikelola oleh Perusahaan kawasan Industri dan harus suatu perusahaan Badan Hukum didirikan menpeurut hukum Indonesia dan tunduk pada hukum Indonesia yang khusus untuk mengelola kawasan industri⁸⁵

2. Pengadaan Tanah untuk kepetingan pemukiman
3. Pengadaan Tanah untuk Masa Depan Pelaksanaan

g. Batasan Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah

Batasan dimaksudkan untuk memeberikan acuan terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Adapaun kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, meliputi faktor sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan Nasional serta wawasan Nusantara.⁸⁶ Kepentingan umum juga dapat difahami secara sederhana, yakni kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu dari tidak ada batasannya.⁸⁷

⁸⁵ Harsono. *hukum Agraria Indonesia*. hlm. 895

⁸⁶ John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta. hlm. 40.

⁸⁷ Oloan Sitorus Dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra, Jogjakarta,2004. hlm.6

Oleh karena itu batasannya dapat merujuk pada perpres No. 65 Tahun 2006 tentang konsep kepentingan umum. Sesuai dengan Pasal 1 angka 6 UU No.2 tahun 2012 , maka yang dimaksud kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar- besarnya untuk kemakmuran rakyat. Apabila difahami tentang batasan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa , Negara dan masyarakat Luas, maka dapat dimengerti bahwa rumusan kepentingan ini dilakukan secara limitatif. Akan tetapi apabila dilihat dari segi isinya, pengertian kepentingan umum itu tidak dirumuskan fakultatif.⁸⁸ Adapun ketentuan hukum yang limitatif ada kebaikannya, Meliputi :

- a. Memberi kepastian hukum yang tinggi, khususnya bagi anggota masyarakat yang terkena langsung ketentuan hukum yang limitatif
- b. Memberikan bobot perlindungan hukum yang tinggi pula kepada anggota masyarakat yang terkena langsung ketentuan yang bersangkutan.⁸⁹

Sejalan dengan pemikiran di atas, maka dapat dirumuskan pengertian umum secara Fakultatif seperti di atas pada prinsipnya belum adanya rincian secara operasional yang pasti tentang lingkup pengertian kepentingan umum, perlindungan hukum kepada masyarakat, khususnya para pemilik tanah yang dibebaskan haknya, Kurang berbobot⁹⁰

SoetandyoWignjosoebroto memberikan kriteria mengenai kepentingan umum yang terdiri dari dua bagian, Yaitu.:

- a. Kepentingan umum dalam maknanya sebagai kepentingan orang banyak menurut moralnya, akan segera diputuskan dan didefinisikan menurut pilihan selera banyak orang, mungkin

⁸⁸ Lieke Lianadevi Tukgali, *Fungsi Sosial Hak Dan Asas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum UI, Kertas Putih Communication, Jakarta,2010,hlm 180

⁸⁹ Ade Arif Firmansyah, *Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Pemerintah Daerah*, Tesis, UNILA 2012 ,hlm 41

⁹⁰ Muchsan *Perolehan Hak Atas Tanah Melalui Lembaga Pembebasan Hak*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum UGM, Yogyakarta, 1992. hlm 346-348.

lewat proses yang sedikit banyak terorganisasi, atau terkelola. Mungkin pula lewat suatu proses yang lebih spontan, berproses dari bawah ke atas.

- b.** Kepentingan umum dalam maknanya sebagai kepentingan nasional, akan diputuskan dan didefinisikan lewat suatu proses yang disifati sifat normatif dan struktural, serta terkendali secara sentral untuk memenuhi tuntutan rancang bangaun dan perckayasaan pembangunan.⁹¹

Kepentingan umum pada hakikatnya tidak dapat mengabaikan kepentingan pribadi, akan tetapi harus memberikan beberapa ciri sebagai berikut

- a)** Kepentingan pemilik tanah tidak diabaikan.
- b)** Tidak menyebabkan pemilik tanah mengalami kemunduran dalam kehidupan selanjutnya, baik sosial maupun ekonomi
- c)** tanah memperoleh manfaat, baik secara langsung maupun tidak langsung penggunaan tanahnya yang di lepaskan haknya
- d)** Ada kelayakan ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah.⁹²

Kepentingan umum sebagaimana dikemukakan di atas apabila dirujuk dengan landasan hukum tentang bentuk- bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan dengan dasar inpres No. 9 Tahun 1973 meliputi Bidang- bidang

1. Pertanahan
2. Pekerjaan umum
3. Perlengkapan Umum
4. Jasa Umum
5. Keagamaan
6. Ilmu Pengetahuan dan Seni Budaya
7. Kesehatan

⁹¹ Soetandyo Wignjosoebroto, *Pengertian Kepentingan Umum Dalam Pembebasan Hak Atas Tanah*, Gema Clippin Service. hlm.ukum Desember 1 ,1991. hlm 19.

⁹² *Ibid.* hlm 19

8. Olahraga
9. Keselamatan umum terhadap bencana alam
10. Kesejahteraan sosial
11. Makan dan kuburan
12. Pariwisata dan rekreasi
13. Usaha- Usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum

Selain itu kepentingan umum yang landasan hukumnya perpres No. 65 Tahun 2006, pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah atau pemerintah daerah meliputi

- a) Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (diatas tanah di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/ air bersih, saluran pembangunan air dan sanitasi
- b) Waduk, bendungan, irigasi, dan bangunan perairan lainnya,
- c) Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal
- d) Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar. Dan lain-lain.
- e) Tempat pembuangan sampah
- f) Cagar alam dan cagar budaya
- g) Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik

h. Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah

1. Pengertian Ganti Rugi

Menurut terminology yang dimaksudkan dengan ganti rugi adalah uang yang diberikan sebagai penggantikerugian atau perampasan, sebagaimana landasan hukumnya, yakni Pasal 1 angka 11 perpres No.36 Tahun 2005 , disebutkan Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan atau non fisik sebagai akibat yang ditimbulkan daripengadaan tanah, bangunan, tanaman, dan atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari

tingkat kehidupan social ekonomi sebelum terkena pembebasan tanah.

Pada hakikatnya, pengadaan Tanah bila dilihat dari sudut pemegang haknya adalah sebagai suatu pelepasan hak, namun dari sudut pemerintah dapat dikatakan sebagai pengadaan Tanah.⁹³ Pelaksanaan pengadaan Tanah pada prinsipnya dapat dilaksanakan oleh pemerintah, BUMN maupun oleh swasta.

Pelaksanaan pengadaan Tanah oleh pemerintah untuk kepentingan umum diatur dalam Perpres No 36 Tahun 2005 dan Perpres No 65 Tahun 2006. Pembangunan untuk kepentingan umum tersebut dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah serta tidak untuk mencari keuntungan. Pelaksanaan pengadaan Tanah oleh pemerintah tersebut dapat pula dipakai oleh Badan Umum Milik Negara (BUMN) dengan: a.) Kegiatan pembangunan tersebut dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah (BUMN) yang bersangkutan; b.) Tidak digunakan untuk mencari keuntungan; dan c.) bidang-bidang kegiatan tersebut terbatas pada apa yang telah ditentukan dalam Pasal 5.

Dalam pengadaan Tanah demi pembangunan untuk kepentingan umum, ganti rugi diberikan atas dasar musyawarah. Secara umum ganti rugi adalah penggantian yang diterima seseorang karena adanya kehilangan atas hak yang dimilikinya dalam pengadaan Tanah. Untuk kepentingan umum. Ganti rugi menurut Pasal 1 angka 11 Perpres No. 36 Tahun 2005 :\

“Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan / atau non fisik sebagai akibat pengadaan Tanah kepada yang mempunyai Tanah, bangunan, tanaman dan/ atau benda lain yang berkaitan dengan Tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan Tanah.”

⁹³ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Pembebasan Tanah Di Indonesia*, (Bandung : Alumni, 1978). hlm 15-16

Dengan terus meningkatnya pertumbuhan penduduk otomatis kebutuhan akan Tanah akan terus meningkat, namun kebutuhan akan Tanah tersebut tidak mampu diimbangi oleh suplai Tanah, membawa konsekuensi serius baik terhadap pola hubungan antara manusia dengan Tanah maupun terhadap hubungan antara manusia dengan manusia yang berobyek Tanah.⁹⁴

Interpretasi fungsi sosial hak atas Tanah mengandung makna bahwa antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum harus terdapat keseimbangan dan dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan, maka kepentingan perorangan itu harus diakui dan dihormati, di samping makna bahwa hak atas Tanah harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya. Misalnya menemukan keseimbangan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan umum. Dalam ganti kerugian Tanah yang dibebaskan, menemukan keseimbangan tersebut tidaklah mudah. Sebagai wujud upaya penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum, ganti kerugian tersebut dikatakan adil jika tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya atau lebih miskin dari keadaan semula.⁹⁵

4. Faktor-Faktor Yang Harus Dipertimbangkan Dalam Pemberian Ganti Rugi

Dalam pemberian ganti rugi harus dipertimbangkan beberapa hak yang diperkirakan justru akan memperburuk keadaan dan taraf kehidupan orang-orang yang Tanahnya dibebaskan tersebut. Hendaknya dipikirkan agar kualitas kehidupan mereka meningkat dan diupayakan agar ganti rugi diberikan dalam bentuk yang tidak mengolah pola kehidupan masyarakat dengan alih pemukiman ke

⁹⁴ Ali Sofyan Husein, *Konflik Pertanahan*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1997). hlm.40

⁹⁵ Maria SW. Somardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasidan Implementasi*, (Jakarta : PT. Kompas Media Nusantara, 2006). hlm. 79-80

lokasi yang sesuai. Pemukiman dapat dilihat sebagai dunia tersendiri tempat dimana warga-warganya menentukan identitas mereka, merasa sebagai makhluk sosial dan aman.⁹⁶

Selain hal-hal yang sungguh-sungguh diderita, dalam pemberian ganti rugi harus dipertimbangkan juga faktor-faktor non fisik atau imateriil. Faktor yang bersifat non fisik atau imateriil yang dapat memperburuk keadaan jika tidak dipertimbangkan dalam menentukan besarnya ganti rugi misalnya biaya pindah tempat atau pindah pekerjaan, turunnya penghasilan pemegang hak karena proses pengambil alihan yang lama dan kerugian dalam hal Tanah yang dibebaskan hanya sebagian sehingga Tanah tersisa sulit dijual.

Ada beberapa faktor yang dapat memadai bahan pertimbangan dalam menentukan ganti rugi selain NJOP Bumi dan Bangunan tahun terakhir, faktor-faktor tersebut adalah:

1. lokasi/letak Tanah,
2. Status pemegang hak atas Tanah,
3. Status hak atas Tanah,
4. Kelengkapan sarana/prasarana,
5. Keadaan penggunaan Tanahnya,
6. Kerugian sebagai akibat dipecahnya hak atas Tanah seseorang.
7. Biaya pindah tempat/pekerjaan, dan
8. Kerugian terhadap turunnya penghasilan pemegang hak, dan penentuan akhirnya tetap melalui musyawarah para pihak yang bersangkutan.

a. **Pelaksanaan Ganti Rugi**

Mengenai ganti rugi Tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 11 Perpres Nomor 36 tahun 2005 diatas juga diatur dalam UU No.24 Tahun 1992 Pasal 4 ayat (2) mengenai hak sebagai akibat dari

⁹⁶ Zarida Hermanto, *Perubahan Pemanfaatan Lahan Di Wilayah Jabotabek (Studi Kasus Mengenai Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Yang Mengalami Penggusuran*. (Jakarta : Puslitbang Ekonomi Dan Pembangunan Lippi, 1995). hlm. 11

pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang. Penggantian yang layak menurut Pasal 4 ayat (2) huruf C undang undang tersebut adalah bahwa nilai dari penggantian itu tidak mengurangi tingkat kesejahteraan orang yang bersangkutan.

Dalam pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, menurut Pasal 12 Perpres 36 Tahun 2005, ganti rugi hanya diberikan untuk hak atas Tanah, bangunan, tanaman, dan benda yang berkaitan dengan Tanah. Sedangkan mengenai bentuk ganti rugi tersebut diatur selanjutnya dalam Pasal 3 yang telah mengalami Perubahan dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 yang mengatakan bahwa ganti rugi kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf A, huruf B, huruf C, atau bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pada dasarnya cara memperoleh Tanah harus melalui musyawarah antara pihak yang memerlukan Tanah dengan pemegang hak atas Tanah hingga tercapai kata sepakat antara kedua belah pihak, namun masyarakat sering merasakan dalam kesepakatan untuk menentukan besarnya ganti rugi Tanah yang dibebaskan dihadapkan pada suatu ultimatum menerima ganti rugi yang telah ditetapkan oleh penguasa atau merelakan tempat tinggalnya. Jika musyawarah mengenai ganti rugi telah tercapai, maka Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi sesuai kesepakatan tersebut Pasal 11 perpres tahun 2005. Namun jika kesepakatan mengenai ganti rugi tidak tercapai sedangkan keperluan akan Tanah tersebut sangat mendesak bagi instansi yang memerlukan Tanah, maka dilaksanakan penitipan uang ganti rugi ke Pengadilan Negeri setempat (konsinyasi) Pasal 10 Ayat (2) Perpres No.36 Tahun 2005

5. Musyawarah untuk Menentukan Ganti Rugi

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan cara musyawarah untuk mencapai kata sepakat tentang bentuk dan besarnya

ganti rugi, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 sebagai berikut:

- a. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah dalam rangka memperoleh kesepakatan mengenai: Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut;. Bentuk dan besarnya ganti rugi.
- b. Musyawarah dilakukan di tempat yang ditentukan dalam surat undangan.
- c. Musyawarah dilakukan oleh pemegang hak atas tanah, panitia pengadaan tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk menentukan besarnya ganti rugi. Ganti rugi merupakan penggantian atas nilai tanah dan atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan hak atau pencabutan hak atas tanah.

Penggantian terhadap kerugian baik fisik maupun non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan social ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah. Sebagai imbalan pada prinsipnya pemberian ganti rugi harus seimbang dengan nilai tanah, termasuk segala benda yang terdapat di atasnya yang dilepaskan atau diserahkan itu. Jadi idealnya jumlah ganti rugi yang diterima pemegang hak atas tanah harus sama dengan nilai tanah, termasuk benda-benda yang ada di atas tanah. Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 hanya menentukan ganti rugi yang bersifat fisik, sedangkan ganti rugi yang bersifat non fisik tidak termasuk dalam bentuk kerugian.

Sebagai sebuah catatan ganti rugi non fisik meliputi hilangnya pekerjaan bidang usaha sebagai sumber penghasilan dan sumber pendapatan lain yang berdampak terhadap penurunan tingkat kesejahteraan seseorang. Oleh karena itu sebagai alternative dalam

memberikan ganti rugi misalnya penyediaan lapangan kerja, bantuan pelatihan sebagai pengganti kerugian yang bersifat non fisik.

Sedangkan dasar perhitungan besarnya ganti rugi ditentukan berdasarkan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan; nilai jual bangunan dan nilai jual tanaman⁹⁷ Namun seringkali ganti rugi tidak dapat menggambarkan nilai sebenarnya dari tanah. Sedangkan bentuk ganti rugi yang diberikan terhadap bekas pemegang hak ulayat (hak masyarakat ,hukum adat) adalah dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Musyawarah untuk menentukan ganti rugi dibatasi selama 120 hari, jika dalam jangka waktu tersebut tidak tercapai kata sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi sedangkan proyek untuk kepentingan umum tidak dapat dipindahkan ketempat lain, pembebasan tanah tetap dilakukan. Sedangkan uang pengganti (ganti rugi) dititipkan (konsinyasi) di pengadilan negeri yang mewilayahi letak tanah tersebut. Demikian pula apabila dalam satu wilayah ada seorang yang tidak dapat ditemukan pada waktu pelaksanaan pembebasan tanah, maka ganti ruginya dititipkan (konsinyasi) di Pengadilan Negeri Untuk dapat menitipkan ganti rugi sebagaimana diatur pada Pasal 37 ayat (4) dan Pasal 48 ayat (1) Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2007, instansi pemerintah yang memi erlukan tanah mengajukan permohonan penetapan kepada Ketua Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi letak tanah bagi pelaksanaan pembangunan dengan melampirkan :

1. Nama yang berhak atas ganti rugi yang ganti ruginya dititipkan;
2. Undangan penerimaan pembayaran ganti rugi; dan
3. Surat-surat :
 - a. Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi;

⁹⁷ Lihat Ketentuan Pasal 15 Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006

- b. Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Penetapan Bentuk dan/atau Besarnya Ganti Rugi.
- c. Keputusan Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri mengenai penyelesaian atas keberatan pemilik dalam hal pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum
- d. Keterangan dan alasan hukum penitipan ganti rugi; dan
- e. Surat - surat lain yang berhubungan dengan penitipan ganti rugi.⁹⁸

B. Hak Atas Tanah dan Pencabutan / Pelepasan

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dimiliki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi criteria atau tolak pembeda diantara hak- hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah⁹⁹

2. Macam –macam Hak Atas Tanah

Ada beberapa macam hak atas tanah menurut hukum pertanahan nasional sebagaimana dikemukakan oleh Boedi Harsono.¹⁰⁰ Yakni sebagai berikut :

- a. Hak bangsa Indonesia sebagaimana termaktub pada (Pasal 1 UUPA)
- b. Hak Menguasai dari Negara (Pasal 2 UUPA)
- c. Hak Ulayat Masyarakat hukum adat sebagaimana terdapat pada (Pasal 3 UUPA)

⁹⁸ Pasal 48 Ayat (3) Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2007

⁹⁹ Boedi Harsono , *Op., Cit. hlm.24*

¹⁰⁰ *Ibid . hlm. 267*

- d. Hak- Hak Individual, meliputi :
- 1) Hak Atas Tanah (PAsal UUPA)
 - 2) Wakaf (PAsal 49 UUPA)
 - 3) Hak Jaminan Atas Tanah (Pasal 23,33,39,51 UUPA)

Keterangan diatas menunjukkan bahwa hak atas tanah Individu yang terdiri dari hak atas tanah primer dan hak atas tanah sekunder dapat dilakukan pelepasan hak atas tanah, maupun dapat dilakukan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum adapun Hak-hak lainnya sebagai berikut:

- a. **Hak milik** adalah hak turun termurunn, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atau adan hkum atas tanah dengan mengingat fungsi social, berdasarkan penjelasan Pasal 20 UUPA.
- b. **Hak Guna Usaha** adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jnagka waktu tertentu guna perusahaan pertanian, perikanan, atau perkebunan. Hal ini sebagaimana Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentan hak guna usaha
- c. **Hak Guna Bangunan** adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bengunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jnagka waktu tertentu. Hal ini diataur pada Pasal 19 s.d. 38 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996
- d. **Hak pakai** adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasi langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memebri wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah segala sesuatu yang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang- Undang. Hal

ini diatur dalam Pasal 39 s.d. 58 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 1996.

- e. **Hak sewa** Adalah Hak yang memberi wewenang untuk member wewenang untuk mempergunakan tanah milik orang lain dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewanya.
- f. **Hak Gadai** adalah hak menyerahkan tanah dengan pembayaran sejumlah uang dengan ketentuan bahwa orang yang meyerahkan tanah mempunyai hak untuk meminta kembalinya tanah tersebut dengan memberikan unag yang sama besarnya sama.
- g. **Hak Usaha Bagi Hasil** adalah hak seseorang atau badan hukum untuk menggarap diatas tanah pertanian orng lain dengan perjanjian bahwa hasilnya akan dibagi deiantara kedua belah pihak menurut perjanjian yang telah disetujui sebelumnya.
- h. **Hak Seta Tanah pertanian** adalah Hak penyerahan Tanah pertanian kepada orang lain yang member sejumlah uang kepada pemilik tanah dengan perjanjian bahwa setelah pihak yang member uang menguasai tanah selama waktu tertentu, tanahnya akan dikembalikan kepada pemiliknya
- i. **Hak Penumpang** Adalah Hak yang member wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan menempati ruah di atas perkarangan orang lain. Pemegang hak penumpang tidak wajib membayar sesuatu kepada pemilik tanah, sehubungan hukum dengan tanah tersebut bersifat sangat lemah artinya sewaktu-waktu dapat diputuskan oleh pemilik tanah jika yang bersangkutan memerlukan sendiri tanah tersebut.jak penumpang dilakukan hanya terhadap tanah perkarangan dan tidak terhadap tanah pertanian.

3. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Sebagaimana menurut Pasal 6 UUPA Menyebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial Hal ini dapat dipahami bahwa hak atas tanah ataupun yang ada pada seseorang tidak dapat dibenarkan

apabila tanah tersebut dipergunakan semata-mata hanya kepentingan pribadi, melainkan harus menunjang untuk kepentingan sosial dalam kemasyarakatan

Ada beberapa prinsip mengenai fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana pasal 6 UUPA Antara lain

- a. Merupakan suatu pernyataan penting mengenai hak- hak atas tanah yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak atas tanah menurut konsepsi hukum tanah nasional
- b. Tanah seseorang tidak mempunyai fungsi sosial bagi yang punya hak itu saja, akan tetapi juga bagi bangsa Indonesia. Sebagaimana konsekuensinya dalam mempergunakan tanah yang bersangkutan tidak hanya tanah yang dikuasainya, dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.

Prinsip prinsip keutamaan hak atas tanah di atas memberikan pemahaman bahwa terkait pelepasan hak atas tanah harus dilihat dari yang memerlukan tanah (pemerintah) dan yang mempunyai tanah (masyarakat) pelepasannya tidak membuat suatu konflik atas tanah melainkan ada kesepakatan antar pemerintah dan pemilik tanah yang pada akhirnya dipergunakan untuk kepentingan umum.

C. Teori Keadilan

Teori-teori Hukum Alam sejak Sokrates hingga Francois Geny, tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori Hukum Alam mengutamakan “*the search for justice*”¹⁰¹ Berbagai macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran. Diantara teori-teori itu dapat disebut : teori keadilan Aristoteles dalam bukunya *nicomachean ethics* dan teori keadilan sosial John Rawls dalam

¹⁰¹ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Cet VIII, Yogyakarta: Kanisius, 1995 hlm 196.

bukunya *a theory of justice* dan teori hukum dan keadilan Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and states*.

1. Teori Keadilan Pandangan Aristoteles

Pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa didapatkan dalam karyanya *nichomachean ethics*, *politics*, dan *rethoric*. Spesifik dilihat dalam buku *nicomachean ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan, yang, berdasarkan filsafat hukum Aristoteles, mesti dianggap sebagai inti dari filsafat hukumnya, “karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan”.¹⁰²

Pada pokoknya pandangan keadilan ini sebagai suatu pemberian hak persamaan tapi bukan persamarataan. Aristoteles membedakan hak persamaanya sesuai dengan hak proposional. Kesamaan hak dipandangan manusia sebagai suatu unit atau wadah yang sama. Inilah yang dapat dipahami bahwa semua orang atau setiap warga negara dihadapan hukum sama. Kesamaan proposional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuan dan prestasi yang telah dilakukanya.

Lebih lanjut, keadilan menurut pandangan Aristoteles dibagi kedalam dua macam keadilan, keadilan “*distributief*” dan keadilan “*commutatief*”. Keadilan distributief ialah keadilan yang memberikan kepada tiap orang porsi menurut pretasinya. Keadilan commutatief memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membeda-bedakan prestasinya dalam hal ini berkaitan dengan peranan tukar menukar barang dan jasa.¹⁰³ Dari pembagian macam keadilan ini Aristoteles mendapatkan banyak kontroversi dan perdebatan.

¹⁰² Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung, Nuansa Dan Nusamedia, 2004. hlm. 24.

¹⁰³ L..J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Pradnya Paramita, Cetakan Kedua Puluh Enam, 1996, hlm 11-12.

Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan “pembuktian” matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebajikannya, yakni nilainya bagi masyarakat.¹⁰⁴

2. Teori Keadilan John Rawls

Beberapa konsep keadilan yang dikemukakan oleh Filsuf Amerika di akhir abad ke-20, John Rawls, seperti *A Theory of Justice*, *Political Liberalism*, dan *The Law of Peoples*, yang memberikan pengaruh pemikiran cukup besar terhadap diskursus nilai-nilai keadilan.¹⁰⁵ John Rawls yang dipandang sebagai perspektif “*liberal-egalitarian of social justice*”, berpendapat bahwa keadilan adalah kebajikan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial (*social institutions*). Akan tetapi, kebajikan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau menggugat rasa keadilan dari setiap orang yang telah memperoleh rasa keadilan. Khususnya masyarakat lemah pencari keadilan.¹⁰⁶

Secara spesifik, John Rawls mengembangkan gagasan mengenai prinsip-prinsip keadilan dengan menggunakan sepenuhnya konsep ciptaanya yang dikenal dengan “posisi asali” (*original position*) dan “selubung ketidaktahuan” (*veil of ignorance*) Pandangan Rawls memosisikan adanya situasi yang sama dan sederajat antara tiap-tiap individu di dalam masyarakat. Tidak ada perbedaan status, kedudukan atau memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, sehingga satu pihak dengan lainnya dapat melakukan kesepakatan yang seimbang, itulah pandangan Rawls sebagai suatu

¹⁰⁴ Carl Joachim Friedrich, *Op.Cit.* hlm. 25.

¹⁰⁵ Pan Mohamad Faiz, *Teori Keadilan John Rawls*, Dalam Jurnal Konstitusi, Volue 6 Nomor 1 (April 2009). hlm. 135.

¹⁰⁶ *Ibid.* hlm. 139-140.

“posisi asli” yang bertumpu pada pengertian *ekulibrium reflektif* dengan didasari oleh ciri rasionalitas (*rationality*), kebebasan (*freedom*), dan persamaan (*equality*) guna mengatur struktur dasar masyarakat (*basic structure of society*).

Sementara konsep “selubung ketidaktahuan” diterjemahkan oleh John Rawls bahwa setiap orang dihadapkan pada tertutupnya seluruh fakta dan keadaan tentang dirinya sendiri, termasuk terhadap posisi sosial dan doktrin tertentu, sehingga membutuhkan adanya konsep atau pengetahuan tentang keadilan yang tengah berkembang. Dengan konsep itu Rawls menggiring masyarakat untuk memperoleh prinsip persamaan yang adil dengan teorinya disebut sebagai “*Justice as fairness*”.

Pandangan John Rawls terhadap konsep “posisi asli” terdapat prinsip-prinsip keadilan yang utama, diantaranya prinsip persamaan, yakni setiap orang sama atas kebebasan yang bersifat universal, hakiki dan kompitabel dan ketidaksamaan atas kebutuhan sosial, ekonomi pada diri masing-masing individu.

Prinsip pertama yang dinyatakan sebagai prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty principle*), seperti kebebasan beragama (*freedom of religion*), kemerdekaan berpolitik (*political of liberty*), kebebasan berpendapat dan mengemukakan ekspresi (*freedom of speech and expression*), sedangkan **prinsip kedua** dinyatakan sebagai prinsip perbedaan (*difference principle*), yang menghipotesakan pada prinsip persamaan kesempatan (*equal oppotunity principle*). Lebih lanjut John Rawls menegaskan pandangannya terhadap keadilan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur

kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik.¹⁰⁷

Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: *Pertama*, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. *Kedua*, setiap aturan harus meposisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidak-adilan yang dialami kaum lemah.

3. Teori keadilan pandangan Hans Kelsen

Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*, berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya.¹⁰⁸

Pandangan Hans Kelsen ini pandangan yang bersifat positifisme, nilai-nilai keadilan individu dapat diketahui dengan aturan-aturan hukum yang mengakomodir nilai-nilai umum, namun tetap pemenuhan rasa keadilan dan kebahagiaan diperuntukan tiap individu. Lebih lanjut Hans Kelsen mengemukakan keadilan sebagai pertimbangan nilai yang bersifat subjektif. Walaupun suatu tatanan yang adil yang beranggapan bahwa suatu tatanan bukan kebahagiaan setiap perorangan, melainkan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin individu dalam arti kelompok, yakni terpenuhinya

¹⁰⁷ John Rawls, *A Theory Of Justice*, London: Oxford University Press, 1973, Yang Sudah Diterjemahkan Dalam Bahasa Indonesia Oleh Uzair Fauzan Dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006.

¹⁰⁸ Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State*, Diterjemahkan Oleh Rasisul Muttaqien, Bandung, Nusa Media, 2011. hlm. 7.

kebutuhan-kebutuhan tertentu, yang oleh penguasa atau pembuat hukum, dianggap sebagai kebutuhan-kebutuhan yang patut dipenuhi, seperti kebutuhan sandang, pangan dan papan. Tetapi kebutuhan-kebutuhan manusia yang manakah yang patut diutamakan. Hal ini apat dijawab dengan menggunakan pengetahuan rasional, yang merupakan sebuah pertimbangan nilai, ditentukan oleh faktor-faktor emosional dan oleh sebab itu bersifat subjektif.¹⁰⁹

Sebagai aliran positivisme Hans Kelsen mengakui juga bahwa keadilan mutlak berasal dari alam, yakni lahir dari hakikat suatu benda atau hakikat manusia, dari penalaran manusia atau kehendak Tuhan. Pemikiran tersebut diesensikan sebagai doktrin yang disebut hukum alam. Doktrin hukum alam beranggapan bahwa ada suatu keteraturan hubungan-hubungan manusia yang berbeda dari hukum positif, yang lebih tinggi dan sepenuhnya sah dan adil, karena berasal dari alam, dari penalaran manusia atau kehendak Tuhan. Pemikiran tentang konsep keadilan, Hans Kelsen yang menganut aliran positifisme, mengakui juga kebenaran dari hukum alam. Sehingga pemikirannya terhadap konsep keadilan menimbulkan dualisme antara Hukum UUPA dan hukum alam.

Menurut Hans Kelsen : “Dualisme antara Hukum UUPA dan hukum alam menjadikan karakteristik dari hukum alam mirip dengan dualisme metafisika tentang dunia realitas dan dunia ide model Plato. Inti dari filsafat Plato ini adalah doktrinnya tentang dunia ide. Yang mengandung karakteristik mendalam. Dunia dibagi menjadi dua bidang yang berbeda : yang pertama adalah dunia kasat mata yang ditangkap melalui indera yang disebut realitas; yang kedua dunia ide yang tidak tampak.” Dua hal lagi konsep keadilan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen :

Pertama, tentang keadilan dan perdamaian. Keadilan yang bersumber dari cita-cita irasional. Keadilan dirasionalkan melalui

¹⁰⁹ Ibid. hlm 8

pengetahuan yang dapat berwujud suatu kepentingan-kepentingan yang pada akhirnya menimbulkan suatu konflik kepentingan. Penyelesaian atas konflik kepentingan tersebut dapat dicapai melalui suatu tataunan yang memuaskan salah satu kepentingan dengan mengorbankan kepentingan yang lain atau dengan berusaha mencapai suatu kompromi menuju suatu perdamaian bagi semua kepentingan.¹¹⁰

Kedua, konsep keadilan dan legalitas. Untuk menegakkan di atas dasar suatu yang kokoh dari suatu tananan sosial tertentu, menurut Hans Kelsen pengertian “Keadilan” bermaknakan legalitas. Suatu peraturan umum adalah “adil” jika ia bena-benar diterapkan, sementara itu suatu peraturan umum adalah “tidak adil” jika diterapkan pada suatu kasus dan tidak diterapkan pada kasus lain yang serupa. Konsep keadilan dan legalitas inilah yang diterapkan dalam hukum nasional bangsa Indonesia, yang memaknai bahwa peraturan hukum nasional dapat dijadikan sebagai payung hukum (*law umbrella*) bagi peraturan peraturan hukum nasional lainnya sesuai tingkat dan derajatnya dan peraturan hukum itu memiliki daya ikat terhadap materi-materi yang dimuat (materi muatan) dalam peraturan hukum tersebut.¹¹¹

4. Teori Keadilan menurut Robert Nozick

Jika Rawls benar, dan keadilan mensyaraktkan bahwa struktur dasar masyarakat disusun sedemikian rupa agar memberikan keuntungan bagi pihak- pihak yang kurang beruntung. Maka sebuah Negara yang kuat akan dibutuhkan untuk memenuhi tujuan ini. Dengan kata lain, jenis Negara kesejahteraan demokratis modernlah yang tampaknya harus kita impikan. Visi mengenai Negara kuat

¹¹⁰ Filsuf Plato Dengan Doktrinnya Tentang Dunia Ide. hlm. 14,

¹¹¹ Lihat : *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan*

seperti inilah yang menyiapkan panggung bagi usulan alternative Robert Nozick ¹¹²

Keadilan bukan perhatian utama Nozick. Dia lebih tertarik untuk memperdebatkan pembatasan peran Negara. Dia ingin menunjukkan bahwa Negara minimal (*Minimal State*) dan hanya Negara minimal adalah satu-satunya yang bias dijustifikasi. Pertanyaan – pertanyaan mengenai keadilan kemudian muncul karena keadilan distributive seperti yang dibayangkan Rawls sering dianggap sebagai rasionalisasi bagi Negara yang lebih dari minimal. Dalam upayanya menunjukkan bahwa keadilan distributif tidak menyediakan rasionalisasi yang kuat bagi Negara . Nozick menawarkan sebuah pendekatan yang lebih rumit dan berbeda terhadap keadilan. Dia menyebut pandangannya teori “HAK”.

¹¹² Karen Lebacqz, *Teori- teori Keadilan* , Nusa Media , Bandung ,. hlm 189

BAB IV

ANALISIS DATA DAN PENYAJIAN

A. Penyajian Data

1. Profil Kabupaten Lampung Selatan

Kabupaten Lampung Selatan adalah salah satu kabupaten di Provinsi Lampung. Ibu kota kabupaten ini terletak di Kalianda. Kabupaten ini memiliki luas wilayah 2.109,74 km² dan berpenduduk sebanyak kurang lebih 972.579 jiwa (LSDA 2016).

Wilayah Kabupaten Lampung Selatan terletak antara 105⁰ sampai dengan 105⁰45⁰ Bujur Timur dan 5⁰15⁰ sampai dengan 6⁰ Lintang Selatan. Mengingat letak yang demikian ini daerah Kabupaten Lampung Selatan seperti halnya daerah-daerah lain di Indonesia merupakan daerah tropis. Kabupaten Lampung Selatan bagian selatan meruncing dan mempunyai sebuah teluk besar yaitu Teluk Lampung. Di Teluk Lampung terdapat sebuah pelabuhan yaitu Pelabuhan Panjang di mana kapal-kapal dalam dan luar negeri dapat merapat. Secara umum pelabuhan ini merupakan faktor yang sangat penting bagi kegiatan ekonomi penduduk Lampung, terutama penduduk Lampung Selatan. Pelabuhan ini sejak tahun 1982 termasuk dalam wilayah Kota Bandar Lampung.

Di bagian selatan wilayah Kabupaten Lampung Selatan yang juga ujung Pulau Sumatera terdapat sebuah pelabuhan penyeberangan Bakauheni, yang merupakan tempat transit penduduk dari Pulau Jawa ke Sumatera dan sebaliknya. Dengan demikian Pelabuhan Bakauheni merupakan pintu gerbang Pulau Sumatera bagian selatan. Jarak antara Pelabuhan Bakauheni (Lampung Selatan) dengan Pelabuhan Merak (Provinsi Banten) kurang lebih 30 kilometer, dengan waktu tempuh kapal penyeberangan sekitar 1,5 jam. Kabupaten Lampung Selatan mempunyai daerah daratan kurang lebih 2.109,74 km² (LSDA 2007), dengan kantor pusat pemerintahan di Kota Kalianda. Mengingat letak yang demikian ini daerah Kabupaten Lampung

Selatan seperti halnya daerah-daerah lain di Indonesia merupakan daerah tropis.¹¹³

b. Sejarah terbentuknya Kabupaten Lampung Selatan

Erat kaitannya dengan dasar pokok Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Undang-Undang Dasar tersebut, pada bab VI Pasal 18 disebutkan bahwa pembagian Daerah di Indonesia atas Daerah Besar dan Kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang serta memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam Sistem Pemerintahan Negara dan Hak-hak Asal-usul dalam Daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Sebagai realisasi dari Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, lahirilah Undang- Undang Nomor 1 tahun 1945. Undang-undang ini mengatur tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, yang pada hekekatnya adalah Undang-undang Pemerintah di Daerah yang pertama. Isinya antara lain mengembalikan kekuasaan Pemerintahan di Daerah kepada aparat berwenang yaitu Pamong Praja dan Polisi. Selain itu, untuk menegakkan Pemerintahan di Daerah yang rasional dengan mengikut sertakan wakil-wakil rakyat atas dasar kedaulatan rakyat.

Selanjutnya disusul dengan Undang-undang Nomor 22 tahun 1948 tentang Pembentukan Daerah Otonom dalam wilayah Republik Indonesia yang susunan tingkatannya sebagai berikut:

- a. Propinsi Daerah Tingkat I
- b. Kabupaten/Kotamadya (Kota Besar) Daerah Tingkat II
- c. Desa (Kota Kecil) Daerah Tingkat III.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 tahun 1948, maka lahirilah Propinsi Sumatera Selatan dengan Perpu Nomor 3 tanggal 14 Agustus 1950, yang dituangkan dalam Perda Sumatera Selatan Nomor 6 tahun 1950. Bedasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 1950 tentang Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah

¹¹³ <https://Www.Lampungselatankab.Go.Id/Web/Statis9-Sejarah-Singkat.hlm.tml>

untuk Daerah Propinsi, Kabupaten, Kota Besar dan Kota Kecil, maka keluarlah Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Selatan Nomor 6 tahun 1950 tentang Pembentukan DPRD Kabupaten di seluruh Propinsi Sumatera Selatan.

Perkembangan selanjutnya, guna lebih terarahnya pemberian otonomi kepada Daerah bawahannya, diatur selanjutnya dengan Undang-undang Darurat Nomor 4 tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten dalam lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Selatan sebanyak 14 Kabupaten, diantaranya Kabupaten Lampung Selatan beserta DPRD-nya dan 7 (tujuh) buah Dinas otonom. Untuk penyempurnaan lebih lanjut tentang struktur Pemerintahan Kabupaten, lahirilah Undang-undang Nomor 1 tahun 1957 yang tidak jauh berbeda dengan Undang-undang nomor 22 tahun 1948. Hanya dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1957 dikenal dengan sistem otonomi riil yaitu pemberian otonomi termasuk medebewind. Kemudian untuk lebih sempurnanya sistem Pemerintahan Daerah, lahirilah Undang-undang Nomor 18 tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang mencakup semua unsur-unsur progresif dari pada

1. Undang-undang Nomor 1 tahun 1945
2. Undang-undang Nomor 22 tahun 1948
3. Undang-undang Nomor 1 tahun 1957
4. Penpres Nomor 6 tahun 1959
5. Penpres Nomor 5 tahun 1960.

Selanjutnya, karena Undang-undang Nomor 18 tahun 1965 dimaksud sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman, maka Undang-undang Nomor 18 tahun 1965 ditinjau kembali. Sebagai penyempurnaan, lahirilah Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yang sifatnya lebih luas dari Undang-undang Nomor 18 tahun 1965. Undang-undang ini tidak hanya mengatur tentang

Pemerintahan saja, tetapi lebih luas dari itu, termasuk dinas-dinas vertikal (aparatur pusat di daerah) yang diatur pula di dalamnya.¹¹⁴

Selain itu, Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 diperkuat dengan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian disempurnakan oleh Undang-undang Nomor 32 tahun 2008. Undang-undang yang terakhir ini lebih jelas dan tegas menyatakan bahwa prinsip yang dipakai bukan lagi otonomi riil dan seluas-luasnya, tetapi otonomi nyata dan bertanggung jawab serta bertujuan pemberian otonomi kepada daerah untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.¹¹⁵

2. Sejarah kewenangan dan politik hukum dalam pengadaan Tanah untuk pembangunan.

Pengaturan pencabutan hak atas Tanah yang didasarkan pada ketentuan Pasal 18 UUPA yang berisikan : untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan negara, kepentingan bersama, hak-hak atas Tanah yang dicabut, member ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang, hal ini yang menjadi salah satu kepentingan dikeluarkannya Undang- Undang Nomor 20 Tahun 1961.

Berkaitan dengan ketentuan di atas, maka politik hukum dalam pembentukan undang –undang tersebut adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 UUPA, yakni pencabutan hak-hak atas Tanah dan benda-benda yang ada di atasnya dalam rangka melaksanakan usaha-usaha pembangunan Negara. Selain itu merujuk pada Pasal 1 UU No. 20 Tahun 1961 menjadi penjabaran tujuan dari pembentukannya yang antara lain untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan rakyat. Oleh karena itu dalam keadaan memaksa, maka pemerintah. Kepala BPN, Menteri Kehakiman dan

¹¹⁴ Arsip

¹¹⁵ UUD. No 23 Tahun 2008

mencabut Hak- hak Atas Tanah dan benda- benda yang ada diatasnya. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (2) .

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara. Landasan Konstitusi ini, saah satunya melahirkan Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria, termaktub pada Pasal 26 ayat (1, yakni : Jual beli, penukaran , pengibahan, pemerian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan peraturan pemerintah.

Berdasarkan undang-undnag Nomor 20 tahun 1961 pada prinsipnya menganut asasnya jika diperlakukan dan / benda lainnya kepunyaan orang lain dapat diperoleh dengan landasan adanya persetujuan dari yang punya Tanah tersebut, contohnya jual beli, tukar menukar, dan lain sebagainya. Pada praktiknya tidak semuanya berjalan dengan mulus atau tanpa konflik, melainkan ada konflik ketika pengadaan Tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, misalnya ketentuan harga yang tidak disepakati, teknik pembayaran yang tidak transparan, status Tanah dan lain sebagainya. Oleh sebab itu didahulukanyang berkaitan dengan kepentingan umum. Apabila tidak ada penyelesaian yang baik, maka pemerintah dapat menggunakan kewenangannya untuk mengambil dan menguasai Tanah yang bersangkutan¹¹⁶

Selanjutnya UU No. 20 Tahun 1961 tidak mengatur proses musyawarah untuk menentukan kesepakatan antar pemerintah dan masyarakat yang hak atas Tanahnya akan dicabut. Dalam pencabutan hak tersebut diupayakan adanya pertimbangan kepala daerah yang bersangkutan, hal ini terkait dengan besaran ganti kerugian. Apabila pemilik Tanah tidak bersedia menerima ganti kerugian yang ditetapkan oleh pemerintah karena dianggap tidak layak dengan nilai objek Tanah tersebut, maka yang bersangkutan dapat meminta kepala pengadilan tinggi agat pengadilan dapat memprosesnya dan menetapkan besarnya

¹¹⁶

Lihat Penjelasan Umum UU No. 20 Tahun 1961

ganti kerugian, “ Kenyataan ini sangat lemah posisi pemilik Tanah terkait dengan pembangunan untuk kepentingan umum, umumnya pemerintah menggunakan kekuatannya baik perantara, pengacara dan polisi pamong praja untuk menekannya,”¹¹⁷

Dasar Hukum Pelaksanaan UU Nomor 20 Tahun 1961 maka dibuatlah peraturan pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 untuk melaksanakan ketentuan Pasal 8 UU No.20 Tahun 1961 yang mengamanatkan perlunya ditetapkan peraturan Pemerintah tentang acara penetapan Ganti kerugian Oleh Pengadilan Tinggi. Mengingat tidak tercapai kesepakatan antara pihak pengguna (pemerintah) dan pemilik Tanah (Warga Masyarakat). Untuk mendukung teknik berlakunya UU No.20 Tahun 1961 dan PP Nomor 39 Tahun 1973 serta dibuatkan Inpes No.9 Tahun 1973. Instruksi Presiden ini dikeluarkan dengan pertimbangan : Bahwa Bagi Rakyat dan Masyarakat Indonesia Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang ada di Atasnya merupakan Hubungan Hukum yang Penting, Sehingga apabila benar-benar diperlukan pencabutan Hak tersebut untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara, kepentingan Bersama dari rakyat serta kepentingan pembangunan. Hal itu perlu kehati-hatian dan harus dilakukan dengan dengan cara yang adil, sehingga tidak mengusik ketenangan Warga.

Berkaitan dengan pernyataan diatas, maka ada landasan hukum lainnya, yakni permendagri Nomor 15 Tahun 1975, Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pembebasan Tanah, proses Musyawarah Untuk mencapai kesepakatan antara pemerintah dan masyarakat Pemilik Hak Atas Tanah diatur dengan ketentuan sebagai berikut:

- a) Panitia pembebasan Tanah harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik/pemegang hak atas Tanah dan atau

benda/tanaman yang ada di atasnya berdasarkan Harga Umum Setempat

- b) Dalam Menetapkan besarnya Ganti Rugi Harus diperhatikan:¹¹⁸
- c) Lokasi dan factor-faktor strategis lainnya yang dapat mempengaruhi Harga Tanah. Demikian pula dalam menetapkan Ganti Rugi atas bangunan dan tanaman harus berpedoman pada ketentuan yang telah ditetapkan oleh Dinas Pekerjaan Umum/ Dinas Pertanahan setempat
- d) Bentuk Ganti rugi dapat berupa uang, Tanah dan atau fasilitas lain
- e) Yang berhak atas ganti rugi itu ialah mereka yang berhak atas Tanah/bangunan/tanaman yang ada di atasnya, dengan pedoman kepada hukum Adat setempat.

Hal ini sepanjang tidak bertentangan UUPA dan kebijakan pemerintah. Panitia pembebasan Tanah berusaha agar dalam menentukan besarnya ganti rugi terdapat kata sepakat di antara para anggota panitia dengan memperhatikan kehendak dari para pemegang hak atas Tanah. Apabila terdapat perbedaan tentang besarnya Ganti Rugi, maka yang di pergunakan adalah Harga rata-rata dari taksiran masing-masing anggota. Pelaksanaan pembebasan Tanah harus dapat diselesaikan dalam waktu yang singkat.¹¹⁹ Keputusan panitia pembebasan Tanah mengenai besar/ bentuknya ganti rugi tersebut disampaikan kepada instansi yang memerlukan Tanah, pada pemegang hak atas Tanah dan para anggota panitia yang turut mengambil keputusan.

Adapun landasan pembebasan Tanah oleh pihak swasta untuk kepentingan pembangunan proyek-proyek yang bersifat umum guna pembangunan proyek-proyek yang bersifat umum guna menunjang kepentingan umum, sebagaimana diatur dalam Bab I,II,dan IV

¹¹⁸ Pasal 6 Permendagri No.15 Tahun 1975

¹¹⁹ Dr. Drs. hlm. M. Wagianto, S. hlm ,M. hlm *Perlindungan Hukum Bagi Warga Masyarakat Yang Tanahnya Terkena Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Bandar Lampung. hlm.75*

permendagri Nomor 15 Tahun 1975 dan yang dilakukan pihak swasta juga dilakukan dengan cara pembebasan Tanah yang dilakukan pemerintah. Permendagri ini tidak menjelaskan pengertian kepentingan umum dan anti kerugian yang merupakan konsep esensial dalam pembebasan Tanah.¹²⁰

Pembaharuan dalam aturan pembebasan Tanah sebagaimana ketentuan Permendagri No 2 Tahun 1985¹²¹ mengatur ketentuan sebagai berikut.

1. Apabila pengadaan Tanah telah memenuhi syarat, maka pemimpin proyek mengadakan musyawarah dengan orang yang berhak atas Tanah mengenai ganti rugi Tanah
2. Penentuan besarnya ganti rugi oleh pemimpin proyek perlu memperhatikan ketentuan harga dasar yang ditetapkan oleh kepala Daerah. Sebagaimana diatur dalam permendagri Nomor 1 1975.
3. Apabila telah mencapai kesepakatan mengenai bentuk/ besarnya harga ganti rugi antara pemimpin proyek dengan yang berhak atas Tanah, kedua belah pihak segera memberitahukan kepada walikota/camat yang bersangkutan.
4. Berdasarkan laporan tersebut camat/walikota wajib menyaksikan pembayaran ganti rugi oleh pemimpin proyek yang bersangkutan kepada yang berhak atas Tanah dan atau bangunan/ tanaman yang ada di atasnya.
5. Apabila dalam menentukan besarnya ganti rugi antara pemimpin proyek dan yang berhak atas Tanah tidak terdapat kesepakatan, maka pemimpin proyek segera mencari lokasi lain untuk penggantinya.

¹²⁰ Pasal 1 Permendagri No. 2 Tahun 1976

¹²¹ Pasal 5-6 Permendagri No.2 Tahun 1985

6. Apabila pemimpin proyek menetapkan untuk mencari lokasi Tanah lain, selambat-lambatnya dalam waktu tiga hari wajib memberitahukan kepada camat / walikota

Pengadaan Tanah dengan pelepasan hak selanjutnya diatur dalam Keppres No. 55 Tahun 1993, yang keberlakuannya menyatakan tidak berlaku lagi Permendagri No 15 Tahun 1975, Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 2 Tahun 1976 dan Permendagri No 2 Tahun 1985.

Keppres No 55 Tahun 1993 ini dibentuk dengan pertimbangan:” Bahwa pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum, memerlukan bidang Tanah yang cukup dan untuk pengadaanya perlu dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Bahwa pelaksanaan pengadaan Tanah tersebut dilakukan dengan memperhatikan peran Tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-gak yang sah atas Tanah.bahwa atas dasar pertimbangan tersebut, pengadaan tersebut, pengadaan Tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara yang seimbang dan untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas Tanah”. Dari pertimbangan pembentukan Keppres ini , dapat dilihat bahwa tidak ada rujukan dasar hukum yang lebih tinggi dalam pembentukannya. Pertimbangan pembentukannya hanya mengacu pada hal-hal yang bersifat filosofis dan sosiologis seperti untuk kepentingan pembangunan nasional dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas Tanah.

Berdasarkan ketentuan Keppres No.55 Tahun 1993 ini, pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas Tanah. Proses musyawarah untuk mencapai kesepakatan antar pemerintah dan masyarakat pemilik hak atas Tanah diatur dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas Tanah yang bersangkutan dan instansi pemerintah yang memerlukan Tanah.
2. Jika jumlah pemegang hak atas Tanah tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, maka musyawarah dilaksanakan panitia pengadaan Tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan Tanah dengan wakil- wakil yang ditunjuk antara dan oleh para pemegang hak atas Tanah, yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka.
3. Musyawarah dipimpin oleh ketua panitia pengadaan Tanah
4. Musyawarah dilakukan ditempat yang ditentukan dalam surat undangan.

Kepentingan umum dalam Keppres No.55 Tahun 1993 ini adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan ganti kerugian adalah penggantian atas nilai Tanah berikut bangunan, tanama, dan atau benda-benda lain yang terkait dengan Tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas Tanah.

Sebagai peraturan pelaksanaan dari Keppres No.55 Tahun 1993, dibuatlah peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang ketentuan pelaksanaan keputusan presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 Tentang pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan Untuk kepentingan Umum. Permendagraria Ini dibuat untuk melaksanakan ketentuan Pasal 25 Keppres No 55 Tahun 1993.

Proses musyawarah berdasarkan Permendagri No. 1 Tahun 1994 untuk mencapai kesepakatan antara pemerintah – pemerintah daerah dan masyarakat dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut :

- a) Setelah penyuluh dan batas lokasi Tanah dilaksanakan , panitia mengundang instansi pemerintah yang memerlukan Tanah pemegang hak atas Tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan atau benda- bendalain yang terkait dengan Tanah yang bersangkutan

untuk mengadakan musyawarah di tempat yang ditentukan oleh panitia dalam rangka menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian.

- b) Musyawarah dipimpin oleh ketua panitia, dengan ketentuan apabila ketua berhalangan dipimpin oleh wakil ketua.
- c) Musyawarah dilaksanakan secara langsung antara instansi pemerintah yang memerlukan Tanah dengan para pemegang hak atas Tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang terkait dengan Tanah yang bersangkutan
- d) Jika jumlah pemegang hak atas Tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang terkait dengan Tanah yang bersangkutan tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, musyawarah dapat dilaksanakan bergiliran secara parsial atau dengan wakil yang ditunjuk diantara dan oleh mereka.
- e) Panitia menentukan pelaksanaan musyawarah secara bergilir atau dengan perwakilan berdasarkan pertimbangan yang meliputi banyaknya peserta musyawarah, luas Tanah yang diperlukan, jenis kepentingan yang terkait dan hal-hal lain yang dapat memperlancar pelaksanaan musyawarah dengan tetap memperhatikan kepentingan pemegang hak atas Tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang terkait dengan Tanah yang bersangkutan.
- f) Jika musyawarah dilaksanakan melalui perwakilan penunjuk wakil dibuat dalam bentuk surat kuasa yang diketahui oleh lurah/ kepala desa setempat.
- g) Panitia memberikan penjelasan kepada kedua belah pihak sebagai bahan musyawarah untuk mufakat, terutama mengenai ganti kerugian harus memperhatikan hal-hal berikut : Nilai Tanah berdasarkan nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan nilai jual obyek pajak bumi dan bangunan (NJOP) tahun terakhir

untuk Tanah yang bersangkutan, nilai taksiran bangunan, benda-benda lain yang berkaitan dengan factor –faktor yang mempengaruhi harga Tanah:

- 1) Lokasi Tanah
- 2) Jenis hak atas Tanah
- 3) Status penguasaan Tanah
- 4) Peruntukan Tanah
- 5) kesesuaian penggunaan Tanah dengan rencana tata ruang wilayah
- 6) Prasarana yang tersedia
- 7) Fasilitas dan utilitas.
- 8) Lingkungan & Lain- lain yang mempengaruhi harga Tanah

Pemegang hak atas Tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang terkait dengan Tanah yang bersangkutan atau wakil yang ditunjuk menyampaikan keinginannya mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. **Pertama** Instansi pemerintah yang memerlukan Tanah menyampaikan tanggapan terhadap keinginan pemegang hak atas Tanah **Kedua** Ganti kerugian diupayakan dalam bentuk yang tidak menyebabkan perubahan terhadap pola hidup masyarakat dan mempertimbangkan kemungkinan dilaksanakannya alih pemukiman ke lokasi yang sesuai.

Keppres No.55 Tahun 1993 selanjutnya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan dikeluarkannya perpres No. 36 Tahun 2005 tentang pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. “ Bahwa dengan meningkatnya pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan Tanah , maka pengadaanya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak – hak yang sah atas Tanah. Bahwa pengadaan Tanah bag pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana telah ditetapkan dengan Keppres No 55 tahun 1993

sudah tidak sebagai landasan hukum dalam rangka untuk kepentingan umum”

3. Kewenangan pemerintah Daerah/ kota dalam pengadaan Tanah

Berdasarkan ketentuan Undang–Undang Dasar 1945 pasca amandemen, bahwa pemerintah daerah/kota merupakan lembaga yang kewenangannya diatur dalam UUD 1945. Sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Ashidiqi, ketika membicarakan Negara tidak terlepas dari dua unsur pokok, yaitu : Organ dan Functie, organ adalah bentuk atau wadah, sedangkan Functie Adalah isinya. Organ adalah status bentuknya, sedangkan functie adalah gerakan wadah itu sendiri sesuai maksud pembentukannya¹²² Pernyataan ini dapat dimaksudkan bahwa pemerintah merupakan organ sedangkan fungsinya adalah berkenaan dengan urusan pemerintah yang menjadi kewenangannya. Pemerintah daerah/kota sebagai organ muncul dari konsep otonomi daerah yang digunakan di Indonesia

Selanjutnya kewenangan pemerintah daerah/kota dalam pengadaan Tanah untuk pembangunan merujuk pada PP No. 38 Tahun 2007. Urusan pertanahan dimaksud dengan rincian sebagai berikut:

- a. Izin lokasi
- b. Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum
- c. Penyelesaian sengketa Tanah garapan
- d. Penyelesaian masalah ganti kerugiandan santunan untuk pembangunan
- e. Penetapan subjek dan objek redistribusi Tanah, serta ganti kerugian Tanah kelebihanmaksimum dan Tanah absentee.
- f. Penetapan Tanah ulayat
- g. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah Tanah kosong
- h. Izin membuka Tanah
- i. Perencanaan pembangunan Tanah wilayah Kabupaten / kota

¹²² Jimly Asiddiqie, *Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Konstititusi Press, Jakarta,2005,hlm 12

Keterangan diatas memeperjelas posisi pemerintah daerah/kota yang mempunyai kewenangan untuk mengatur Tanah untuk pembangunan. Khususnya pada point “ bahwa kewenangan pengadaan Tanah untuk kepentingan umum. Oleh karena itu dalam operasionalnya tetap berpedoman pada peraturan hukum yang telah ditetapkan. Selain kewenangan pemerintah, maka hukum pertanahan juga memberikan perlindungan bagi warga masyarakat mengakui dan menghormati hak masyarakat atas Tanah dan benda –benda yang berkaitan dengan Tanah yang menjadi hak milik. Serta memberikan wewenang bersifat public kepada Negara berupa kewenangan untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok – pokok pengadaan Tanah sebagai berikut ¹²³:

- 1) Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terjadinya Tanah untuk kepentingan umum dan pendanaanya
- 2) Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dnegan rencana tata ruang wilayah, rencana pembangunan nasional/ daerah, rencana strategis dan rencana kerja setiap instansi yang memerlukan Tanah
- 3) Pengadaan Tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan
- 4) Penyelenggaraan pengadaan Tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat
- 5) Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil

Beberapa keterangan diatas menunjukkan, bahwa kewenangan pengadaan Tanah adalah pemerintah pusat. Hal ini sebagaimana UU No. 2 tahun 2012 yang menyatakan tentang pengadaan Tanah untuk kepentingan umum menjadi kewenangan pemerintah pusat, namun instansi yang memerlukan Tanah dapat memuat perencanaan pengadaan Tanah untuk kepentingan

¹²³ Penjelasan Umum UU No. 2 Tahun 2012

umum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan untuk selanjutnya melengkapi pengadaan Tanah¹²⁴.

4. **Pelaksanaan ganti rugi pengadaan Tanah untuk kepentingan umum di Kabupaten Lampung Selatan**

Pembangunan jalan tol Trans Sumatera saat ini terus berlanjut dengan pembangunan ruas-ruas jalan tol oleh PT Hutama Karya sebagai BUMN yang mendapat penugasan oleh pemerintah. Terdapat 8 ruas jalan tol yang direncanakan akan dibangun selama periode tahun 2015 s.d. 2019, sebagai bagian dari target pembangunan infrastruktur pemerintah berdasarkan

Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Proyek Strategis Nasional Sebagai alternatif pembiayaan dalam pembangunan proyek tol Trans Sumatera, PT Hutama Karya dapat melakukan pinjaman maupun menerbitkan obligasi yang keduanya dijamin secara penuh oleh pemerintah. Hingga saat ini, ruas tol Medan – Binjai dan ruas tol Palembang – Simpang Indralaya telah mendapatkan penjaminan atas pinjaman yang dilakukan, serta ruas tol Bakauheni – Terbanggi Besar yang mendapatkan jaminan atas penerbitan obligasi

Ruas tol Palembang – Simpang Indralaya dengan nilai investasi sebesar Rp 3,3 triliun merupakan salah satu ruas dengan perkembangan pembangunan tercepat. Pembangunan ruas sepanjang 22 km tersebut terbagi menjadi 3 seksi (seksi Palembang – Pemulutan, Pemulutan – KTM, dan KTM – Simpang Indralaya), dimana saat ini *progress* konstruksi mencapai 53% dengan target operasional di akhir tahun 2017

Perkembangan pembangunan yang cepat tersebut juga diiringi dengan peningkatan upaya mitigasi risiko oleh PT Hutama Karya dan DJPPR untuk menjaga keberlangsungan proyek. Upaya-upaya mitigasi risiko yang akan dilaksanakan diantaranya adalah kegiatan monitoring proyek dan penyusunan dokumen Risk Mitigation Plan (RMP). Penyusunan

¹²⁴ *Ibid*, Pasal 14 Ayat (1) Dan Pasal 15 Ayat (3)

dokumen RMP bertujuan untuk mengidentifikasi kemungkinan risiko-risiko yang muncul untuk mencegah terjadinya gagal bayar/klaim jaminan dan untuk mengoptimalkan penggunaan pendanaan Tol Trans Sumatera.

Adapun Khusus untuk kabupaten Lampung Selatan ada 14 kecamatan dan 67 desa yang tanahnya terkena pembebasan tanah semua daerah yang tanahnya terkena pembebasan tanah diberikan ganti rugi sesuai dengan kesepakatan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pertanahan Nasional yang bekerjasama dengan PT. Hukama Karya .

5. Aturan perpres dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Pada akhir Desember lalu, Presiden Joko Widodo (Jokowi) telah menandatangani Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Sebagaimana dilansir dari laman resmi Sekretariat Kabinet (Setkab), Rabu (13/1), salah satu alasan revisi adalah dalam rangka percepatan dan efektivitas penyelenggaraan tanah bagi pembangunan di Indonesia untuk kepentingan umum. Dalam Perpres ini, sejumlah tahapan dalam pengadaan tanah dipangkas.

Perpres ini menegaskan, gubernur melaksanakan tahapan kegiatan persiapan pengadaan tanah setelah menerima dokumen perencanaan pengadaan tanah dari instansi yang memerlukan. Dalam melaksanakan kegiatan tersebut, gubernur membentuk tim persiapan paling lama dua hari, yang dalam aturan lama 10 hari sejak dokumen perencanaan pengadaan tanah diterima secara resmi oleh gubernur.

“Tim persiapan sebagaimana dimaksud melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan kepada masyarakat pada lokasi rencana pembangunan. Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dilaksanakan dalam waktu paling lama tiga hari kerja (sebelumnya 20 hari kerja) sejak dibentuknya tim persiapan,” demikian bunyi Pasal 11 ayat (1,2) Perpres tersebut.

Di Perpres ini juga disebutkan sejumlah syarat dalam pemberitahuan rencana pembangunan yang ditandatangani ketua tim persiapan. Dipemberitahukan itu perlu memuat informasi maksud dan tujuan rencana pembangunan, letak tanah dan luas tanah yang dibutuhkan, tahapan rencana pengadaan tanah, perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah, perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan dan informasi lainnya yang dianggap perlu. Surat pemberitahuan rencana pembangunan itu disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan melalui lurah/kepala desa dalam waktu paling lama tiga hari kerja (sebelumnya 20 hari kerja) sejak ditandatanganinya surat pemberitahuan. Bukti penyampaian pemberitahuan dibuat dalam bentuk tanda terima dari perangkat kelurahan/desa.

Sedangkan penanganan keberatan oleh gubernur dilakukan paling lama tiga hari kerja (sebelumnya 14 hari kerja) sejak diterimanya keberatan. Untuk penetapan lokasi pembangunan dilakukan oleh gubernur dalam waktu paling lama tujuh hari kerja (sebelumnya tidak ada batas waktu) sejak kesepakatan atau sejak ditolaknya keberatan dari pihak yang keberatan.

“Apabila jangka waktu sebagaimana dimaksud telah habis dan penetapan lokasi belum diterbitkan, maka penetapan lokasi dianggap telah disetujui,” demikian bunyi Pasal 41 ayat (2) Perpres tersebut.

Perpres ini juga menegaskan, gubernur dapat mendelegasikan kewenangan pelaksanaan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum kepada bupati/wali kota berdasarkan pertimbangan efisiensi, efektivitas, kondisi geografis, sumber daya manusia, dan pertimbangan lainnya. Delegasi dilakukan dalam waktu paling lama lima hari kerja (sebelumnya tidak ada batas waktu) sejak diterimanya dokumen perencanaan pengadaan tanah.

Jika didelegasikan, bupati/walikota tersebut membentuk tim persiapan dalam waktu paling lama lima hari kerja (sebelumnya tidak ada batas waktu) sejak diterimanya pendelegasian. Menurut Perpres ini,

pelaksanaan pengadaan tanah diselenggarakan oleh menteri, dan dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN selaku Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

6. Efektifitas Kebijakan Pemerintah Tentang Pertanahan dalam Hukum UUPA

Peranan Pemerintah atas tanah dalam rangka pembangunan sangat penting sekali sehingga dalam hal ini Pemerintah harus dapat menjalankan fungsinya dengan baik dan benar. Pemerintah dalam memecahkan berbagai masalah yang berkenaan dengan tanah, bukan saja harus mengindahkan prinsip-prinsip hukum akan tetapi juga harus memperhatikan kesejahteraan sosial, azas ketertiban dan azas kemanusiaan agar masalah pertanahan tersebut tidak berkembang menjadi keresahan yang mengganggu stabilitas masyarakat.

Dalam upaya mengatasi masalah tersebut Pemerintah perlu untuk membangun suatu kerangka kebijakan pertanahan nasional untuk dipergunakan sebagai pedoman oleh semua pihak, baik Pemerintah, masyarakat maupun sektor swasta, dalam menangani masalah-masalah pertanahan sesuai dengan bidang tugas dan kepentingannya masing-masing. Tujuan akhir dari kebijakan pertanahan nasional ini adalah terwujudnya kondisi kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD RI, UUPA dan TAP MPR IX/2001 sebagai akibat pengelolaan pertanahan dan sumberdaya alam lainnya secara berkeadilan, transparan, partisipatif dan akuntabel

UUPA No. 5 tahun 1960 dianggap oleh sejumlah pengamat sebagai suatu produk hukum yang paling *populis* (lebih bernuansa pro kepada rakyat kecil atau petani) dibandingkan dengan produk-produk hukum lainnya yang dibuat di masa Orde Lama, Orde Baru maupun sampai sekarang ini¹²⁵. Akan tetapi dalam kenyataannya telah terjadi

¹²⁵ Irvan Surya Hartadi, S.H, "Pentingnya Penyempurnaan UU No.5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria", artikel diakses pada 25 Februari 2009 dari [http://unisys.uui.ac.id/index.Pentingnya Penyempurnaan UU No.5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria](http://unisys.uui.ac.id/index.Pentingnya_Penyempurnaan_UU_No.5_Tahun_1960_Tentang_Pokok-Pokok_Agraria)

ketidaksinkronan antara UUPA yang dianggap sebagai Undang-Undang payung (*umbrella act*) dengan Undang-Undang sektoral yang berkaitan pula dengan agraria dan pertanahan. Banyak ketentuan-ketentuan dari beberapa Undang-Undang sektoral tersebut yang tidak sesuai dengan apa yang telah digariskan di dalam UUPA.

Munculnya Undang-Undang sektoral tersebut lebih menitikberatkan pada arah kebijakan pembangunan yang tidak berpihak pada kepentingan rakyat kecil dan hanya berpihak pada para pemilik modal saja (baik investor asing maupun domestik). Yang paling diperdebatkan pada pertengahan tahun 2005 ialah munculnya Peraturan Presiden No. 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang kemudian beberapa pasalnya dirubah dengan berlakunya Perpres No. 65 Tahun 2006. Dengan adanya peraturan tersebut akan lebih mempermudah masuknya investasi pemodal asing ke Indonesia. Sehingga kekuatan-kekuatan modal yang akan bermain dalam penguasaan tanah di Indonesia, hal ini tentunya akan berimplikasi rusaknya kemakmuran rakyat terutama rakyat tani, khususnya pencabutan hak atas tanah. Dalam pengertian pengadaan tanah untuk kepentingan umum pun juga belum ada penjelasan secara detail siapa yang akan mengelola negara, swasta atau rakyat.

Ketidaksinkronan materi muatan yang terkandung di dalam Undang-Undang sektoral dengan materi muatan UUPA sebagaimana telah dijelaskan di atas, dapat menyebabkan terjadinya konflik hukum (*Conflict of Law*). Hal tersebut tidak hanya terjadi antara Undang-Undang sektoral dan UUPA, akan tetapi konflik hukum (*Conflict of Law*) juga terjadi antara Undang-Undang sektoral itu sendiri. Salah satu penyebab utama kegagalan UUPA sebagai undang-undang payung (*umbrella act*) ataupun sebagai pohon peraturan perundang-undangan disebabkan karena materi muatan UUPA lebih dominan mengatur masalah pertanahan, sehingga menimbulkan kesan bahwa UUPA lebih

tepat disebut sebagai Undang-Undang Pertanahan daripada Undang-Undang yang mengatur secara komprehensif dan proporsional tentang agraria. Selain hal tersebut, UUPA dirasakan belum dapat mengikuti perkembangan yang ada serta mengandung beberapa kekurangan, diantaranya adalah:

- 1) UUPA belum memuat aspek perlindungan HAM bagi masyarakat, khususnya petani dan pemilik tanah serta masyarakat adat;
- 2) UUPA tidak mampu merespon perkembangan global, khususnya perkembangan yang menuju ke arah industrialisasi yang menghendaki perubahan dalam pengaturan pertanahan.
- 3) UUPA belum menjelaskan secara tegas institusi mana yang harus mengkoordinir pengelolaan dan pengurusan tanah, dan lain sebagainya

Sebenarnya apa yang telah dipaparkan di atas hanya merupakan sebagian kecil masalah yang dihadapi dalam upaya penegakan UUPA, masih banyak permasalahan-permasalahan lain yang timbul di dalam bidang agraria khususnya bidang pertanahan.¹²⁶ Dari beberapa uraian permasalahan di atas, maka perlu dilakukan suatu penataan kembali kebijakan-kebijakan untuk mengatasi segala permasalahan mengenai agraria maupun pertanahan dalam upaya untuk meneruskan cita-cita Reformasi Agraria (*Agrarian Reform*) maupun Reformasi dalam bidang pertanahan (*Land Reform*). Beberapa alternatif penyelesaian permasalahan tersebut diantaranya penyempurnaan aturan-aturan

¹²⁶ Permasalahan yang timbul dari konflik pertanahan di tanah air dapat disebabkan karena beberapa hal sebagai berikut:

- a. Peraturan Perundang-undangan yang tidak kondusif
- b. Terbatasnya akses masyarakat terhadap pemilikan dan penguasaan tanah secara adil
 - c. Belum terwujudnya kelembagaan pertanahan yang efektif dan efisien.
 - d. Pelaksanaan pendaftaran tanah belum optimal.
 - e. Belum optimalnya penatagunaan tanah
 - f. Lemahnya informasi berbasis tanah
 - g. Pemecahan konflik dan sengketa pertanahan belum memadai.
 - h. Lemahnya sistem perpajakan tanah
 - i. Pemecahan konflik dan sengketa pertanahan.

mengenai agraria maupun pertanahan sehingga terjadi keselarasan antara UUPA dengan beberapa Undang-Undang sektoral, perbaikan kinerja departemen/instansi yang bergerak di bidang agraria khususnya di bidang pertanahan. Salah satu upaya penting guna mewujudkan hal tersebut adalah dilakukannya penyempurnaan (perubahan maupun amandemen) UUPA.

Pada dasarnya upaya untuk melakukan penyempurnaan, baik berupa perubahan maupun amandemen terhadap ketentuan-ketentuan UUPA sudah menjadi pembahasan sejak dulu. Amandemen maupun perubahan terhadap UUPA telah diamanatkan dalam TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam serta dalam Keputusan Presiden No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

Dari uraian diatas dapat penulis simpulkan bahwa dalam pengelolaan pertanahan pada setiap kebijakan, program, dan proses pengelolaan pertanahan di seluruh tanah air yang dilakukan oleh Pemerintah harus dapat menginternalisasikan jiwa dan semangat 4 (empat) prinsip utama yaitu:

- a) Pertanahan harus berperan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber kemakmuran baru,
- b) Pertanahan mampu meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah,
- c) Pertanahan harus berkontribusi secara nyata dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat; dan
- d) Pertanahan dapat menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di seluruh tanah

7. Dampak Pembebasan Tanah Terhadap Kehidupan Rakyat

Istilah dampak dapat didefinisikan sebagai setiap perubahan yang terjadi dalam lingkungan akibat adanya aktivitas manusia¹²⁷ Dampak yang akan timbul dari proses pembebasan tanah dan pembangunan proyek disekitarnya antara lain akan muncul dari segi sosial budaya dan ekonomi.¹²⁸

a. Dampak Sosial Budaya

Dampak sosial budaya ini mempengaruhi sistem sosial budaya pada daerah sekitar proyek konstruksi yang sedang dikerjakan. Menurut Tjondronegoro seorang pakar sosiolog dari IPB menyebutkan bahwa sistem sosial budaya mempunyai dua segi, yaitu segi yang lebih abstrak dan yang lebih nyata.

Sedangkan yang dimaksud sistem sosial budaya yang lebih abstrak antara lain ialah nilai-nilai sosial yang ada dalam masyarakat, norma-norma sosial, dan kelembagaan sosialnya yang mengarahkan dan mengatur perilaku manusia.¹²⁹ Pada pelaksanaan proyek konstruksi, dampak sosial budaya yang timbul dapat berupa: Ketegangan sosial¹³⁰ Sebagai contoh: timbulnya perkelahian akibat perebutan pacar atau salah pengertian akibat perbedaan adat istiadat.

- 1) Pergeseran nilai sosial¹³¹
- 2) Timbulnya pemukiman yang tidak higienis, seperti perjudian dan pelacuran
- 3) Berubahnya struktur kependudukan
- 4) Perubahan adat istiadat setempat

¹²⁷ F Gunarwan Suratmo, *Analisis mengenai dampak lingkungan*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1995). hlm.2

¹²⁸ Menurut Otto Soemarwoto, seorang pakar lingkungan, setiap kegiatan akan mengakibatkan dampak terhadap lingkungan, demikian pula kegiatan manusia dalam melaksanakan pembangunan proyek konstruksi juga akan menimbulkan dampak terhadap lingkungannya, baik dampak yang bersifat positif maupun negatif. Otto Soemarwoto, "*Analisis dampak lingkungan*", (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1989). hlm. 15

¹²⁹ Koentjaraningrat, *Kebudayaan Mentalitas*, (Jakarta Gramedia Pustaka Utama, 2004). hlm.16

¹³⁰ Otto Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup, dan Pembangunan*, (Jakarta : Djambatan, 1994), . hlm 165

¹³¹ *Op,Cit*

- 5) Terganggunya gaya hidup, kebebasan, dan budaya masyarakat sekitar yang dapat menimbulkan kesenjangan
- 6) Terganggunya mobilitas masyarakat, seperti terjadinya kemacetan lalu lintas terutama di sekitar proyek konstruksi akibat pergerakan kendaraan proyek. Dapat juga sebagai akibat langsung dari aktivitas konstruksi dan operasi dari proyek seperti bau, debu, kebisingan, serta kemacetan lalu lintas¹³².

b. Dampak Sosial Ekonomi

Di samping adanya dampak sosial budaya pada saat pembangunan proyek konstruksi pembebasan tanah, juga terjadi dampak sosial ekonomi terhadap masyarakat sekitar proyek. Dampak sosial ekonomi tersebut dapat dilihat dari aspek

c. Mata Pencaharian Penduduk

Pada waktu pembebasan tanah untuk lokasi membangun proyek konstruksi, terjadi pemindahan penduduk yang semula tinggal di lokasi proyek tersebut termasuk pengalihan mata pencaharian mereka ke tempat lain.

d. Kesehatan

Pelaksanaan proyek bangunan membawa dampak yang bersifat fisik, kimia, dan biologis yang berpengaruh terhadap kesehatan masyarakat disekitar lingkungan proyek. Timbulnya gangguan kesehatan pada masyarakat mengakibatkan masyarakat harus mengeluarkan biaya ekstra untuk menyembuhkan gangguan kesehatan yang diderita akibat dampak pembangunan proyek konstruksi tersebut.

¹³² Istimawan Dipohusodo, *Manajemen Proyek & Konstruksi*, Jilid 2, (Jakarta : Kanisius, 1996). hlm. 311

e. Tingkat Pendapatan Penduduk

Pembebasan tanah untuk lokasi pembangunan proyek konstruksi dapat menyebabkan berkurangnya tingkat pendapatan penduduk yang semula memiliki lahan pada proyek konstruksi tersebut, walaupun tidak sampai menghilangkan mata pencaharian yang dimiliki.

f. Proses Pemiskinan

Penggusuran juga menciptakan proses pemiskinan dimana warga miskin menjadi semakin miskin akibat kehilangan berbagai sumber daya yang sebenarnya hanya bisa digunakan untuk sekedar dapat bertahan hidup.¹³³

g. Meningkatnya Pengangguran

Angka pengangguran semakin meningkat, karena korban penggusuran kehilangan tempat tinggal mereka yang juga dijadikan sebagai tempat usaha mereka. Padahal angka pengangguran di Indonesia telah mencapai angka yang memprihatinkan.

h. Anak-anak putus sekolah

Penggusuran telah mengakibatkan tidak sedikit anak-anak di pemukiman miskin menjadi putus sekolah akibat kondisi ekonomi orang tua yang tidak memungkinkan lagi karena tidak menyisakan sedikitpun harta milik mereka. Hancurnya buku-buku dan perlengkapan sekolah (termasuk seragam) juga mendorong anak-anak warga miskin untuk berhenti sekolah.

Dari uraian diatas dapat kita ketahui bahwa pengabaian terhadap hak atas tanah melahirkan pola penyingkiran rakyat kecil dari

¹³³ Yayasan Kemala, Ford Foundation, Konsorsium Pembaruan Agraria, *Tanah masih di langit: penyelesaian masalah penguasaan tanah dan kekayaan alam di Indonesia yang tak kunjung tuntas di era reformasi*, (Bandung : Yayasan Kemala, 2005). hlm. 877-878

akses atas tanah Dalam hal akses rakyat atas tanah negara, penguasa selama ini lebih banyak mengedepankan kepentingan modal ketimbang kepentingan komunitas rakyat kecil yang hanya butuh sedikit lahan untuk sekedar bertahan hidup. Sementara rakyat konglomerat yang lapar tanah, lebih sering menjadikan tanah sebagai obyek spekulasi

8. Otoritas Pemerintah Demi Kemaslahatan dibidang Pertanahan dalam Sorotan Fiqh

Penguasa Pemelihara Kemaslahatan Rakyat Keberadaan penguasa/pemerintah tidak lain adalah untuk memelihara kepentingan dan kemaslahatan rakyatnya, betapapun kepentingan dan kemaslahatan ini berubah-ubah sesuai dengan perubahan pandangan manusia terhadap suatu perbuatan atau sesuatu materi, yaitu apakah suatu perbuatan atau materi itu termasuk kemaslahatan atau kemadaratan

Islam telah menetapkan dalam banyak nash bahwa penguasa berkewajiban memelihara kemaslahatan masyarakat Kemaslahatan membawa manfaat bagi kehidupan manusia, sedangkan mafsadah mengakibatkan kemudharatan bagi kehidupan manusia. Para ulama telah menentukan kriteia kemaslahatan sebagai berikut:

- a. Kemaslahatan itu harus diukur kesesuaiannya dengan *maqâ'îd al-syarî'ah*, dalil-dalil *kulli* (general dari Al-Qur'an dan As-Sunnah), semangat ajaran, dan kaidah *kulliyah* hukum Islam.
- b. Kemaslahatan itu harus meyakinkan, dalm arti harus berdasarkan penelitian yang akurat, hingga tidak meragukan lagi.
- c. Kemaslahatan itu harus memberi manfaat pada sebagian besar masyarakat, bukan pada sebagian kecil masyarakat.
- d. Kemaslahatan itu memberikan kemudahan, bukan mendatangkan kesulitan dalam arti dapat dilaksanakan.¹³⁴

¹³⁴ Mengenai isi dari Fatwa MUI dalam Musyawarah Nasional VII tahun 2005 No. 6/MUNAS/VII/MUI/10/2005 tentang kriteri maslahat penulis cantumkan dalam lembaran lampiran 1

Uraian di atas dapat disimpulkan bahwa para Ulama' memiliki persamaan dengan kriteria yang telah ditetapkan oleh MUI dalam keputusannya No.6/MUNAS/VII/MUI/10/2005 tentang kriteria masalah. Persamaan itu dapat kita lihat dari segi tujuannya.⁹⁶ Hal senada juga diungkapkan oleh ketua komisi fatwa MUI Pusat, M. Anwar Ibrahim ketika diwawancarai mengenai sumber hukum masalah,

*".....masalah yang digunakan bukanlah menurut pertimbangan kita ataupun pandangan para mujtahid, karena masalah itu harus kita kembalikan kepada Al-Qur'an dan Al-Sunnah. Masalah itu ibarat pisau bermata dua, sehingga sering disalah gunakan oleh orang. Banyak orang yang menilai masalah sesuai dengan pandangan mereka sendiri tanpa melihat terlebih dahulu apakah telah sesuai dengan Al-Qur'an dan Al-Sunnah atau belum dan mengandung masalah atau tidak."*⁹⁷

Kemaslahatan yang ingin diwujudkan hukum Islam bersifat universal, kemaslahatan sejati, bersifat duniawi dan ukhrawi, lahir dan batin, material dan spiritual, masalah individu dan masalah umum, masalah hari ini dan esok. Semua terlindungi dan terlayani dengan baik, tanpa membedakan jenis dan golongan, status sosial, daerah dan asal keturunan, orang lemah atau kuat, penguasa atau rakyat jelata. Dengan demikian, peranan masalah yang dilakukan oleh pemerintah sebagai kontrol sosial untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dalam hukum Islam sangat dominan dan menentukan. Karena tujuan pokok hukum Islam adalah untuk mewujudkan kemaslahatan di dunia dan akhirat.¹³⁵

Mengenai kemaslahatan umat, hukum Islam tetap memberikan kelonggaran dan keringanan dengan mengacu pada tujuan syari'at. Dalam keadaan tertentu yang mendesak baik dari sudut waktu maupun

¹³⁵ Yusuf Qardawi, *al-Ijtihad al-Mu'âsir*, (Misr : Dâr at-Tauzi' wa al-Nasy al Islâmiyah, 1994). hlm.. 68

tempat Pemerintah dapat melakukan pemindahan hak/pembebasan tanah oleh pihak pemilik dengan ketentuan-ketentuan yang ada

Pembebasan tanah itu harus benar-benar karena kondisi keterpaksaan baik secara waktu maupun tempat dan tidak ada jalan lain yang tersedia, artinya jika tidak dilakukan, proses pembangunan sarana umum yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat luas tidak mungkin terlaksana.

B. Analisis Data

1. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Landasan konstitusi Negara Republik Indonesia Undang- Undangn Dasar 1945, di antaranya Pasal 33 (3) yang berbunyi: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar- besarnya kemakmuran rakyat.

Ketentuan tersebut melahirkan Undang- Undang pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960. Salah satunya mengatur tentang pengadaan Tanah untuk pembangunan. Atas landasan tersebut, melahirkan hak menguasai negara¹³⁶ yang member wewenang pada Negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa. Juga mengatur tentang hubungan hukum antara orang- orang dengan bumi, air dan ruang angkasa serta perbuatan hukum terkait bumi, air dan ruang angkasa.

Berkaitan dengan pengaturan tentang wewenang Negara dalam mengatur bumi, air dan ruang angkasa, maka perlu ditarik suatu pemahaman dalam konteks sejarah pengaturan kewenangan pengadaan Tanah untuk pembangunan dan politik hukum yang berkaitan dengan bagaimana penyelesaian ganti rugi terhadap Tanah warga masyarakat yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum.

¹³⁶ Pasal 2 Ayat (2) UUPA

2. Perlindungan Hukum Bagi Warga Masyarakat Yang Tanahnya Terkena Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Kabupaten Lampung Selatan.

Kabupaten Lampung Selatan sebagai Salah Satu tempat Akses keluar masuknya para pengguna jalan antar Sumatera dan juga akses jalan bagi Yang akan menyebrangi Lautan Sumatera dan Jawa, Sehingga Kabupaten Lampung Selatan tuntutan untuk memiliki Sarana dan Prasarana yang cukup Memadai, Kabupaten Lampung Selatan memiliki dua Jalur utama bagi pengguna Jalan Baik pada Jalur Timur atau Jalur Selatan. Sehingga tidak jarang akses jalan yang ada Mudah hancur karna jaean yang ada selalu di lalui oleh pengendara Mobil Mobil Berat.

Hal ini mejadi pusat perhatian pemerintah Khususnya Presiden JokoWidodo yang dan memiliki Program Pembangunan Tol Lintas antar Sumatera yang diawali dari Bakauheni, Kabupaten Lampung Selatan dan yang rencana akan di akses sampai Kota Medan, Sumatera Utara. dan Kabupaten Lampung Selatan telah di rencanakan penggusuran atas pengadaan tanah khususnya ada 4 Kecamatan dan 26 Desa.

Pada Tahun 2014 Pemerintah Pusat kota mulai mensosialisasikan rencana pembangunan kepada warga Desa setiap kecamatan tentang penggusuran pengadaan tanah . dan mensosialisasikan rencana anggaran yang akan di terima bagi para warga yang terkena pembebasan tanah. Menyikapi Hal tersebut di atas dengan memperhatikan rancangan Undang-Undang Tentang Pengadaan Tanah bagi kepentingan Pembangunan untuk kepentingan Umum, ada beberapa Point, yaitu Instansi, Pengertian Kepentingan Umum, dan Jenis kepentingan umum, kesesuaian pengadaan tanah dnegan rencana tata ruang wilayah, konsultasi publik, lembaga penilaian, bentuk ganti rugi.

Oleh karena itu agar tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat mencapai tujuan, maka diperlukan prinsip- prinsip sebagai berikut,

- b.** Prinsip tanah untuk kepentingan umum harus tersedia. Pembangunan untuk kepentingan umum sudah tentu memerlukan tanah. Hukum tanah

tidak berlaku mutlak bagi warga masyarakat. Sebab apabila pemerintah memerlukan, maka dengan kewenangannya akan bisa melakukan pembebasan tanah atau pencabutan hak atas tanah tersebut. Oleh karena itu perlu ada keseimbangan antar hak privat, pribadi, dan publik/ masyarakat menjadi keharusan melalui proses yang adil, terbuka dan melibatkan masyarakat.

- c. Prinsip terjaminnya hak- hak masyarakat. berdasarkan UUD 1945 Pasal 28 H Ayat(4) mengamanatkan pembatasan- pembatasan dan atau pengambil alihan atas tanah melalui prosedur yang benar, juga disertai dengan ganti kerugian yang adil. Untuk itu pihak yang tanahnya terkena pengadaan tanah harus mempunyai kesempatan untuk mengajukan keberatan terhadap lokasi pembangunan dan ganti kerugian yang baik dalam nilai maupun dalam bentuk ganti kerugian. Prinsip spekulasi tanah dikurangi. Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum hendaknya dilakukan secara terbuka. Hal ini untuk mengurangi praktik- praktik spekulasi yang akan merugikan hak milik warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum.

Beberapa prinsip yang simpel dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dimaksudkan untuk memberikan perlindungan bagi warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan tersebut. Yakni sebagai berikut.

- 1) Perlindungan hukum preventif berkaitan dengan konsultasi publik serta upaya keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan dimulai saat konsultasi paling lama waktunya 60 hari kerja. Sedangkan keberatan waktunya paling lama 30 hari kerja. Jika rekomendasi dalam konsultasi publik ulang masih terdapat keberatan, instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatannya kepada bupati Kabupaten Lampung Selatan. Pada pemerintah Kabupaten Lampung Selatan Itulaj nantinya akan dicari solusi terkait dengan hak warga masyarakat Kabupaten Lampung Selatan Yang tanahnya terkena Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

2) Perlindungan hukum represif yaitu masyarakat dapat mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara terhadap lokasi penetapan pemangunan. Jika warga kabupaten Lampung Selatan yang tanahnya terkena embangunan tersebut belum menerima putusan PUTN, maka dapat mengajuka ke mahkamah agung dan nantinya akan ada putusan yang menjadi kepastian hukum terhadap tanah yang dipersengketakan.

Hasil penelitian pengadaan tanah untuk kepentingan umum di kabupaten Lampung Selatan Khususnya di beberapa kecamatan dan beberapa desa yang ada dapat di gambarkan menjadi dua arena yang dapat di pilih oleh pemerintah , yaitu : arena pencabutan hak atas tanah atau pelepasan hak atas tanah. Keduanya mempunyai karakteristik yang berbeda. Hal ini dilihat dari aspek kewenangan pemerintah daerah yang dianalisis menggunakan teori kewenangan, aspek prosedur pengadaan tanah yang dianalisis menggunakan teori asas umum prosedur dan teori ganti kerugian dengan pendekatan ekonomi dalam hukum, aspek perlindungan hukum dengan teori perlindungan hukum.

Bahwa arena pencabutan hak atas tanah, pemerintah mempunyai kewenangandengan menggunakan delegasi. Sedangkan daei aspek prosedur pengadaan tanah, akarakter negara hukum yang berbentuk keterbukaan. Kenyataanya mendapatkan porsi yang lebih kecil disbanding dengan efisiensi dan efektivitas yang mendapat porsi lebih besar. Pada praktiknya penyelesaian dengan ganti kerugian, masyarakat yang mempunyai hak milik tanah ditekankan agar menyetujui yang sekecil-kecilnya.

Berkaitan dengan pencabutan hak atas tanah hanya cenderung untuk melegitimasi reduksi terhadap hak- hak masyarakat denganhanya member perlindungan hukum yang represif. Sementara perlindungan hukum secara preventif dan kearifan local tidak tersentuh demi memberikan kepastian dan rasa keadilan dalam masyarakat. Selain itu pelepasan hak atas tanah lebih cenderung pada aspek keadilan hukum untuk penghormatan dan pemenuhan hak- hak masyakat yang berhak,

dengan memberikan perlindungan hukum yang preventif dan represif sehingga derajat perlindungan hukum lebih kuat .

Hal ini jika dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Lampung Selatan dengan mendengar, melihat dan praktik di lapangan dapat memberikan ruang dan pemikiran untuk lebih arif dan bijaksana dalam mengambil suatu keputusan. Terlebih-lebih masyarakat Kabupaten Lampung Selatan agar dapat berperan dalam pembangunan dan mendapat perakuan yang terhormat, perlakuan yang adil dan penyelesaian pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Berdasarkan Hukum UUPA untuk mencapai kepastian hukum dan memperhatikan hukum yang berkembang dalam masyarakat atau hukum yang berkembang dalam masyarakat atau hukum adat atau kearifan local untuk menjawab kelakuan hukum dan kebijakan sehingga akan lahir suatu suasana harmonisasi hukum antara masyarakat dan pemerintah kabupaten Lampung Selatan.

Perlindungan hukum di atas, menjadi kontradiksi dengan kenyataan di lapangan, bahwa pengusuran tanah, pengusiran secara paksa baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini menjadi persoalan yang tidak mudah untuk dilupakan, meskipun semua upaya untuk mendapatkan tanah menjadi pesanan pihak tertentu yang akan mempergunakannya untuk kepentingan real estate, Mall, pelebaran jalan dan sebagainya.

Kenyataan tersebut menjadi acuan bagaimana perlindungan hukum bagi warga masyarakat yang tanahnya terkena untuk kepentingan umum. Sebagaimana pembebasan tanah di 4 kecamatan dan 28 desa yang ada di Kabupaten Lampung Selatan. Pembangunan Tol Sumatera yang sedang gencar di lakukan oleh pemerintah pusat seperti yang sedang terjadi di daerah Bakauheni sampai Terbanggi Besar.

Berdasarkan keterangan fakta yang di lapangan tentang pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan di Kabupaten Lampung Selatan ternyata tidak semuanya berjalan mulus. Ada pihak-pihak yang belum

terlindungi akan hak atas tanah milik warga masyarakat yang belum diberikan ganti rugi . Hal ini mengindikasikan bahwa.:

- a) Pelaksanaan proyek terkadang tidak bias menjembatani antara kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat.
- b) Warga masyarakat yang tanahnya terkena pengrusakan untuk pelebaran jalan dengan kekuatannya sendiri, melindungi diri mereka sendiri memilih bertahan di tanah mereka, sampai pada pelaksanaan ganti rugi.
- c) Peran Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, baru rencana mengundang dengar pendapat terhadap pihak- pihak terkait untuk menyelesaikan keresahan di lapangan, khususnya pembebasan tanah terkait untuk menyelesaikan keresahan di lapangan, khususnya pembebasan tanah terkait perlindungan hukum bagi warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum.

3. Prosedur Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di Kabupaten Lampung Selatan.

Pemerintah Kab.Lampung Selatan memiliki letak geografis yang strategis untuk perkotaan, bisnis, dan daerah hunian. 17 kecamatan dan terdiri dari 248 desa dan 3 kelurahan Melihat perkembangan dan kepadatan penduduk yang ada di Kabupaten Lampung Selatan saat ini sedang bergeliat membangun pembuatan Jalan Tol Sumatera, untuk membangun perkembangan Ekonomi Rakyat dan memudahkan akses jalan bagi para pengguna Jalan Lintas Sumatera

Sejalan dengan pembangunan jalan Infrastruktur Tol Sumatera perlu dilihat tujuan dan misi yang ingin dicapai dalam pemerintahan saat ini, yakni sebagai berikut:

- a. Meningkatkan kenyamanan sarana dan prasarana pengguna jalan Lintas Sumatera
- b. Meningkatkan penanganan Kemacetan terhadap jalur Lintas Sumatera.

- c. Meningkatkan pendapatan Daerah khususnya Kabupaten Lampung Selatan.
- d. Membuka Lapangan pekerjaan bagi masyarakat sekitar.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah memperhatikan pembahasan-pembahasan sebelumnya maka penulis dapat menarik beberapa kesimpulan :

1. Perilaku Pemerintah dalam kasus pembebasan tanah tidak berpihak pada kepentingan rakyat. Karena selalu terjadi konflik pembebasan tanah. Hal ini pada dasarnya, bukan karena rakyat menolak kepentingan pembangunan, kepentingan bisnis, kepentingan investasi atau kepentingan umum lainnya, tetapi karena prosedur hukum yang tidak terpenuhi seperti musyawarah dalam penentuan ganti rugi yang cenderung sepihak..
2. Dampak perilaku Pemerintah tidak relevan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sebab yang terjadi justru hilangnya mata pencaharian penduduk, terganggunya kesehatan masyarakat, berkurangnya tingkat pendapatan penduduk, meningkatnya angka kemiskinan di masyarakat, menambahnya jumlah pengangguran, dan yang terakhir adalah yang menyangkut tentang masa depan, yaitu membuat anak-anak korban penggusuran putus sekolah karena tidak adanya biaya yang mencukupi.
3. Dalam perspektif fiqih pemerintah boleh mendesak/memaksakan terjadinya pemindahan hak oleh pihak pemilik atau pembebasan tanah. Namun dalam pembebasan tanah ini Pemerintah harus selalu memperhatikan aspek kemaslahatan untuk para warga yang tanahnya diambil alih, agar tidak terjadi kesenjangan dan ketimpangan sosial di kemudian hari nanti.

Kewenangan Pemerintah kabupaten Lampung Selatan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum berdasarkan hukum pemerintah (Perda kabupaten Lampung Selatan terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum). Juga. hukum Sektoral bidang pertanahan yang merupakan sifatnya delegasi dari

pemerintah pusat, pemerintah provinsi Lampung sebagai penyelenggara pengadaan tanah untuk kepentingan umum di kabupaten Lampung Selatan

Seperti hasil wawancara dengan Salah satu warga yang terkena Gusur di desa Kayubi Kecamatan Penengahan dia mengatakan bahwa” Penggusuran ini sebelumnya memang sudah di sosialisasikan setahun sebelum penggusuran tepatnya pada tahun 2015 waktu itu seluruh warga yang terpilih sebagai warga yang akan di gusur di Balai desa, pihak terkait menjelaskan bagaimana Proses Ganti rugi itu akan berlangsung , dan bagaimana system Dana yang akan diganti, dan mereka menjelaskan bahwa setiap tanah, bangunan dan tanaman yang ada di atas Tanah yang kita miliki akan diganti dengan Nilai yang sesuai, tepat pada waktunya yakni Januari 2016 tapi, Di desa Kayubi sendiri banyak warga yang di berikan ganti bukan tepat pada waktunya melainkan mundur 1 tahun, ya kami mendapat aliran dana ganti rugi pas januari 2017 ini, “ demikian penjelasan dari ibu Rike Effendi Istri dari bapak Rudi Saputra,¹³⁷

Menurut penjelasan warga di atas menjelaskan bahwa Prosedur pengadaah tanah untuk kepentingan umum oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Selatan dilakukan dengan cara melakukan I kesepakatan dengan warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum, akan tetapi jika tidak ada kesepakatan maka pemerintah kabupaten mengambil tanah dengan cara pencabutan hak atas tanah. Sedangkan dari 14 aspek ganti kerugian ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan apabila tidak disepakati, maka pihak warga masyarakat dapat menempuh jalur peradilan dengan mengajukan ke PUTN, PNT dan Mahkamah Agung, hasil keputusannya menjadi keharusan menerima dan melepaskan hak atas tanahnya untuk kepentingan umum;

¹³⁷ Hasil Wawancara Dengan Wargan Pada Tanggal 13 Agustus 2017, Di Desa Kayubi, Kec, Penengahan

Perlindungan hukum terhadap warga masyarakat dilakukan dengan preventif melalui sosialisasi, mencari kesepakatan dengan tahapan-tahapan. yang dilalui untuk perlindungan hukum bagi warga masyarakat kabupaten Lampung Selatan agar mendapat kepastian' hukum, mendapat .ganti rugi sebagaimana telah disepakat

B. Saran-saran

1. Pemerintah dalam melaksanakan musyawarah untuk menentukan ganti rugi yang dalam hal ini dilaksanakan oleh panitia pengadaan tanah yang terdiri dari unsur-unsur birokrasi, sudah saatnya mereka merubah sikap dari abdi negara yang berorientasi kepada penguasa, menjadi abdi rakyat yang lebih berorientasi kepada masyarakat dan sekaligus menjaga kepentingan masyarakat. Selain itu warga masyarakat dalam bermusyawarah harus berperan serta dalam proses pengambilan keputusan berkenaan dengan alokasi penggunaan tanah dan penentuan bentuk dan besarnya ganti rugiyang akan diberikan.
2. Pemerintah dalam menentukan kebijakan pertanahan ini, selain menyertakan panitia pengadaan tanah dan pemilik tanah, seharusnya juga mengikutsertakan para ahli atau pakar-pakar ilmu seperti psikologi sosial, sosiologi, hukum, ekonomi dan tokoh-tokoh agama serta tokoh LSM dalam musyawarah penentuan ganti rugi. Karena hukum pada dasarnya harus berlaku secara filsafati yang merupakan pengejawantahan dari kewibawaan dan keadilan secara yuridis yaitu sesuai dengan hukum positif dan fiqh atau hukum Islam serta secara sosiologis yaitu dapat diterima oleh masyarakat dengan baik dan bijaksana.
3. Pemerintah dalam hal ini panitia pengadaan tanah, dalam menentukan ganti rugi tidak hanya sekedar mengganti nilai tanah, tanaman atau bangunan yang berbentuk uang, pemukiman, atau tanah pengganti. Tetapi perlu juga memperhatikan kelangsungan hidup mereka seperti kehilangan mata pencaharian, kehilangan keahliannya dan diupayakan agar kemaslahatan umum yang menjadi prinsip pembebasan tanah tidak

menimbulkan kerugian orang lain atau minimal memperkecil kerugian yang timbul sehingga tidak sampai mengorbankan kepentingan umum lain.

