

## Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Tanah Nasional dan Hukum Islam

**Tegar Gallantry, Yusuf Hidayat, Fokky Fuad Wasitaatmadja**

Program Studi Magister Ilmu Hukum, Pascasarjana  
Universitas Al azhar Indonesia,  
Komplek Masjid Agung Al Azhar, Jalan Sisingamangaraja,  
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan, 12110

[aq\\_tegar@yahoo.com](mailto:aq_tegar@yahoo.com), [yusup@uai.ac.id](mailto:yusup@uai.ac.id), [fokkyf@uai.ac.id](mailto:fokkyf@uai.ac.id)

Abstrak-Pranata hukum pengadaan tanah di Indonesia diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, serta Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum. Hal yang menarik dalam regulasi pengadaan tanah di Indonesia adalah penerapan keadilan yaitu memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik, sehingga terdapat beberapa ketentuan yang memberikan akses kepada masyarakat untuk memperoleh keadilan tersebut. Penerapan prinsip keadilan ini juga terdapat pada hukum Islam pada zaman Rasulullah dalam rangka penyediaan tanah untuk kepentingan umum. Pengkajian dilakukan terhadap penerapan prinsip keadilan pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia ditinjau dari penerapan keadilan pada pengadaan tanah menurut hukum Islam pada zaman Rasulullah.

**Kata Kunci:** Pengadaan Tanah, Prinsip Keadilan, Hukum Tanah

***Abstract-**The legal system for land acquisition in Indonesia is regulated based on Law Number 2 of 2012 concerning Land Procurement for Development in the Public Interest, Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation, and Government Regulation Number 19 of 2021 concerning Implementation of Land Procurement for the Public Interest. The interesting thing in the regulation of land acquisition in Indonesia is the application of justice, namely providing adequate compensation guarantees to those who are entitled to the land acquisition process so that they get the opportunity to be able to carry out a better life, so that there are several provisions that provide access to the community to obtain justice. The study was conducted on the application of the principle of justice to land acquisition for development for the public interest in Indonesia in terms of the application of justice to land acquisition according to Islamic law at the time of the Rasulullah.*

**Keywords:** Land Acquisition, Principles of Justice, Land Law

### A. Pendahuluan

Hubungan hukum Negara dengan Bumi, Air dan Ruang Angkasa, termasuk kekayaan yang terkandung

didalamnya didasarkan pada ketentuan pasal 33 ayat 3 UUD45, yang dirumuskan dengan istilah “dikuasai”, yang bukan berarti “dimiliki”, akan

tetapi pengertiannya adalah yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia (seluruh rakyat Indonesia) atau sebagai Badan Penguasa, untuk pada tingkatan tertinggi untuk mengatur dan menentukan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya tanah.

Terkait dengan pengaturan HTN adalah pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, yaitu kegiatan penyediaan tanah bagi pembangunan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil. Peraturan yang terkait pengadaan tanah di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, serta Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum. Sifat “Komunalistik Religius” terdapat dalam HTN, sehingga dalam pengaturannya juga berpedoman dengan hukum adat, menilik dari keberlakuan hukum adat tersebut yang juga dipengaruhi oleh hukum agama sehingga terkait hal tersebut negara Indonesia yang mayoritas penduduknya beragama Islam maka perlu juga untuk

mengkaji konsep hukum tanah dan pengadaan tanah bagi kepentingan umum pada zaman Rasulullah.

Hukum Islam dewasa ini sebagian merupakan hukum yang tidak tertulis dalam kitab perundang-undangan. Akan tetapi menjadi hukum yang hidup, berkembang berlaku, serta dipatuhi oleh masyarakat Islam yang berdiri sendiri di samping undang-undang tertulis. Hal ini merupakan keharusan sejarah untuk memenuhi kebutuhan hajat hidup masyarakatnya, apalagi masyarakat Indonesia sebagian besar beragama Islam.<sup>1</sup> Salah satu tindakan untuk mewujudkan kepentingan umum, sebagai jaminan bagi pemenuhan kebutuhan orang-orang yang kekurangan, Rasulullah SAW menetapkan daerah Naqi di Madinah sebagai Hima yang disediakan untuk tempat merumput bagi kuda-kuda milik kaum Muhajirin dan Anshar. Abu Bakar memberikan ternak unta di daerah Rabza sedangkan Umar di Saref. Setiap khalifah menyadari hal ini sehingga kemudian mengambil langkah penting untuk pengadaan daerah padang rumput agar digunakan dan dimanfaatkan oleh

---

<sup>1</sup> Mohd. Idris Ramulyo, *Asas-asas Hukum Islam: Sejarah Timbul dan Berkembangnya Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm. 38.

masyarakat umum.<sup>2</sup> Kepentingan umum harus diutamakan daripada kepentingan pribadi, sesuai dengan asas-asas hukum yang berlaku bagi terselenggaranya kehidupan bersama dalam masyarakat. Tetapi biarpun demikian kepentingan individu juga tidak bisa diabaikan karena dihormati dan dilindungi oleh hukum, oleh karena itu jika kepentingan umum mendesak kepentingan pribadi maka harus diberi ganti rugi yang layak dan adil. Baik dalam Hukum Islam maupun Hukum Tanah Nasional sama-sama mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan UU No. 2 Tahun 2012 yang di dalamnya terdapat 10 (sepuluh) asas. Asas hukum bukanlah kaidah hukum yang konkrit, melainkan merupakan latar belakang peraturan yang konkrit dan bersifat umum atau abstrak. Asas hukum diterapkan secara tidak langsung.<sup>3</sup> Salah satu asas/prinsip yang dianut dalam hukum tanah nasional sebagaimana diatur dalam UU 2 Tahun 2012 adalah asas keadilan yang diartikan memberikan jaminan

penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik. Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis merasa tertarik membahas dalam penulisan hukum: ” Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Tanah Nasional dan Hukum Islam”.

#### **A. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Penerapan Prinsip Keadilan di Indonesia**

Pengadaan tanah bagi kepentingan umum merupakan ikhtiar pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya melalui penyediaan infrastruktur pembangunan yang dapat meningkatkan produktivitas masyarakat. Dalam rangka pembangunan infrastruktur tersebut tentunya memerlukan tanah sebagai elemen dasar tempat berdirinya infrastruktur tersebut, mengingat hal tersebut maka diperlukannya upaya pengadaan tanah yang diperoleh dari tanah yang sebelumnya dimiliki oleh

<sup>2</sup> Afzalur Rahman, *Doktrin Ekonomi Islam, Jilid II*, (Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Wakaf, 1995), hlm. 253.

<sup>3</sup> Sudikno Mertokusomo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1988), hlm. 33.

masyarakat. Pelepasan hak<sup>4</sup> atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat tersebut seyogyanya dilakukan dengan memberikan perlindungan kepada masyarakat yang tanahnya menjadi obyek pengadaan tanah sehingga dengan adanya pelepasan hak tersebut tidak mengakibatkan masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah tersebut tidak menjadi sengsara dan tetap dapat produktif dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup keluarganya.

Prinsip keadilan ini sebenarnya sudah tampak dari pengertian pengadaan tanah itu sendiri yaitu kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak<sup>5</sup>. Lebih lanjut UU No 2 Tahun 2012 memberikan definisi asas keadilan<sup>6</sup> adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik<sup>6</sup>. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat<sup>7</sup>, keseimbangan tersebut dapat terjadi dengan adanya pemberian ganti kerugian yang layak dan adil, sehingga pelaksanaan tujuan pengadaan tanah<sup>8</sup> tersebut tidak menciderai hak dari masyarakat yang tanahnya menjadi obyek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, karena adanya pemberian ganti kerugian yang dapat dijadikannya kompensasi untuk melanjutkan kesejahteraan hidupnya. Pentingnya penerapan keadilan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah untuk menjamin keberlangsungan produktivitas masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah sehingga tetap dapat bekerja dalam rangka pemenuhan hidupnya dan keluarganya untuk mencapai kesejahteraan hidup.

Penerapan prinsip keadilan dalam menentukan nilai ganti kerugian, yang tidak hanya melihat nilai tanahnya saja akan tetapi juga memperhitungkan nilai ekonomis atas tanah tersebut, hal ini

---

<sup>4</sup> Menurut Pasal 1 angka 9 UU No 2 Tahun 2012 Pelepasan Hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan

<sup>5</sup> Pasal 1 angka 2 UU No 2 Tahun 2012

<sup>6</sup> Penjelasan Pasal 2 huruf b UU No 2 Tahun 2012

---

<sup>7</sup> Pasal 9 ayat (1) UU No 2 Tahun 2012

<sup>8</sup> Tujuan pengadaan tanah menurut Pasal 3 UU No 2 Tahun 2012 adalah bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak.

menjadi penting karena tidak jarang tanah yang menjadi obyek pengadaan tanah merupakan tanah yang menjadi tumpuan yang dipergunakan untuk mendukung pekerjaannya karena merupakan obyek mata pencaharian masyarakat, sehingga diharapkan dengan adanya perhitungan nilai ekonomis tersebut dapat menjadi modal bagi pemiliknya untuk tetap dapat menjalankan usahanya di tempat lain sehingga tidak menyengsarakan masyarakat tersebut.

Ketentuan terkait prinsip keadilan dalam pembayaran ganti kerugian adalah pembayaran tanah sisa yang terkena obyek pengadaan tanah, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 35 UU No 2 Tahun 2012 yang berbunyi: “Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang Berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya”.

Ketentuan mekanisme hukum acara terkait keberatan ganti rugi sebagaimana sama dengan keberatan atas penetapan lokasi dilakukan dengan jangka waktu yang cepat dan hanya terdapat upaya hukum kasasi dilakukan dalam rangka untuk menentukan kepastian hukum atas tanah yang

menjadi obyek pengadaan tanah sehingga tidak berlarut-larut dan menjadi jelas status hukumnya, mengenai hukum acara atas gugatan penetapan lokasi dan besaran ganti rugi telah dikeluarkannya regulasi Peraturan Mahkamah Agung (Perma) yaitu Perma Nomor 2 Tahun 2006 dan Perma Nomor 3 Tahun 2006. Adanya pranata-pranata hukum terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah merupakan bentuk perlindungan hukum bagi semua pihak dengan melandaskannya dengan prinsip keadilan sehingga tercipta keseimbangan, di satu sisi negara dapat melakukan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyatnya di sisi lain terlindunginya hak-hak dari pihak yang terkena obyek pengadaan tanah dengan adanya pemberian ganti kerugian yang layak dan adil sehingga tetap dapat memperoleh kehidupan yang layak dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya dan keluarganya.

#### **B. Penerapan Prinsip Keadilan Pada Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia Ditinjau Dari Prinsip Keadilan Hukum Islam Pada Zaman Rasulullah**

Pada prinsipnya, Islam memberikan jaminan perlindungan hak bagi setiap orang. Setiap pemilik hak

boleh menuntut pemenuhan haknya. Apabila terjadi pelanggaran atau pengrusakan hak, maka pemilik hak dapat menuntut ganti rugi atau kompensasi yang sepadan dengan haknya.<sup>9</sup> Dengan adanya kepemilikan akan suatu benda termasuk tanah maka apabila tanah tersebut akan beralih kepemilikan harus melalui berbagai prosedur. Kepentingan umum dalam Islam disebut dengan *al-maslahah al-ammah*, yaitu kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak. Kemaslahatan umum tidak berarti untuk kepentingan semua orang, tetapi bisa berbentuk kepentingan mayoritas umat.<sup>10</sup> Manfaat-manfaat umum atau milik bersama adalah manfaat yang tidak menjadi milik individu tertentu namun manfaatnya menjadi milik bersama semua orang.<sup>11</sup> Dalam kaitannya pembangunan untuk umat Islam pembangunan ini adalah seperti jalan, masjid dan kuburan. Kebutuhan serupa juga berkaitan langsung dengan kesejahteraan masyarakat, baik yang bersifat lahiriyah, dan juga berkaitan dengan hal-hal yang menyangkut

masalah ketertiban dan keamanan dalam kehidupan beragama.<sup>12</sup>

Dalam ilmu ushul fiqh, pengertian tentang kepentingan umum disebut *maslahah*, yang artinya kepentingan umum yang dapat menarik manfaat dan menolak madarat.<sup>13</sup> *Maslahah* menurut asy-Syatibi adalah kelezatan dan kenikmatan. Akan tetapi, *maslahah* tidak bukan berarti kenikmatan semata sebagai pemenuhan keinginan-keinginan nafsu syahwat dan naluri-naluri jasmani. *Maslahah* yang hakiki adalah *maslahah* yang membawa pada tegaknya kehidupan, bukan merobohkannya, tetapi membawa keuntungan dan keselamatan di kehidupan akhirat. Arti kepentingan umum secara luas adalah kepentingan negara, termasuk di dalamnya kepentingan pribadi maupun golongan. Dengan kata lain, kepentingan umum merupakan kepentingan yang menyangkut sebagian besar masyarakat.<sup>14</sup>

a. Dalil Kepentingan Umum Dalam Islam

<sup>9</sup> Dimyauddin Djuwaini, Pengantar Fiqih Muamalah, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 12

<sup>10</sup> Op.Cit, Ensiklopedi Hukum Islam 4, hlm. 1144.

<sup>11</sup> Op.Cit, Abdul Aziz Muhammad Azzan, hlm. 375.

<sup>12</sup> Ali Yafie, Menggagas Fiqih Sosial, cetakan kedua, (Bandung: Mizan, 1994), hlm. 148

<sup>13</sup> Rahmat Syafi'i, Ilmu Ushul Fiqh, Cetakan Pertama, (Bandung: Pustaka Setia, 1994), hlm. 148

<sup>14</sup> Mukadir Iskandar Syah, Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Cetakan Pertama, (Jakarta: Jala Permata, 2007), hlm. 13.

(QS. Al-Anbiya: 107), *Kami mengutus engkau hanya bertujuan memberi rahmat bagi alam semesta.* (QS. Al-Nahl: 64), *Dan Kami tidak menurunkan kepadamu Al-Kitab (Al Qur'an) ini, melainkan agar kamu dapat menjelaskan kepada mereka apa yang mereka perselisihkan itu dan menjadi petunjuk dan rahmat bagi kaum yang beriman. Dengan adanya dalil ini maka mencarikebaikan adalah hal utama.*

Dalam fiqh, istilah kepentingan umum disebut *al-maslahah al-ammah*. Setidaknya ada lima kriteria yang menjadi dasar dan patokan para ulama, diantaranya adalah:

- 1) *Al-maslahah al-ammah* yaitu sesuatu yang manfaatnya disarankan oleh sebagian besar masyarakat, bukan kelompok tertentu
- 2) Selaras dengan tujuan syariah yang terangkum dalam *al-kulliyat al-khams*.
- 3) Manfaat yang dimaksud harus nyata (*haqiqi*) bukan sebatas pikiran (*wahmi*)
- 4) Tidak boleh bertentangan dengan al-Quran, al-Hadits, Ijma" dan Qiyas
- 5) Tidak boleh dilakukan dengan mengorbankan kepentingan

umum lain yang sederajat apalagi yang lebih besar.<sup>15</sup>

#### b. Batasan Kepentingan Umum

*Maslahah 'ammah* tidak boleh mengorbankan kepentingan umum lain yang sederajat apalagi yang lebih besar. Masalah *ammah* harus bersifat haqiqiyah (nyata) dan tidak wahmiyah (hipotesis). Karena itu, untuk menentukan masalah *ammah* harus dilakukan melalui kajian yang cermat atau penelitian, musyawarah dan ditetapkan secara bersama-sama. *Maslahah 'ammah* tidak boleh bertentangan dengan al-Qur' an, hadis, ijma' dan qiyas. Karena itu, setiap kebijakan yang diambil dengan dalih untuk kepentingan umum tetapi bertentangan dengan landasan tersebut di atas harus ditolak. Batasan pengadaan tanah untuk kepentingan umum memiliki kategori dalam penggunaannya yakni sebagai berikut:<sup>16</sup>

- 1) Masalah itu hendaklah termasuk dalam tujuan syara";
- 2) Masalah itu tidak bertentangan dengan al-Quran;

<sup>15</sup> Sayyid Qutub, *Keadlian Sosial Dalam Islam*, Alih Bahasa Afif Muhammad, Cetakan Pertama, (Bandung: Pustaka, 1984), hlm. 148

<sup>16</sup> Op. Cit. Ridzuan Awang, hlm. 291.

- 3) Masalahah itu tidak bertentangan dengan as-Sunah;
- 4) Masalahah itu tidak bertentangan dengan Qias;
- 5) Masalahah itu adalah merupakan kemaslahatan yang lebih besar atau setara;
- 6) Masalahah itu hendaklah dapat diterima oleh akal atau rasional;
- 7) Penggunaan masalahah untuk menghindarkan dari kesusahan-kesusahan yang ada;
- 8) Masalahah itu masuk dalam masalahah al-ammah (kepentingan umum) dan bukan kepentingan khusus.

Berkaitan dengan pembebasan tanah, esensi yang harus diperhatikan yaitu asas keadilan dan di dalam al-Quran dijelaskan pandangan mengenai keadilan demi untuk memelihara tubuh masyarakat. Islam menetapkan prinsip keadilan untuk seluruh umat manusia, al-Quran baik dalam surat-surat makkiah maupun madaniyah mengutamakan dan menganjurkan agar keadilan itu menjadi perhatian umat.<sup>17</sup> Pengambilalihan tanah untuk

kepentingan umum dibolehkan karena kepentingan umum itu lebih diutamakan dari pada kepentingan pribadi. Pengambilalihan hak milik atas tanah untuk masalahah amah dilakukan dengan membayar ganti kerugian. Khususnya pada zaman rasulullah SAW. Khulafa<sup>ar-Rasyidin</sup>, dan khalifah-khalifah Islam selepasnya.<sup>18</sup>

Kilas balik ketika Rasulullah membangun masjid Quba, beliau telah mencabut hak atas tanah masyarakat sekitar sebagai lokasi pembangunan masjid, dengan membayar ganti rugi berupa harta standar tanah pada waktu itu, walaupun pemilik tanah tersebut rela memberikannya cuma-cuma.<sup>19</sup> Praktik tersebut merupakan contoh pencabutan hak pribadi atas tanah untuk kepentingan umum. Sedangkan zaman Umar bin Khattab, Umar mengambil kebijakan baru dalam pengelolaan tanah hasil rampasan perang. Pada masa Rasulullah dan Abu Bakar, tanah hasil rampasan perang dibagikan kepada pasukan yang ikut berperang. Tujuannya agar tidak terjadi dominasi pemilikan tanah di kalangan para tentara Islam. Di sisi lain tetap memberikan jaminan kesejahteraan bagi masyarakat daerah taklukan. Umar kemudian menempatkan

<sup>17</sup> Syaid Qutub, Keadilan Sosial Dalam Islam, Alih Bahas Affif Muhammad, Cetakan Pertama, (Bandung: Pustaka, 1984), hlm.148.

<sup>18</sup> Op. Cit. Ridzuan Awang. 286

<sup>19</sup> Masjfuk Zuhdi, 1988, Studi Islam: Muamalah, Jakarta: Rajawali, hlm. 75.

tanah-tanah hasil rampasan perang tersebut sebagai aset negara, yang pemanfaatannya diserahkan kepada pemilik sebelumnya. Mereka tetap diberi hak untuk mengolah tanah-tanah mereka, namun ada kewajiban membayar pajak (*kharaj*) kepada negara. Hal inilah yang menunjukkan keadilan terkait pertanahan perspektif Islam.

Beberapa ketentuan dalam regulasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia apabila ditinjau dari prinsip keadilan pada hukum Islam antara lain:

1) Pelaksanaan

Musyawarah/Konsultasi Publik  
Pada Tahap Perencanaan

Musyawarah berasal dari kata *sya'ur*: sesuatu yang tampak jelas. Secara teologis, musyawarah merupakan konsekuensi logis dari sikap tauhid (*monoteisme*) dalam ajaran Islam yang menempatkan Allah SWT. Sebagai yang maha mengetahui, maha sempurna, maha mutlak dan maha benar.<sup>20</sup> Kata musyawarah pada dasarnya hanya digunakan untuk hal-hal yang baik, sejalan dengan makna dasarnya. Sedangkan menurut istilah fiqh adalah meminta pendapat orang lain atau umat mengenai suatu urusan. Kata

musyawarah juga umum diartikan dengan perundingan atau tukar pikiran. Dalil musyawarah terdapat dalam Q.S. A-Syura (42) ayat 38.

*“Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang Kami berikan kepada mereka.”*

Q.S Al-Baqarah (2) ayat 233  
*“Para ibu hendaklah menyusukan anak-anaknya selama dua tahun penuh, yaitu bagi yang ingin menyempurnakan penyusuan. Dan kewajiban ayah memberi makan dan pakaian kepada para ibu dengan cara ma'ruf. Seseorang tidak dibebani melainkan menurut kadar kesanggupannya. Janganlah seorang ibu menderita kesengsaraan karena anaknya dan seorang ayah karena anaknya, dan warispun berkewajiban demikian. Apabila keduanya ingin menyapih (sebelum dua tahun) dengan kerelaan keduanya dan permusyawaratan, maka tidak ada dosa atas keduanya. Dan jika kamu ingin anakmu disusukan oleh orang lain, maka tidak ada dosa bagimu apabila kamu memberikan pembayaran menurut yang patut. Bertakwalah kamu kepada Allah dan ketahuilah bahwa Allah Maha Melihat apa yang kamu kerjakan.”*

<sup>20</sup> Op.Cit. Ensiklopedi Hukum Islam 4, hlm 1263

Q.S. Ali Imran (3) ayat 159. *“Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.”*

Adapun mengenai orang-orang yang berhak melakukan musyawarah dalam urusan yang menyangkut kepentingan umum atau masyarakat, dalam literatur hukum Islam dikenal dengan konsep *ahl al-hall wa al-'aqd* (pakar dalam mengambil keputusan dan menyelesaikan masalah/majelis syura).<sup>21</sup> Sistem pengambilan keputusan dalam bentuk referendum yang melibatkan semua anggota masyarakat atau rakyat disuatu Negara, juga bisa dinilai sebagai bentuk lain dari musyawarah. Hal ini tampak dalam piagam madinah yang diantara diktumnya menegaskan perlunya bermusyawarah untuk saling memberikan nasihat serta saran dalam

kebaikan dan melakukan kerjasama dalam bidang pertanian.<sup>22</sup>

Musyawarah atau konsultasi publik pada pelaksanaan pengadaan tanah dapat dilakukan dengan berbagai cara dan bentuk. Akan tetapi tujuan dari musyawarah tetap sama, yakni untuk menyelesaikan suatu masalah dan memperoleh hasil atau keputusan yang lebih baik dan adil dalam penyelesaiannya karena dilakukan dan disepakati oleh banyak pihak. Penyelesaian dengan cara musyawarah hanya dapat dilakukan untuk tujuan yang baik. Sehingga apabila ada unsur ketidakbaikan dalam menyelesaikan perkara walaupun dilakukan oleh banyak pihak tidak dapat masuk kategori musyawarah.

## 2) Penilaian Nilai Ekonomis Tanah Sebagai Dasar Pembayaran Ganti Kerugian

Dalam Islam hak individu tidak boleh diambil dengan cara sewenang-wenang. Pengambilan hak milik dalam Islam boleh dilakukan melalui cara yang dibenarkan oleh syarak.

Q.S. Al-Baqarah: 188 *“Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain diantara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan)*

<sup>21</sup> Op.Cit. Ensiklopedi Hukum Islam 4, hlm. 1265.

<sup>22</sup> Ibid.

*harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebahagian dari pada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, padahal kamu mengetahui.*“

Q.S. An-Nisa: 29 *“Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu.”*

Dalam menentukan ganti kerugian hendaklah berlaku adil. Keadilan dalam menentukan nilai ganti kerugian. Sebagai contoh di zaman sahabat Rasulullah, keadilan dalam menentukan nilai ganti kerugian Bakar Abdullah Abu Yazid menggunakan dua cara yakni tawar menawar dengan pemilik tanah untuk menentukan harganya dan dengan penilaian yang adil jika pemilik tanah tidak bersedia menetapkan harga.<sup>23</sup>

Dalam pelaksanaan ganti kerugian dilakukan dengan cara jual beli. Proses jual beli dilakukan dengan tawar menawar. Pembayaran ganti kerugian diberikan sesegera mungkin kecuali jika penerima hak menanggukhan penerimaan ganti kerugian. Mengingat bahwa hukum asal pemilikan tanah

adalah amanat maka pemerintah dalam hal penetapan ganti kerugian dengan cara paksa diperbolehkan Menurut istilah *fuqaha'* hal ini masuk pada *uqud*, *uqud* itu ialah Perikatan ijab dan qabul secara yang disyari'atkan agama nampak bekasnya pada yang diakadkan itu. *Uqud* yang menjadi sebab kepemilikan ini ada dua, yaitu:

- a) *Uqud jabariyah*: akad-akad yang harus dilakukan berdasarkan kepada putusan hakim, seperti menjual harta orang yang berhutang secara paksa.
- b) *Uqud Istimlak* untuk maslahat umum. Umpamanya tanah-tanah yang disamping masjid, kalau diperlukan oleh masjid harus dapat dimiliki oleh masjid dan pemilik harus menjualnya. Ini dikatakan *tamalluk bil jabari* (pemilikan dengan paksa).

Tujuan kemaslahatan umum proses pelepasan hak, pemerintah memiliki kekuasaan yang besar dan dengan menggunakan kekuasaannya dengan tujuan yang telah disyariatkan sehingga apabila dengan jual beli tidak dapat dilakukan bisa dilakukan dengan paksa. Hal ini masuk dalam ranah kekuasaan pemimpin atau yang disebut dengan kekhalifahan. menurut istilah *fuqaha' khalafiyah* ialah Bertempatnya seseorang atau sesuatu yang baru di

<sup>23</sup> Op. Cit Ridzuan Awang. hlm, 292.

tempat yang lama yang telah hilang, pada berbagai macam rupa hak. Apabila penguasa mengambil tanah rakyat dan merobohkan bangunan mereka di atasnya dengan niat tidak untuk kepentingan umum maka dalam keadaan ini wajibliah ia mengganti kerugian rakyat itu dengan harga yang pantas dan diganti kerugian-kerugian si pemilik harta sebagai *iwadh* atau *tadlmin*. Apabila dalam penentuan ganti kerugian terdapat rasa kurang adanya keadilan maka pihak yang berhak dapat mengajukan perkara ke Mahkamah Agung untuk menilai sejauh mana pentingnya *masalah amah* itu untuk masyarakat umum atau sejauh mana wajibnya pengambilan balik itu bagi tujuan *masalah amah*, atau sejauh mana adilnya nilai ganti kerugian.<sup>24</sup> Mengenai penilaian ganti kerugian dilakukan dengan prinsip:<sup>25</sup>

a) Nilai Pasaran. Penentuan Nilai Pasaran Dengan:

- (1) Pendapat pakar atau penilai harta tanah
- (2) harga tanah yang dibayar dalam waktu yang wajar, perjanjian jual tanah yang akan diambil itu dibuat dengan niat jujur atau berdasarkan tanah yang

berdampingan dengan tanah yang diambil dan tanah itu memiliki kebaikan mutu yang sama

- (3) harga tanah dinilai pada tahun yang sama dengan mempertimbangan keuntungan yang ada dimasa yang akan datang.

b) Hal-Hal Yang Harus Diambil Dalam Menentukan Kompensasi.

- (1) Nilai pasaran
- (2) Kenaikan dalam penilaian tanah lain yang berkepentingan mungkin naik atau turun karena pengalihan fungsi tanah yang diambil
- (3) Kerugian yang ditanggung atau mungkin akan di tanggung oleh orang yang berkepentingan
- (4) jika akibat dari pengambilan itu, dia terpaksa mengganti tempat tinggalnya atau tempat bisnisnya, apa-apa pengeluaran yang wajar yang timbul akibat perubahan itu harus diperhitungkan
- (5) jika tanah yang diambil hanya sebagian, maka pemungut dalam membayar kompensasi bisa memberi pertimbangan terhadap manfaat apa yang terdapat dari sebagian tanah

<sup>24</sup> Op. Cit Ridzuan Awang. hlm. 296.

<sup>25</sup> Ibid. hlm. 269-271.

yang tidak diambil dari pembangunan jalan, parit, dan fasilitas lain oleh lembaga pengambil.

Apabila terdapat keberatan atas ganti kerugian dapat mengajukan keberatan melalui pengadilan. Dalam masa pemerintahan Islam sejak masa Rasulullah SAW hingga masa kekhalifahan 4 (empat) sahabat Nabi, dipilih sejumlah orang untuk menjadi hakim agung. Hakim-hakim itu dipilih untuk mewakili Rasulullah SAW dalam memutuskan suatu perkara, baik yang berkenaan dengan perkara pidana maupun persoalan fatwa terkait dengan urusan hukum syariah. Di antara mereka adalah:

- a) Hudzaifah ibn al-Yaman al-`Absy. Salah satu kasus yang pernah diselesaikan adalah persengketaan dua saudara yang saling memperebutkan batas tembok rumah mereka.
- b) Amru bin Ash, pernah diberikan kepercayaan untuk memutuskan persengketaan yang terjadi antara dua orang di hadapan Nabi.
- c) Muadz ibn Jabal. Sahabat Mu'adz adalah seorang qadli yang diutus Nabi ke wilayah Yaman tepatnya di daerah Al-Janad. Muadz diinstruksikan untuk menjadi delegasi qadli Nabi di daerah

tersebut, termasuk juga mengurus masalah zakat dan menyebarkan syiar Islam di sana.

Sahabat lainnya adalah Uqbah ibn Amir al-Juhani, Ma`qil ibn Yasar, Ali bin Abi Thalib, Utab bin Asib di Makkah, Al-Ala Al-Hadrami ke Bahrain. Delegasi qadi juga diutus untuk persoalan-persoalan tertentu, peperangan, misalnya Rasulullah pernah memerintahkan Saad bin Ubadah sewaktu perang Abwa dan Said bin Madhun tatkala perang Buwat.

Pada masa khalifah empat, ada sejumlah sahabat dan tabiin yang diangkat menjadi hakim agung di antaranya Uwaimir bin Amir untuk wilayah Madinah, Syuraih bin Kharits Al Kindi untuk Kufah, Abu Musa Al Asyari di Bashrah dan Ustman bin Qais bin Abi Al Ash untuk wilayah Mesir. Sistem peradilan Islam secara tegas menekankan tiap orang memiliki kedudukan dan perlakuan yang sama di mata hukum. Rasulullah SAW telah mempraktikkan hal tersebut. Persamaan di mata hukum juga dijadikan mindset dalam sistem peradilan yang dijalankan oleh para sahabat. Pernah suatu ketika Umar bin Khathab bertikai dengan seorang Baduwi. Sang khalifah hendak membeli seekor kuda darinya. Ternyata ketika dicoba, kuda tidak mau berjalan dan didapati cacat. Umar bin Khatab

komplain dan mengembalikan kudanya. Si Baduwi menolaknya dan bersikukuh kuda yang dijualnya sehat dan tidak cacat. Meskipun Umar bin Khathab adalah seorang khalifah, ia tetap diputus salah. Syurah bin Al Harist, selaku qadi memutuskan ada dua pilihan, ambil kuda itu apa adanya, atau Umar bin Khathab harus mengganti kuda serupa dalam kondisi sehat.

Begitu pula pada pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam hukum islam, apabila dalam penentuan ganti kerugian terdapat ketidakadilan maka pihak yang berhak dapat mengajukan perkara ke Mahkamah Agung untuk menilai sejauh mana pentingnya *masalah amah* itu untuk masyarakat umum atau sejauh mana wajibnya pengambilan balik itu bagi tujuan *masalah amah*, atau sejauh mana adilnya nilai ganti kerugian tersebut. Disinilah terdapat fungsi Hakim Agung untuk memberikan putusan terakhir yang paling adil dan menjunjung tinggi *masalah amah* sehingga menghindarkan timbulnya keberatan dalam proses pengadaan tanah.

Konsep kepemilikan dalam hukum tanah nasional dengan hukum Islam tidak berbeda jauh. Akad yang dilakukan dalam perolehan kepemilikan dalam Islam juga terdapat dalam hukum

tanah nasional. Yang membedakan adalah penggolongannya. Tidak semua akad yang dilakukan adalah sama, perbedaan yang sangat signifikan adalah bahwa konsep kepemilikan dalam Islam sejatinya tidak sepenuhnya karena yang berhak atas harta adalah Allah SWT sehingga dalam kepemilikan manusia hanya menjalankan amanah yang dititipkan Tuhan kepada makhluknya. Sedangkan kepemilikan dalam hukum tanah nasional bersifat mutlak.

Proses musyawarah yang dilakukan adalah membahas tentang ganti rugi yang akan diberikan pemerintah untuk pemilik hak atas tanah yang dibutuhkan. Dengan kata lain pemerintah akan melibatkan pemilik hak setelah terencana tata ruangnya, bukan sebelum ada perencanaan, dalam hal ini berarti masyarakat setempat tidak dilibatkan dalam konsep tata ruang yang akan pemerintah laksanakan dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Musyawarah dalam Islam memiliki tujuan yang sama yakni untuk memperoleh kesepakatan akan diadakannya pelepasan hak atas tanah yang digunakan untuk kepentingan umum, yang menjadi perbedaan dalam musyawarah ini adalah bahwa pihak yang mengadakan musyawarah tidak hanya manusia akan tetapi Islam meyakini bahwa Allah ada dalam setiap

apa yang dilakukan oleh makhluk-Nya sehingga dalam tujuannya mendapatkan kesepakatan juga ada tujuan lain yakni Mendapat ridho dari Allah SWT. Selain itu musyawarah dalam hukum Islam tidak ada batasan waktunya. Musyawarah dilakukan dengan menempatkan Allah SWT sebagai pihak yang mengetahui segala sesuatu dan musyawarah dilakukan untuk hal-hal yang baik. Sehingga dalam hukum Islam disamping pihak yang terkait juga ada Allah SWT yang menjadi pengawas segalanya.

Terdapat perbedaan konsep musyawarah dalam hukum Islam dengan undang-undang no.2 Tahun 2012. Adapun perbedaannya adalah jika undang-undang ini membahas musyawarah hanya dalam ranah materi semata dan tidak membahas masalah ibadah atau kepuasan rokhaniah, sedangkan dalam hukum Islam musyawarah bukan hanya untuk membahas materi semata, akan tetapi juga menginginkan keridhoan dari Allah SWT.

Adil dalam Undang-Undang No. 2 tahun 2012 adalah dengan diberinya ganti kerugian yang layak setelah adanya musyawarah yang dilakukan oleh para pihak terkait pembebasan tanahnya. Sedangkan dalam konsep Islam yang disebut adil adalah

kesamaan, menempatkan sesuatu pada tempatnya, perhatian terhadap hak-hak individu dan memberikan hak-hak itu pada setiap pemiliknya dan yang sebenarnya dapat memberikan keadilan adalah Allah akan tetapi manusia wajib berusaha. Untuk hal ini maka dalam proses pelepasan hak dilakukan melalui jual beli. Dengan jual beli maka tidak ada hal yang menjadikan bahwa niat dari adanya pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah supaya dapat membeli tanah rakyat dengan harga murah.

Musyawarah dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan untuk mencapai kemaslahatan bersama. Kemaslahatan dari setiap yang berkepentingan dalam persoalan pengadaan tanah ini. Jika membahas mengenai kemaslahatan bersama maka dengan adanya musyawarah mufakat sesuai dengan prinsip *masalah mursalah*. Yang menjadi perbedaan adalah jika proses musyawarah dilakukan dengan cara musyawarah terpimpin. Musyawarah terpimpin memberikan ketabuan tersendiri. Keterlibatan pihak-pihak tertentu diluar pemerintah bisa saja memanfaatkan keadaan yang dapat menimbulkan ketidakadilan. Sehingga dalam musyawarah terpimpin memiliki kondisi kerawanan tersendiri yang

mengakibatkan prinsip masalah tidak terpenuhi. Misalnya jika ada pihak tertentu dengan upayanya memanfaatkan kondisi peraturan hukum yang ada guna kepentingan pribadinya. Syarat masalah mursalah adalah benar-benar untuk kepentingan umum tidak untuk kepentingan pribadi atau golongan. Maka pelaksanaan mekanisme proses pengadaan tanah dalam undang-undang ini tidak sama dengan konsep masalah mursalah dalam hukum Islam.

Kriteria masalah adalah tegaknya kehidupan dunia demi tercapainya kehidupan akhirat.<sup>26</sup> Dengan kriteria kemaslahatan sebagaimana tersebut maka ketika pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak memiliki dua fungsi yakni dunia dan akhirat maka tidak dapat dilakukan karena bertentangan dengan syariat. Sehingga dalam mewujudkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, semua pihak yang terkait dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan tujuan masalah yang sebenarnya yakni, harus terbebas dari nafsu duniawi karena kemaslahatan ini tidak diukur menurut keinginan nafsu.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Hamka Haq. Al-Syathibi Aspek Teologis Konsep Masalah Dalam Kitab Al-Muwafaqat. (Yogyakarta: Erlangga. 2007.) hlm.81

<sup>27</sup> Ibid

Ketika dalam proses pengadaan tanah tidak didasarkan atas kepentingan minoritas maka sejatinya konsep masalah dapat diterapkan. Sehingga musyawarah yang dilakukan demi terwujudnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan seksama dan saling mahami satu sama lain. Dengan pemahaman tema musyawarah maka akan mendapatkan hasil yang seimbang. Pihak yang memerlukan tanah, pemerintah maupun pemilik hak dapat menerima tujuan serta dampak positif yang akan timbul dikemudian hari.

### C. Saran

Berdasarkan paparan-paparan tersebut diatas, penulis memberikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Perlu segera dibentuknya peraturan pelaksana untuk menyesuaikan perubahan regulasi yang diatur dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan PP No. 19 Tahun 2021 tentang tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum.
2. Pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum perlu dikuatkan dalam tahap perencanaan dan pelaksanaannya khususnya dengan pelaksanaan musyawarah dalam penentuan lokasi dan penetapan ganti

kerugian sehingga dapat tercapainya keadilan bagi seluruh pihak, baik bagi negara untuk menyelenggarakan pembangunan untuk kepentingan umum dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekaligus tetap melindungi kepentingan pihak yang tanahnya menjadi obyek pengadaan tanah sehingga tetap dapat meneruskan kehidupan demi kesejahteraan kehidupannya dan keluarganya. Penerapan prinsip keadilan perlu dikedepankan demi kemaslahatan bersama baik kepentingan umum dan kepentingan pribadi pemilik tanah yang terkena pengadaan tanah tersebut.

#### Daftar Pustaka

- Al-Syathibi, Hamka Haq. 2007. *Aspek Teologis Konsep Masalah Dalam Kitab Al-Muwafaqat*. Yogyakarta: Erlangga.
- Djuwaini, Dimyauddin. 2008. *Pengantar Fiqih Muamalah*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Ensiklopedi Hukum Islam 3 IMS-MAJ. 1996. Jakarta: P.T. Ichtiar Baru Van Hoeve. *Ensiklopedi Hukum Islam 4*, Op.Cit.
- Iskandar Syah, Mukadir. 2007 *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama. Jakarta: Jala Permata
- Mertokusomo, Sudikno, 1988. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Qutub, Sayyid, 1984. *Keadlian Sosial Dalam Islam*, Alih Bahasa Afif Muhammad, Cetakan Pertama. Bandung: Pustaka
- Rahman, Afzalur, 1995. *Doktrin Ekonomi Islam, Jilid II*, Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Wakaf
- Ramulyo, Mohd. Idris. 2004. *Asas-asas Hukum Islam: Sejarah Timbul dan Berkembangnya*
- Ridzuan Awang. 2004. *Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika
- Syafi'i, Rahmat. 1994. *Ilmu Ushul Fiqh*, Cetakan Pertam., Bandung: Pustaka Setia
- Yafie, Ali. 1994. *Menggagas Fiqih Sosial*, cetakan kedua. Bandung: Mizan
- Economic Function Of An Islam Statute: The Early Experience*. Karachi: Internasional Islamic Publishers, 1981
- Zuhdi, Masjfuk. 1988, *Studi Islam: Muamalah*, Jakarta: Rajawali,