

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah memiliki arti yang sangat vital bagi kehidupan manusia. Jika dilihat dari fungsinya, tanah merupakan social asset sekaligus capital asset. Tanah sebagai social asset merupakan sarana mengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan. Sementara sebagai capital asset, tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.

Tanah merupakan anugerah Tuhan untuk kesejahteraan bangsa Indonesia sebagai sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara, dan rakyat. Dengan demikian, tanah dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa. Gagasan tersebut telah menjadi amanat konstitusional sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 berbunyi: “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Makna pemberian kekuasaan pada negara adalah untuk mengatur sumber daya alam yang terkandung di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diperuntukkan bagi kesejahteraan segenap rakyat Indonesia yang disebut konsep dasar hak menguasai tanah oleh negara. Konsep tersebut pun dijabarkan secara luas dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA.¹

Saat ini kebutuhan tanah sebagai capital asset semakin meningkat sehubungan dengan semakin intensifnya pembangunan seiring dan sejalan dengan kemajuan dan dinamisasi masyarakat, baik di perkotaan maupun pedesaan. Kebutuhan akan tersedianya tanah untuk keperluan pembangunan memberikan peluang untuk melakukan pengadaan tanah oleh negara guna

¹ Benhard Limbong, “*Politik Pertanahan*” (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2014), hal. 270-271.

berbagai proyek baik untuk kepentingan negara/umum maupun untuk kepentingan swasta/bisnis, baik dalam skala kecil maupun dalam skala besar. Mengingat tanah negara yang tersedia sudah tidak mencukupi jumlahnya, untuk mendukung berbagai kepentingan tersebut sehingga yang menjadi objeknya adalah tanah-tanah hak, baik yang dipunyai perseorangan, badan hukum, maupun masyarakat adat.

Namun terkadang muncul masalah mengenai ketersediaan tanah untuk pembangunan. Munculnya benturan kepentingan manakala kegiatan pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utama, sedangkan di sisi lain sebagian besar masyarakat juga memerlukan tanah sebagai tempat tinggal dan tempat pencaharian. Situasi demikian pun tidak terhindarkan manakala tanah tersebut diambil begitu saja dan dipergunakan untuk pembangunan, sehingga jelas hak asasi masyarakat dikorbankan. Negara harus tetap menganut prinsip *rule of law* yang menjamin dan menghormati hak-hak warga negaranya apabila tidak mau dikatakan melanggar hak asasi manusia.²

Arti dari kepentingan umum, harus mencakup kepentingan sebagian besar masyarakat, dan sebetulnya arti sebagian besar masyarakat itu sendiri termasuk kepentingan para korban pembebasan tanah, sehingga 2 (dua) kepentingan yaitu kepentingan antara pengguna tanah dalam hal ini pemerintah dan kepentingan korban pembebasan tanah dalam hal ini pemilik tanah yang terkena pembebasan. Salah satu maksud kepentingan umum adalah prasarana jalan.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Kegiatan ini dilaksanakan dengan beberapa tahapan, yang melibatkan perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Dalam pelaksanaannya, terdapat di dalamnya tahapan penilaian dan pemberian ganti kerugian. Pasal 1 angka 2 Undang-undang 2 Tahun 2012 memberikan pengertian tentang Pengadaan Tanah yang berbunyi:

² *Ibid.*, hal.272

Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Penulis menyimpulkan bahwa dalam pasal tersebut menekankan pentingnya ganti rugi yang layak sesuai dengan nilai pasar tanah yang digunakan, serta adil dalam penilaian yang transparan dan objektif. Pemerintah diharapkan melakukan proses ini dengan baik dan hati-hati demi kepentingan semua pihak yang terlibat. Baik Undang - Undang maupun Perpres sebelumnya tidak menjelaskan secara detail makna dari istilah "Layak" dan "Adil", karena istilah-istilah ini bersifat kualitatif.

Islam sebagai agama yang sempurna selalu mengajarkan bahwa masalah harus diprioritaskan atas segala hal-hal yang buruk (kemudharatan). Menurut Islam, pembebasan tanah harus mengutamakan kemaslahatan kedua belah pihak yang terlibat daripada proses pembelian tanah itu sendiri. Selain itu, Islam melarang pihak yang menzalimi pihak yang lain. Penguasa dalam hal ini pemerintah dilarang melakukan intimidasi maupun tekanan dan paksaan dalam bentuk apa pun kepada pemilik lahan (rakyat).

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan instrumen penting dalam pembangunan infrastruktur negara, namun dalam praktiknya masih menyisakan sejumlah persoalan, salah satunya terkait tanah sisa (*residual land*) yang terpotong tidak utuh akibat proses pembebasan tanah. Selama ini, regulasi nasional terutama UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum—belum memberikan pengaturan yang jelas mengenai mekanisme ganti rugi bagi tanah sisa yang kehilangan nilai ekonominya. Akibatnya, muncul ketidakpastian hukum, ketidakadilan, dan kerugian ekonomi baik bagi pemilik tanah maupun negara.

Kasus-kasus terkait tanah sisa pengadaan tanah untuk kepentingan umum seringkali memperlihatkan ketimpangan antara pihak yang mengadakan tanah (pemerintah atau badan usaha milik negara) dengan pemilik tanah. Tanah sisa yang tidak dipergunakan dapat menurunkan nilai ekonomisnya, bahkan dalam beberapa kasus, tanah tersebut menjadi tidak dapat dimanfaatkan sama sekali, sehingga menambah kerugian bagi pemiliknya. Oleh karena itu,

pemberian ganti rugi yang layak atas tanah sisa menjadi penting untuk memastikan keadilan dan kesejahteraan masyarakat yang terdampak.

Pentingnya penelitian ini muncul seiring dengan maraknya proyek-proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum di berbagai daerah. Mengingat bahwa banyak pemilik tanah merasa dirugikan oleh kebijakan ganti rugi yang tidak transparan dan tidak mencerminkan nilai yang sebenarnya, maka perlu dilakukan kajian lebih dalam mengenai prinsip-prinsip yang harus diterapkan dalam pemberian ganti rugi, terutama terhadap tanah sisa. Penelitian ini juga bertujuan untuk menganalisis bagaimana sistem hukum yang berlaku dapat memberikan perlindungan hukum yang adil bagi pemilik tanah yang terdampak, baik secara hukum agraria maupun secara hukum Islam serta bagaimana harmonisasi dari kedua hukum ini, sehingga dapat mencari solusi untuk memperbaiki praktik pengadaan tanah di masa depan, baik secara keadilan bagi pemilik hak tanah, kepastian hukum serta keamanan transaksi, ketidakadilan sosial dan mendorong efektivitas pengadaan tanah.

Keterbatasan teori dan praktik mengenai tanah sisa dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini juga menunjukkan bahwa masih banyak ruang untuk perbaikan dalam hal kebijakan dan implementasinya. Hal ini memunculkan urgensi untuk melakukan penelitian agar tercipta keseimbangan antara kebutuhan pembangunan dan hak-hak masyarakat yang terganggu akibat pengadaan tanah.

Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, ketika masyarakat yang sepakat dengan nilai ganti rugi, prosesnya akan dilanjutkan melalui pelaksanaan pembayaran kepada pihak yang berhak meliputi bidang tanah terdampak seluruhnya maupun sebagian. Fakta yang terjadi di lapangan, tanah yang terdampak sebagian justru mengalami kendala seperti jarak tempuh ke tanah terdampak yang lebih lama dari biasanya sampai dengan tertutupnya akses jalan menuju tanah terdampak sebagian dan berubahnya Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Kondisi demikian mengakibatkan tidak bisa dimanfaatkan oleh pemiliknya yang tidak sejalan dengan konsep asas

kemanfaatan tujuan dari Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Sisa bidang tanah adalah tanah yang dimiliki oleh pemilik tanah yang terkena Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, di mana tanah tersebut tidak terkena trase Right of Way (ROW) atau istilah teknisnya Daerah Milik Jalan (DMJ) sehingga berpotensi tidak dapat lagi difungsikan sesuai dengan peruntukannya dan atau penggunaan awal dan atau tidak dapat digunakan lagi sebagai tanah produktif yang menghasilkan.

Pasal 25 Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa:

“Dalam hal jangka waktu penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 tidak terpenuhi, penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum dilaksanakan proses ulang terhadap sisa tanah yang belum selesai pengadaannya.”

Selanjutnya dalam Pasal 35 juga menyebutkan bahwa :

“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”.

Kelemahan utama dari regulasi jangka waktu ganti rugi tanah sisa proyek pemerintah dalam Pasal 25 tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Tidak jelas batas waktu.
- b. Proses birokrasi yang panjang.
- c. Tidak adanya mekanisme perlindungan yang efektif.
- d. Tidak ada cerminan nilai keadilan.

Adapun beberapa faktor yang menyebabkan tanah sisa ini sering kali tidak dapat dimanfaatkan:

- a. Luas tanah yang kecil.
- b. Bentuk tanah yang tidak beraturan.

- c. Penurunan nilai ekonomi.
- d. Perubahan peraturan zona.

Dampak dari kelemahan regulasi tersebut mengakibatkan dampak negatif bagi berbagai pihak, antara lain:

- a. Pemilik tanah mengalami kerugian nilai aset (*loss of economic value*) karena tanah yang tersisa seringkali menjadi tidak produktif—baik karena bentuknya tidak lagi proporsional, terpisah dari akses jalan, atau tidak dapat dimanfaatkan untuk fungsi ekonomi apa pun.³ Kondisi ini dikategorikan sebagai *economic dead asset*, yakni aset yang tidak lagi memiliki nilai guna maupun nilai tukar.
- b. Pemerintah: Kondisi ini berimplikasi pada meningkatnya potensi konflik antara masyarakat dan pemerintah. Sengketa atas tanah sisa sering berujung pada keterlambatan proyek strategis nasional yang pada akhirnya menimbulkan *cost of delay* yang tinggi.⁴ Menurut kajian Bank Dunia, setiap keterlambatan proyek infrastruktur selama satu tahun dapat meningkatkan biaya proyek hingga 20–30 persen dari total nilai investasi.⁵
- c. Investasi: Keterlambatan pembayaran ganti rugi dapat menurunkan tingkat kepercayaan investor khususnya investor asing karena ketidakpastian hukum dalam proses pembebasan tanah meningkatkan *risk premium* dalam pendanaan proyek, terutama pada proyek skema KPBU (Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha).⁶

Adapun dampak yang dirasakan oleh pemilik tanah maupun pemilik properti akibat pengadaan tanah dapat dilihat dari sisi:

1. Dampak Ekonomi

- a. Kehilangan mata pencaharian: Orang yang menggantungkan hidup dari properti tersebut, seperti petani, pedagang, atau pemilik usaha kecil, kehilangan properti berarti kehilangan mata pencaharian utama.

³ Bappenas, Evaluasi Pengadaan Tanah untuk Proyek Infrastruktur Nasional, Jakarta: Direktorat Pengadaan Tanah, 2020, hlm. 44.

⁴ *Ibid.*, hlm. 53.

⁵ World Bank, *Investment Delay and Infrastructure Cost*, Policy Paper, 2018, hlm. 12.

⁶ Kementerian Keuangan RI, Laporan Risiko Investasi Proyek KPBU, 2021, hlm. 27.

- b. Penurunan pendapatan: Nilai ganti rugi yang diterima sering kali tidak sebanding dengan nilai sebenarnya dari properti, terutama jika properti tersebut memiliki nilai sentimental atau potensi pengembangan yang tinggi.
- c. Beban hutang: Jika properti yang diambil alih merupakan agunan untuk pinjaman, maka pemilik properti akan terbebani dengan hutang yang harus tetap dibayar.
- d. Kesulitan mencari tempat tinggal atau usaha baru: Mencari tempat tinggal atau lokasi usaha baru yang sesuai dan terjangkau sering kali sulit, terutama di daerah perkotaan.

2. Dampak Sosial

- a. Stres dan kecemasan: Kehilangan properti adalah peristiwa yang sangat traumatis dan dapat menyebabkan stres, kecemasan, dan depresi.
- b. Dislokasi sosial: Perpindahan ke tempat tinggal baru dapat memutuskan hubungan sosial yang telah terjalin selama bertahun-tahun.
- c. Konflik sosial: Sengketa terkait ganti rugi atau penggunaan lahan sisa seringkali memicu konflik sosial di masyarakat.

Dalam konteks pembangunan nasional, pengabaian terhadap penyelesaian tanah sisa tidak hanya menimbulkan kerugian individu, tetapi juga memproduksi dampak struktural: konflik horizontal, biaya sosial, ketidakpercayaan publik, hingga hambatan investasi.

Dalam perspektif Islam, kondisi ini bertentangan dengan prinsip *maqasid al-syari'ah*, khususnya dalam aspek perlindungan terhadap harta (*hifz al-mal*), keadilan (*'adl*), dan pencapaian kemaslahatan (*maṣlaḥah*). Islam tidak hanya mendorong kejelasan hukum dalam pengelolaan harta, tetapi juga menegaskan pentingnya keadilan distributif dan tanggung jawab negara terhadap rakyatnya. Kaidah fiqih *al-kharaj bi al-daman* menegaskan bahwa setiap bentuk pemanfaatan atau penguasaan atas tanah mengandung kewajiban tanggung jawab, serta kaidah *tasabbub* dalam fikih muamalah, di mana pihak yang menyebabkan kerugian,

meskipun secara tidak langsung, tetap memikul kewajiban kompensasi.⁷ Ibn Qudamah menegaskan:

كُلُّ مَنْ تَسَبَّبَ فِي تَلْفِ مَالٍ غَيْرِهِ فَهُوَ ضَامِنٌ

“Setiap orang yang menyebabkan hilangnya harta milik orang lain, maka ia wajib menanggung ganti ruginya.”⁸

Artinya, ketika pengadaan tanah oleh pemerintah menyebabkan hilangnya kegunaan tanah sisa yang sebelumnya produktif, maka tanggung jawab ganti rugi bukan lagi sekadar kebijakan, melainkan kewajiban hukum.

Oleh karena itu rekonstruksi Pasal 25 dan 35 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menjadi penting, agar tidak hanya memenuhi aspek legal-formal, tetapi juga mencerminkan nilai-nilai syariah yang menjamin keadilan, perlindungan hak milik, dan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh. Salah satu asas dalam pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum adalah asas kemanfaatan⁹, yang bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak.¹⁰

Sepatutnya pemberian ganti kerugian tidak memberikan dampak kerugian kepada pemegang hak atas tanah yang kehilangan haknya tersebut melainkan dapat memberikan dampak yang lebih baik pada tingkat kehidupannya atau minimal memiliki nilai yang sama pada waktu sebelum terjadinya kegiatan pembangunan.¹¹

Keberadaan Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum memang sangat diharapkan

⁷ Al-Suyuti, Al-Asybah wa al-Naza'ir, Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1990, hlm. 87.

⁸ Ibn Qudamah, Al-Mughni, Juz 4, Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1994, hlm. 309.

⁹ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 pasal 2 huruf c.

¹⁰ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 pasal 3.

¹¹ Maria. S.W. Soemarjono, kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, (Jakarta: Buku KOMPAS, 2005), hal. 90-91.

oleh para pihak yang terlibat dalam proses pengadaan tanah, karena itu Undang-undang ini diharapkan mampu memberikan keadilan bagi para pihak. Akan tetapi masih terdapat aspek material dalam Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang berpotensi menimbulkan masalah antara lain mengenai prosedur penetapan bentuk dan dasar perhitungan ganti rugi serta definisi dan cakupan kepentingan umum. Definisi kepentingan umum dapat dilihat pada Pasal 1 angka 6 yang menyebutkan bahwa “kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”¹²

Seyogyanya tahapan perencanaan kegiatan pengadaan tanah, sebaiknya sudah memperhitungkan risiko adanya tanah sisa pada saat tahapan pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah . Hal ini berkaitan dengan anggaran yang dibutuhkan untuk membayar ganti kerugian tanah sisa, karena meskipun pelaksanaan inventarisasi tanah sisa telah dilaksanakan dengan baik, instansi yang membutuhkan tanah tetap merasa kesulitan untuk membayar ganti kerugian seluruh bidang tanah sisa tersebut karena keterbatasan anggaran. Sehubungan terbatasnya anggaran pembayaran ganti kerugian dari pihak instansi yang memerlukan tanah terhadap permasalahan bidang tanah sisa hasil pengadaan tanah, maka diperlukan regulasi yang mengatur terkait kepastian jangka waktu pembayaran (pelunasan) ganti kerugian terhadap bidang tanah masyarakat.

Pemerintah selaku pemangku kewenangan dan kebijakan wajib bertanggung jawab terhadap lahirnya sebuah aturan atau regulasi dengan melihat dari sisi nilai masalah bagi masyarakat terutama pemilik tanah. Hal ini selaras dengan kaidah fiqih :

وَلَيْ إِلَّا مَرَامُورِبْرَاعَاتِ الْمَصْلَحَةِ

¹² Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012, Pasal 1 angka 6.

“Penguasa (negara) diperintahkan untuk membuat kebijakan yang selalu mengacu kepada kemaslahatan”.¹³

Dampak terhadap bidang tanah sisa yang tidak dimanfaatkan yakni menjadi terhambatnya tujuan akses sosial ekonomi masyarakat khususnya petani pada tanah, serta terusiknya rasa keadilan dan harmoni sosial.¹⁴ Pada prinsipnya Islam memberikan jaminan perlindungan hak bagi setiap orang. Setiap pemilik hak boleh menuntut untuk memenuhi haknya.¹⁵ Pengambilan hak seseorang tidak boleh diambil balik atau dilucutkan dengan sewenang-wenangnya, kecuali dengan alasan dan melalui cara-cara yang dibenarkan oleh syara. Allah SWT berfirman “Dan Janganlah kamu merugikan manusia dengan mengurangi hak-haknya dan janganlah membuat kerusakan di bumi.”(QS: Asy-Syu'ara': 183). Perkara ini juga didasarkan pada kaidah: “tidak harus bagi seseorang mengambil harta orang lain tanpa sebab syari”. Adapun prinsip-prinsip Hukum Islam yang terdapat dalam pengadaan tanah adalah:

- a. Keadilan (Adil): Prinsip keadilan merupakan prinsip dasar dalam Islam. Dalam konteks pengadaan tanah, keadilan tercermin dalam pemberian ganti rugi yang sepadan dengan nilai tanah yang diambil.
- b. Kemanfaatan (Maslahah): Setiap tindakan hukum harus membawa kemanfaatan bagi masyarakat secara umum. Pengadaan tanah untuk proyek pemerintah diharapkan membawa manfaat bagi masyarakat luas, namun juga harus memperhatikan kepentingan individu yang tanahnya diambil.
- c. Pelestarian Hak Milik: Islam mengakui hak milik individu. Oleh karena itu, pengambilan tanah untuk kepentingan umum harus disertai dengan kompensasi yang layak.

¹³ Jalaluddin as-Suyuthi, *al Ashbah wa an-Nazha`ir*, (Bairut-Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1403), hal. 121

¹⁴ Supriyanto, “*Kriteria Tanah Terlantar*”, Jurnal Dinamika Hukum vol .10 No 1 Januari, (2010), hal. 52

¹⁵ Dimyauddin Djuwaini, *Pengantar Fiqih Muamalah*. Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008). Hal. 12.

- d. Musyawarah: Penyelesaian masalah, termasuk dalam hal ganti rugi, sebaiknya dilakukan melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan yang saling menguntungkan.

Dari uraian di atas, terlihat dengan konsep masalah mursalah dapat diterapkan dalam menghadapi kehidupan bermasyarakat sangatlah baik. Dengan kemaslahatan setiap orang mendapatkan ketenangan. Hukum yang ada dalam Al-Quran dan As-Sunnah mengajarkan untuk menciptakan kedamaian dalam hidup dengan metode yang sudah diberikan ilustrasi walau tidak terperinci. Dengan akal yang diberikan oleh Tuhan kepada makhluk-Nya agar dapat membedakan baik buruk, benar salah, mudarat, maṣlahat, memberikan tugas besar untuk dapat menggunakannya dengan sebaik mungkin.

Kemudian pula dalam konteks pembangunan infrastruktur oleh negara, tanah masyarakat sering kali hanya diambil sebagian untuk kepentingan proyek, sementara sebagian sisanya dibiarkan dalam kondisi terisolasi, sempit, atau tidak lagi memiliki nilai guna ekonomi. Tanah sisa semacam ini menimbulkan persoalan keadilan, karena pemilik tidak dapat lagi memanfaatkannya secara optimal, namun tidak mendapatkan ganti rugi secara memadai. Fenomena ini memunculkan kebutuhan mendesak akan rekonstruksi hukum, khususnya yang berangkat dari prinsip-prinsip keadilan dalam hukum Islam.

Konsep *iḥya' al-mawat* dalam fiqh Islam mengajarkan bahwa kepemilikan tanah mensyaratkan kemampuan untuk menghidupkan dan memanfaatkannya secara nyata. Tanah yang tidak bisa dimanfaatkan dan tidak memiliki akses layak, menurut pandangan ulama, dapat dianggap kehilangan sifat milik produktifnya¹⁶.

Wahbah Zuhaili dalam kitab *Al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu* menyebutkan jika pelaksanaan hak (perbuatan) menyebabkan kerugian kepada orang lain akibat dari penyalahgunaan hak maka orang yang menimbulkan kerugian tersebut wajib bertanggung jawab.¹⁷

¹⁶ Wahbah az-Zuhaili, **al-Fiqh al-Islami wa Adillatuh**, Jilid 6 (Damaskus: Dar al-Fikr, 1997), hlm. 4543–4545.

¹⁷ Wahbah az-Zuhaili, **al-Fiqh al-Islami wa Adillatuh**, Jilid 4 Edisi Kedua (Damaskus: Dar al-Fikr, 1984), hlm. 299-300.

Dalam situasi ini, dari perspektif regulasi nasional, ketiadaan aturan terkait tanah sisa menyebabkan terjadinya kekosongan norma (*rechtsvacuum*) sehingga negara memiliki tanggung jawab syar'i untuk mengatur dan memberikan solusi berbasis kemaslahatan bagi pemilik tanah sisa tersebut. Urgensi rekonstruksi hukum muncul karena norma hukum nasional belum mengatur secara spesifik hak-hak atas tanah sisa yang tidak lagi memenuhi asas kemanfaatan.

Dalam fiqh Islam, apabila suatu tanah tidak lagi bisa *ihya'*, maka pendekatan *maslahah mursalah* dapat dijadikan dasar kebijakan untuk memberikan kompensasi (*ta'widh*) atau solusi lain yang tidak merugikan pemilik.¹⁸ Prinsip ini sejalan dengan *maqasid al-syari'ah*, khususnya dalam menjaga harta (*hifz al-mal*), menghindari kerugian (*darar*), dan memastikan keadilan dalam distribusi manfaat pembangunan.¹⁹ Dengan demikian, *ihya' al-mawat* bukan hanya menjadi landasan fiqh klasik, tetapi memiliki relevansi langsung dalam konteks kontemporer pengadaan tanah. Rekonstruksi hukum yang mengintegrasikan prinsip-prinsip tersebut tidak hanya memperkuat legitimasi syar'i, tetapi juga memberi arah yang lebih adil bagi perumusan kebijakan agraria di Indonesia.

Ganti rugi terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah salah satu contoh kasus yang dapat diselesaikan dengan konsep ini, karena berkaitan dengan hal-hal (muamalah) keduniawian dan masalah sosial. Sehingga pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga memiliki kemaslahatan untuk masyarakat yang terdampak. Maka dari pemaparan tersebut, perlu dipahami akan konteks hukum di Indonesia, yang terdapat perbedaan signifikan antara hukum nasional dan hukum positif, yang mana hal ini sangat penting bagi pembahasan mengenai ganti rugi sisa pengadaan tanah pada proyek milik pemerintah. Hukum nasional di Indonesia mencakup semua peraturan yang berlaku dalam rangka penyelenggaraan negara, yang meliputi hukum positif, hukum adat, dan hukum Islam, sedangkan hukum positif adalah hukum yang berlaku secara formal di pengadilan dan instansi pemerintah, serta dapat diterapkan

¹⁸ Abu Hamid al-Ghazali, **al-Mustaṣfa**, Jilid II (Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1993), hlm. 305.

¹⁹ Al-Suyuti, **al-Ashbah wa al-Naza'ir**, (Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 2003), hlm. 87.

melalui undang-undang dan peraturan yang dihasilkan oleh lembaga-lembaga negara.

Pembahasan regulasi nasional terkait ganti rugi sisa tanah proyek pemerintah masih lemah, terutama dalam hal kepastian jangka waktu dan perlindungan hak pemilik tanah. Ketidakjelasan ini menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum.

Dalam perspektif hukum Islam, kondisi tersebut bertentangan dengan prinsip keadilan (*al-‘adalah*), kemaslahatan (*al-maṣlahah*), perlindungan hak milik (*ḥifẓ al-mal*), dan musyawarah (*al-musyawah*). Islam menuntut adanya kejelasan, keadilan, dan kesepakatan dalam pengambilan hak.

Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi hukum dalam aspek ganti rugi tanah sisa menjadi urgen, bukan sekadar sebagai perbaikan teknis administratif, tetapi sebagai penguatan prinsip keadilan, kepastian hukum, dan maslahat ekonomi bagi masyarakat yang terdampak untuk memahami bahwa meskipun hukum positif berfungsi sebagai dasar yang kuat dalam implementasi legal formalitas, akan tetapi hukum islam memberikan pendekatan yang lebih substantif terhadap keadilan dan permasalahan sosial yang terjadi. Pendekatan ini mengindikasikan perlunya usaha yang lebih besar dalam mengintegrasikan prinsip-prinsip hukum Islam ke dalam hukum positif guna mencapai keadilan yang komprehensif dalam masyarakat Indonesia yang pluralis. Maka dari pemaparan tersebut, fokus judul penelitian penulis pada **“Rekonstruksi Hukum Tentang Ganti Rugi Sisa Pengadaan Tanah Proyek Milik Pemerintah dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Nasional ”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana diuraikan di atas, masalah yang menjadi penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Apa saja kelemahan regulasi ganti rugi terhadap bidang tanah sisa dampak pengadaan tanah proyek milik pemerintah dalam hukum nasional?
2. Bagaimana tinjauan hukum Islam terkait regulasi ganti rugi terhadap bidang tanah sisa dampak pengadaan tanah proyek milik pemerintah?
3. Bagaimana rekonstruksi hukum tentang ganti rugi terhadap bidang tanah sisa dampak pengadaan tanah proyek milik pemerintah dalam perspektif hukum Islam dan hukum nasional?

C. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis tentang kelemahan regulasi ganti rugi terhadap bidang tanah sisa dampak pengadaan tanah proyek milik pemerintah dalam hukum nasional.
2. Untuk menganalisis tentang tinjauan hukum Islam terkait regulasi ganti rugi terhadap bidang tanah sisa dampak pengadaan tanah proyek milik pemerintah.
3. Untuk menganalisis dan merumuskan rekonstruksi hukum tentang regulasi ganti rugi terhadap bidang tanah sisa dampak pengadaan tanah proyek milik pemerintah dalam perspektif hukum Islam dan hukum nasional.

Selanjutnya temuannya ini diharapkan berguna bagi pengembangan pendidikan di dunia akademisi maupun praktisi terutama pemerintah terhadap persoalan pertanahan dalam perspektif hukum islam dan hukum nasional.

Bertolak dari tujuan tersebut, penelitian ini mempunyai kegunaan sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bisa digunakan sebagai bahan penelitian serta bahan masukan untuk peneliti selanjutnya, dan juga dapat

menambah informasi dan wawasan dalam memahami analisis hukum dan konsep tentang ganti rugi dampak pengadaan tanah proyek milik pemerintah dalam hukum Islam dan hukum nasional.

2. Secara Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini, yakni: diharapkan dapat memberikan pemahaman kepada seluruh lapisan masyarakat Kalimantan selatan pada khususnya dan umumnya kepada warga Indonesia mengenai bagaimana analisis hukum dan konsep tentang ganti rugi dampak pengadaan tanah proyek milik pemerintah dalam hukum Islam dan hukum nasional. Selain itu juga, diharapkan hasil penelitian ini bisa berkontribusi sebagai masukan bagi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dan hierarki pemerintahan di bawahnya dalam menyikapi permasalahan kasus-kasus terkait tanah sisa pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

D. Definisi Operasional

1. Ketentuan umum mengenai pengadaan tanah

Pasal 6 UUPA menyatakan setiap hak atas tanah berfungsi sosial, yang berarti bahwa hak atas tanah yang dimiliki oleh siapa pun untuk kepentingan pribadi tidak dibenarkan apalagi dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya, sehingga bermanfaat bagi masyarakat dan Negara.

Hal ini bukan berarti bahwa kepentingan pribadi dikesampingkan sama sekali oleh kepentingan umum. Kepentingan umum dan kepentingan pribadi harus saling mengimbangi agar tercapai kemakmuran dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia seperti yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang merupakan tujuan dari politik pertanahan Negara Indonesia. Oleh karena itu setiap pemegang hak atas tanah tidak memiliki kewenangan yang bersifat mutlak dengan dibatasi Pasal 6 UUPA. Salah satu yang menguatkan fungsi sosial tersebut adalah untuk kepentingan umum, tanah termasuk

kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang, hal tersebut tertuang dalam Pasal 18 UUPA.

Istilah pengadaan pertama kali digunakan di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 pengadaan tanah didefinisikan sebagai berikut: Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

Pada tahun 2012 Pemerintah memberlakukan Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.²⁰ Pasal 1 angka 2 menyebutkan pengadaan tanah adalah kegiatan-kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Beberapa pendapat mengenai pengadaan tanah sebagai perbandingan antara lain:²¹

1) Boedi Harsono

Perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan, dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya, melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara pemilik tanah dan pihak yang memerlukan.

2) Gunanegara

²⁰ Maria S.W.Sumardjono "Tinjauan Yuridis Kepres No.55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Pelaksanaanya" Jurnal Kebijakan dan Administrasi, Vol. 1 Mei Tahun 1993, hal. 78-87.

²¹ Agung Basuki Prasetyo, "Prinsip Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum" Jurnal Administrative Law & Governance Journal Vol. 1 Edisi 3 Agustus 2018, hal. 262.

Proses pelepasan hak atas kepemilikan orang atas tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum.

Berdasarkan definisi-definisi di atas, pengadaan tanah terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut :

- a) Perbuatan hukum berupa pelepasan hak atas tanah menjadi tanah Negara.
- b) Pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum.
- c) Perbuatan hukum didasarkan pada musyawarah dan kesukarelaan.
- d) Disertai ganti rugi yang adil dan layak.

2. Bentuk Ganti Kerugian

Sebagaimana Pasal 1 angka 10 Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Pada Pasal 36 Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2012 jo Pasal 76 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 jo Pasal 115 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyebutkan bentuk ganti kerugian dapat diberikan berupa:

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. permukiman kembali;
- d. kepemilikan saham; atau
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Pasal 37 ayat (1) dalam undang-undang ini menetapkan dasar perhitungan ganti rugi ditentukan bahwa Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari

penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti rugi. Pasal 37 ayat (2) menyatakan bahwa hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti Kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Pasal 41 ayat (1) dalam undang-undang ini mengatur pemberian ganti kerugian diberikan langsung kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah. Pasal 41 ayat (2) menyatakan pada saat penerimaan ganti kerugian, pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

3. Pengertian Kepentingan Umum

Menurut Kepentingan umum (*Public Interest*) menurut Roscoe Pound adalah Kepentingan negara sebagai Badan Hukum, dan Kepentingan negara sebagai penjaga kepentingan masyarakat. Pasal 1 Butir 6 Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kepentingan umum pada dasarnya adalah segala kepentingan yang menyangkut kepentingan negara, kepentingan bangsa, kepentingan masyarakat luas dan kepentingan-kepentingan pembangunan yang sifatnya menurut pertimbangan Presiden perlu bagi kepentingan umum.

Kepentingan umum pada hakikatnya tidak dapat mengabaikan kepentingan pribadi, bahkan harus mencirikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Kepentingan pemilik tanah tidak diabaikan;
- b. Tidak menyebabkan pemilik tanah mengalami kemunduran dalam kehidupan selanjutnya baik sosial maupun ekonomi;

- c. Pemilik tanah memperoleh manfaat, baik secara langsung maupun tidak langsung penggunaan tanahnya yang dilepaskan haknya;
- d. Ada kelayakan ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah.;
- b. Tidak menyebabkan pemilik tanah mengalami kemunduran dalam kehidupan selanjutnya baik sosial maupun ekonomi;

4. Pengertian sisa tanah

Sisa tanah adalah tanah yang belum dilepaskan haknya dari Pihak yang Berhak sampai jangka waktu penetapan lokasi berakhir.²²

5. Pengertian Masalah

Masalah menurut bahasa berarti “manfaat”. Secara etimologi, masalah bisa berarti manfaat, faedah, bagus, baik, kebaikan, guna atau kegunaan baik dari segi lafal maupun dalam segi makna.²³

Dilihat dari segi batasan pengertiannya, terdapat dua pengertian; yaitu menurut “urf dan syara”. Kaidah ushul fiqh menjelaskan masalah menurut urf yaitu sebab yang melahirkan kebaikan dan manfaat sedangkan menurut syara yaitu sebab yang melahirkan maksud (tujuan) baik yang berkaitan dengan ibadah maupun muamalah

Adapun istilah masalah dapat ditemukan pada kajian Ushuliyyin, antara lain sebagai berikut :

- a. Al- Khawarizmi (W. 997 H) memberikan definisi bahwa masalah adalah memelihara tujuan hukum Islam dengan menolak bencana/ kerusakan/ hal-hal yang merugikan dari makhluk (manusia).
- b. Al-Thufi (657 H-716 H) merumuskan definisi masalah menurut ‘urf (pemahaman umum yang berlaku di masyarakat) adalah sebab yang membawa kepada kemaslahatan (manfaat), seperti bisnis menyebabkan seseorang memperoleh untung. Menurut pandangan

²² Penjelasan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

²³ Misran, Al-Mashlahah Mursalah, (Suatu Metodologi Alternatif Dalam Menyelesaikan Persoalan Hukum Kontemporer)

hukum Islam, maslahat adalah sebab yang membawa akibat bagi tercapainya tujuan Syari', baik dalam bentuk ibadah maupun adat/mu'amalat. Kemudian maslahat itu terbagi menjadi dua : (1) maslahat yang dikehendaki oleh Syari' sebagai hak prerogatif-Nya seperti ibadah, dan (2) maslahat yang dimaksudkan untuk kemaslahatan makhluk/umat manusia dan keteraturan urusan mereka.

- c. Al-Ghazali (450 H- 505 H) memberikan definisi maslahat menurut makna asalnya berarti menarik manfaat atau menolak mudharat atau hal-hal yang merugikan. Akan tetapi, bukan itu yang kami kehendaki, sebab meraih manfaat dan menghindari dari mudharat adalah tujuan makhluk (manusia). Maslahah menurut Imam Al Ghazali adalah upaya memelihara tujuan hukum Islam, yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta benda.²⁴

Dari beberapa definisi maslahat di atas dapat dipahami bahwa maslahah menurut istilah hukum Islam ialah setiap hal yang dimaksudkan untuk memelihara agama, akal, jiwa, keturunan (kehormatan) dan harta. Ke lima hal ini merupakan kebutuhan primer bagi hidup dan kehidupan manusia dengan terpelihara dan terjaminnya kelima hal tersebut, manusia akan meraih kemaslahatan, kesejahteraan, dan kebahagiaan yang hakiki, lahir batin, jasmani rohani, material spiritual, dunia dan akhirat.

Secara redaksional terdapat perbedaan, tetapi secara prinsip adalah sama yaitu bahwa yang dimaksud dengan maslahat adalah suatu sarana untuk menetapkan hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan manusia, yang bersendikan asas menarik manfaat dan menolak kemudharatan.

6. Pengertian Rekonstruksi

²⁴ Hj. Nur Asiah, *Maslahah Menurut Konsep Imam Al Ghazali*, DIKTUM: Jurnal Syariah dan Hukum, Volume 18 Nomor 1 Juli 2020, Volume 18 Nomor 1 Juli 2020, hal. 123.

Sebelum mendefinisikan rekonstruksi, terlebih dahulu akan dijelaskan pengertian konstruksi, karena kata konstruksi pada rekonstruksi merupakan kata yang menerangkan kata rekonstruksi itu sendiri. Tujuannya adalah agar dapat mengetahui jelas perbedaan-perbedaan dari makna-makna tersebut, sehingga mampu memberikan pemahaman maksud dari penelitian ini.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, konstruksi adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata.²⁵ Menurut Sarwiji yang dimaksud dengan makna konstruksi (construction meaning) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan.²⁶ Jadi, makna konstruksi dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada di dalam sebuah kata dalam kajian kebahasaan. Konstruksi dapat juga didefinisikan sebagai susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan lain sebagainya).²⁷

Kata konstruksi ini dalam kenyataannya adalah konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal, dan sangat tergantung pada konteksnya. Dari beberapa uraian di atas definisi makna konstruksi dalam konteks hubungannya dengan penelitian ini memiliki arti suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu sistem yang membentuk suatu proses kerja.

Rekonstruksi berasal dari kata “re” berarti pembaharuan sedangkan “konstruksi” sebagaimana penjelasan di atas memiliki arti suatu sistem atau bentuk. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia,

²⁵ Alwi, Hasan, Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat, (Jakarta: PT Balai Pustaka, 2007)

²⁶ Suwandi, Sarwiji, Semantik Pengantar Kajian Makna, (Yogyakarta: Media Perkasa, 2008)

²⁷ Pusat Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga, (Jakarta: Balai Pustaka, 1996)

rekonstruksi memiliki pengertian pengembalian seperti semula atau penyusunan (penggambaran) kembali. Berdasar uraian di atas, konsep rekonstruksi yang dimaksud adalah melakukan pembaharuan terhadap konstruksi suatu sistem atau bentuk.

E. Penelitian Terdahulu

Disertasi, “Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah Serta Ganti Kerugian Kepemilikan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Berbasis Nilai Keadilan” oleh Noor Rohmat. Penelitian tersebut membahas mengenai kelemahan terkait peraturan perundang-undangan yang mana baik Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tidak memuat secara jelas lama pelunasan ganti kerugian, besaran ganti kerugian, serta keterlibatan masyarakat terkait ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum.²⁸

Disertasi, “Rekonstruksi Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Yang Berbasis Nilai Keadilan” oleh Agus Wijayanto. Penelitian tersebut membahas mengenai kelemahan terkait peraturan perundang-undangan yang mana baik Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 tidak memuat secara jelas lama pelunasan ganti kerugian, besaran ganti kerugian, serta keterlibatan masyarakat terkait

²⁸ Noor Rohmat, Disertasi: “Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah Serta Ganti Kerugian Kepemilikan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Berbasis Nilai Keadilan” (Semarang: Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2021)

ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum.²⁹

Disertasi, “Rekonstruksi Hukum Pemberian Besaran Ganti Kerugian (Ganti Keuntungan) Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berbasis Nilai Keadilan” oleh Setiawan Widiyoko. Penelitian tersebut membahas mengenai kelemahan terkait peraturan perundang-undangan yang mana baik Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tidak memuat secara jelas lama pelunasan ganti kerugian, besaran ganti kerugian, serta keterlibatan masyarakat terkait ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum.³⁰

Disertasi, “Rekonstruksi Regulasi Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Nilai Keadilan Pancasila” oleh Nurna Ningsih. Penelitian tersebut fokus pada keadilan substantif dalam pengadaan tanah, perlindungan hak masyarakat terdampak pembangunan, dan pentingnya reformulasi regulasi yang berpihak pada rakyat sesuai nilai-nilai Pancasila.³¹

²⁹ Agus Wijayanto, Disertasi: “Rekonstruksi Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Yang Berbasis Nilai Keadilan” (Semarang: Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2023)

³⁰ Setiawan Widiyoko, Disertasi: “Rekonstruksi Hukum Pemberian Besaran Ganti Kerugian (Ganti Keuntungan) Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berbasis Nilai Keadilan” (Semarang: Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2023)

³¹ Nurna Ningsih, Disertasi: “Rekonstruksi Regulasi Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Nilai Keadilan Pancasila” (Semarang: Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2022)

Disertasi, “Rekonstruksi Pengaturan Pengadaan Tanah Pada Proyek Strategis Nasional Berbasis Keadilan” oleh Nurnaningsih Mahesa. Penelitian tersebut menjelaskan regulasi pengadaan tanah dalam proyek strategis nasional (PSN) masih belum berkeadilan, konstruksi 'kepentingan umum' masih bias, ganti rugi belum mewakili nilai keadilan, perlunya lembaga independen pengawasan pengadaan tanah dan rekonstruksi regulasi berbasis keadilan Pancasila.³²

Tesis, “Analisis Yuridis Pelaksanaan Ganti Rugi Sisa Bidang Tanah Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Fasilitas Umum di Kabupaten Bogor” oleh Uslifatul Jannah. Penelitian tersebut membahas mengenai bagaimana analisis yuridis, kendala dan solusi dalam pelaksanaan ganti rugi sisa bidang tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan fasilitas umum di Kabupaten Bogor.³³

Skripsi, “Problematika Dan Penyelesaian Ganti Kerugian Tanah Sisa Pada Pengadaan Tanah Kereta Cepat Jakarta-Bandung (KCJB) Di Kabupaten Bandung” oleh Kistie Lendra Octora. Penelitian tersebut membahas mengenai problematika apa saja yang dihadapi dalam penyelesaian ganti kerugian tanah sisa pada pengadaan tanah KCJB, siapa yang berhak menentukan tanah sisa pada pengadaan tanah untuk pembangunan KCJB dapat diberikan ganti kerugian atau tidak, dan

³² Nurnaningsih Mahesa, Disertasi: “Rekonstruksi Pengaturan Pengadaan Tanah Pada Proyek Strategis Nasional Berbasis Keadilan” (Jakarta: Universitas Trisakti, 2024)

³³ Uslifatul Jannah, Tesis: “Analisis Yuridis Pelaksanaan Ganti Rugi Sisa Bidang Tanah Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Fasilitas Umum di Kabupaten Bogor”, (Universitas Islam Sultan Agung Semarang tahun 2022).

bagaimana solusi untuk penyelesaian ganti kerugian tanah sisa pada pengadaan tanah KCJB.³⁴

Skripsi, “Penyelesaian Ganti Kerugian Tanah Sisa Pada Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Cimanggis- Cibitung (Cimaci) Di Kelurahan Jatikarya, Kecamatan Jatisampurna, Kota Bekasi” oleh Rekhan Muhammad Iqbal. Penelitian tersebut membahas mengenai Apa saja kriteria tanah sisa, apa yang menjadi kendala dalam proses penentuan ganti kerugian tanah sisa dan Bagaimana penyelesaian permasalahan ganti kerugian tanah sisa dengan luas >100 m² dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Cimaci Kota Bekasi.³⁵

Jurnal Internasional, “Empirical Study Of Land Acquisition In Peninsular Malaysia: Achieving Equilibrium On Competing Public And Private Interests” oleh Noor Asyikeen Mohd Salleh dan Sik Cheng Peng pada Universitas Malaysia tahun 2024. Penelitian tersebut membahas mengenai persepsi dan sikap mereka terhadap seluruh proses dan prosedur pengadaan tanah yang mereka alami, serta tanggapan dan kemauan mereka untuk berkorban dalam mengejar tujuan negara yang lebih tinggi.

Jurnal, “Penyelesaian Tanah Sisa Pada Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Di Kabupaten Karanganyar” oleh Fredi Elroi Sudiarka, Haryo Budhiawan, Priyo Katon Prasetyo (STPN Yogyakarta)

³⁴ Kistie Lendra Octora, Skripsi: “Problematika Dan Penyelesaian Ganti Kerugian Tanah Sisa Pada Pengadaan Tanah Kereta Cepat Jakarta-Bandung (KCJB) Di Kabupaten Bandung”, (Diploma IV Pertanahan STPN Yogyakarta Tahun 2020).

³⁵ Rekhan Muhammad Iqbal, Skripsi: “Penyelesaian Ganti Kerugian Tanah Sisa Pada Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Cimanggis- Cibitung (Cimaci) Di Kelurahan Jatikarya, Kecamatan Jatisampurna, Kota Bekasi”, (Diploma IV Pertanahan STPN Yogyakarta Tahun 2024).

pada Jurnal Tunas Agraria Vol. 2 No.3 Tahun 2019. Penelitian tersebut membahas bagaimana mengetahui karakteristik tanah sisa yang dapat diberikan ganti kerugian, mengetahui siapa yang berhak menentukan tanah sisa dapat diberikan ganti kerugian dan mengetahui proses penyelesaian tanah sisa pada pengadaan tanah.³⁶

Jurnal, “Ganti Rugi Tanah Sisa Pada Pembangunan Jalan Tol Bakauheni - Terbanggi Besar: Akibat Hukum Dan Konflik Pertanahan” oleh Andriawan Kusuma (Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung) pada jurnal Volume 3 Nomor 1, Januari-Juni 2019 Capelo. Penelitian ini membahas berkaitan dengan dasar dan proses penyelesaian ganti rugi terhadap tanah sisa yang kehilangan fungsi sosial dan nilai ekonominya pada pembangunan JTTS Ruas Bakauheni - Terbanggi Besar, Upaya yang harus dilakukan oleh masyarakat terhadap tanah sisa yang kehilangan fungsi sosial dan nilai ekonominya pada pembangunan JTTS Ruas Bakauheni-Terbanggi Besar.³⁷

Fokus penelitian-penelitian terdahulu tersebut, mengenai kelemahan peraturan perundang-undangan baik Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Peraturan Presiden, maupun dan Peraturan Pemerintah Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang tidak memuat secara jelas lama pelunasan ganti kerugian, besaran ganti

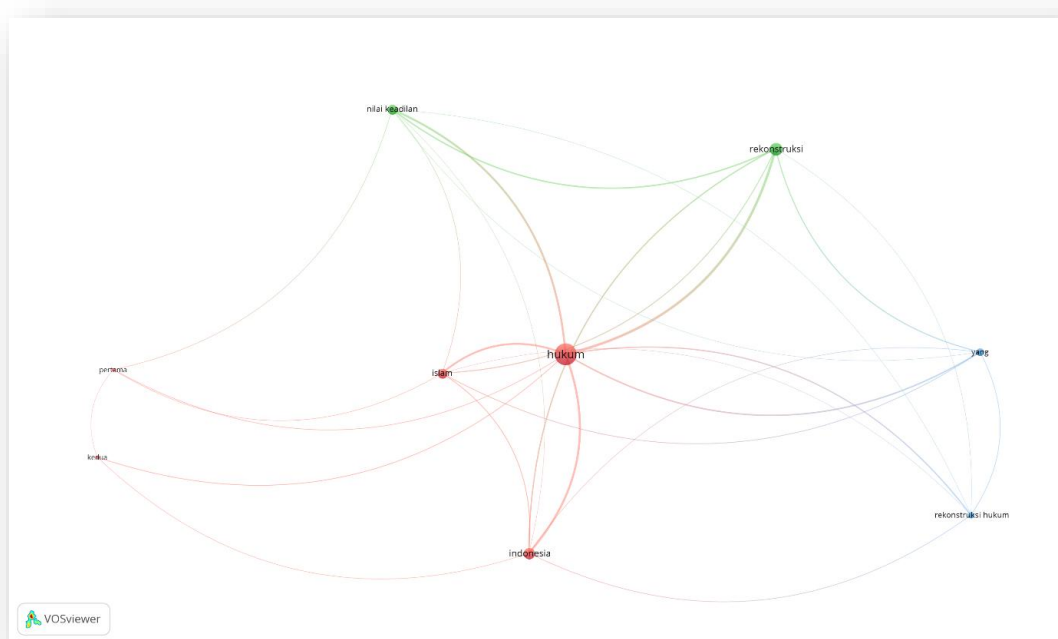
³⁶ Fredi dkk, “Penyelesaian Tanah Sisa Pada Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Di Kabupaten Karanganyar”, (Jurnal Tunas Agraria Vol. 2 No.3 Tahun 2019).

³⁷ Andriawan Kusuma, “Ganti Rugi Tanah Sisa Pada Pembangunan Jalan Tol Bakauheni-Terbanggi Besar: Akibat Hukum Dan Konflik Pertanahan” (Jurnal Volume 3 Nomor 1, Januari-Juni 2019 Capelo).

kerugian, serta keterlibatan masyarakat terkait ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum. Sedangkan penelitian ini akan lebih diarahkan pada Tinjauan Masalah Rekonstruksi Kepastian Hukum Jangka Waktu Pemberian Ganti Kerugian Terhadap Bidang Tanah Sisa Dampak Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Adapun pemetaan tentang Rekonstruksi Hukum Tentang Ganti Rugi Sisa Pengadaan Tanah Proyek Milik Pemerintah dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Nasional melalui Aplikasi Vos Viewer.

1. Network Visualization



Gambar 1. 1 Network Visualization

Sumber Data: Analisis VOSviewer 2025

Network visualization atau visualisasi jaringan adalah metode yang digunakan untuk menampilkan data yang terdiri dari node (disebut sebagai node) dan hubungan di antara mereka (disebut sebagai edge). Metode ini membantu dalam analisis data dan informasi karena memudahkan pemahaman struktur, pola, dan dinamika dalam data yang kompleks.

Pada gambar 1 menampilkan hasil analisis visualisasi jaringan terhadap pengembangan penelitian rekonstruksi hukum tentang ganti rugi sisa pengadaan tanah proyek milik pemerintah dalam perspektif hukum Islam dan hukum nasional menggunakan software VOSviewer. Gambar tersebut menunjukkan network visualization pada co-occurrence yang menjelaskan jaringan maupun korelasi antar term pada penelitian yang relevan dipublikasi tahun 2010 - 2024. Dari total 350 artikel yang terindeks Google Scholar menggunakan metadata Publish and Perish, hasil tersebut dapat dikategorikan menjadi 3 kluster utama yang dapat diidentifikasi melalui warna node masing-masing kata kunci yang saling berhubungan.

Klaster pertama terdiri atas lima item, yaitu "hukum," "Indonesia," "Islam," "kedua," dan "pertama." Klaster ini merepresentasikan inti dari kerangka konseptual penelitian, yang menunjukkan keterkaitan antara hukum sebagai konsep utama dengan dua perspektif besar, yakni hukum Islam dan hukum nasional Indonesia. Dalam hal ini, kata "Indonesia" menunjukkan konteks lokal

penelitian, sedangkan kata "Islam" menggarisbawahi relevansi norma-norma hukum Islam dalam pembahasan. Istilah "pertama" dan "kedua" diinterpretasikan sebagai langkah atau tahapan dalam proses analisis atau rekonstruksi hukum, misalnya, pada tahap awal menganalisis prinsip-prinsip dasar hukum Islam dan hukum nasional, lalu pada tahap berikutnya melakukan integrasi kedua prinsip tersebut dalam konteks pengaturan ganti rugi sisa tanah untuk proyek pemerintah.

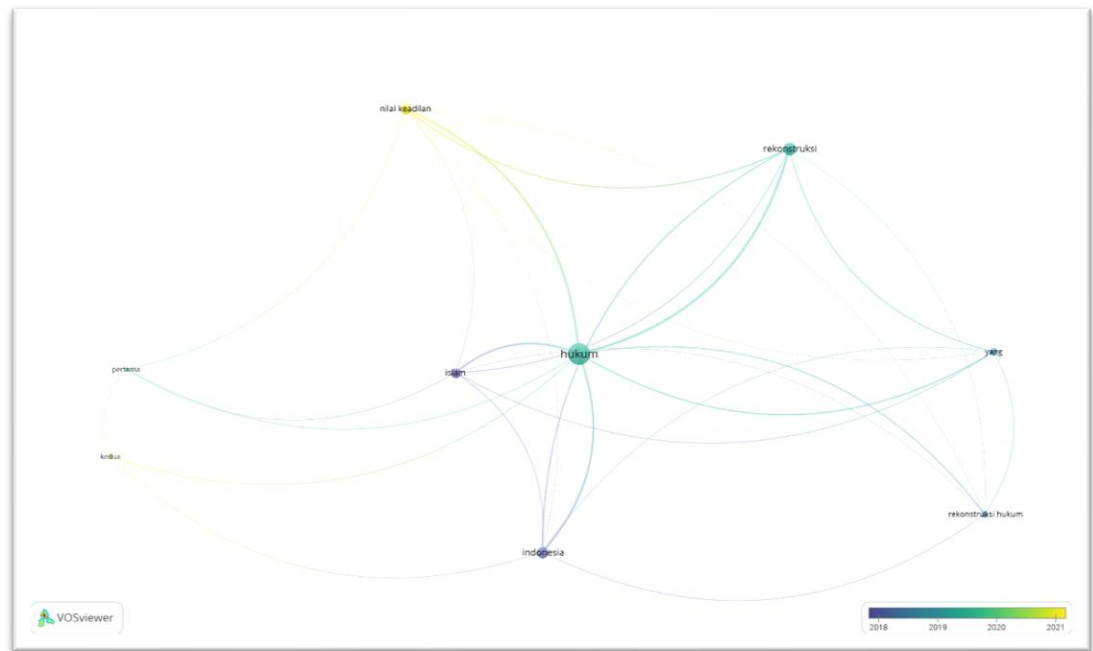
Kluster kedua terdiri dari dua item, yaitu "nilai keadilan" dan "rekonstruksi." Kluster ini menyoroti aspek normatif utama dalam penelitian, yakni upaya menciptakan rekonstruksi hukum yang berorientasi pada nilai-nilai keadilan. Dalam perspektif hukum Islam, nilai keadilan menjadi landasan utama yang berakar pada konsep keadilan dalam muamalah, sementara dalam hukum nasional, keadilan diwujudkan melalui asas kepastian hukum dan keadilan substantif. Hubungan kedua item ini mencerminkan pentingnya rekonstruksi hukum sebagai proses untuk menata ulang peraturan hukum yang ada agar lebih mencerminkan keadilan dalam pengadaan tanah. Hal ini relevan, mengingat banyaknya kasus ketidakadilan yang terjadi dalam proses pengadaan tanah untuk proyek pemerintah.

Sementara itu, kluster ketiga terdiri atas dua item, yakni "rekonstruksi hukum" dan "yang dimiliki pemerintah." Kluster ini memusatkan perhatian pada objek utama penelitian, yaitu pengaturan ganti rugi dalam konteks proyek-proyek yang dimiliki pemerintah.

Rekonstruksi hukum di sini diarahkan untuk menyelesaikan permasalahan hukum atau kekosongan hukum terkait mekanisme ganti rugi sisa pengadaan tanah untuk proyek pemerintah. Hubungan antara kedua item ini menggambarkan fokus penelitian pada kebutuhan untuk menciptakan aturan hukum yang lebih adil dan adaptif, yang dapat memenuhi kepentingan masyarakat sebagai pemilik tanah serta pemerintah sebagai pihak yang membutuhkan tanah untuk kepentingan umum.

Secara keseluruhan, hasil visualisasi ini menunjukkan hubungan yang erat antara kerangka hukum, nilai keadilan, dan rekonstruksi hukum dalam konteks pengadaan tanah di Indonesia. Kluster pertama menggambarkan kerangka dasar hukum dan pendekatan metodologis yang digunakan dalam penelitian. Kluster kedua menegaskan nilai-nilai keadilan sebagai tujuan utama yang ingin dicapai melalui rekonstruksi hukum. Sedangkan kluster ketiga berfokus pada aspek praktis, yakni pengaturan hukum yang berkaitan dengan kepentingan pemerintah. Penelitian ini memiliki implikasi penting untuk menciptakan sistem hukum yang lebih berkeadilan dan adaptif terhadap kebutuhan masyarakat serta pemerintah, khususnya dalam konteks pengadaan tanah untuk proyek pemerintah.

2. Overlay Visualization



Gambar 1. 2 Overlay Visualization

Sumber Data: Analisis VOSviewer 2025

Overlay visualization atau visualisasi hamparan merupakan salah satu fitur visualisasi yang digunakan dalam VOSviewer untuk memberikan gambaran dinamika atau tren dalam suatu dataset. Dalam konteks bibliometrik atau analisis data berbasis teks, overlay visualization digunakan untuk menampilkan informasi tambahan pada node (item) berupa atribut temporal atau numerik. Hasil visualisasi ini sering digunakan untuk menunjukkan perkembangan topik penelitian, fokus area tertentu, atau tingkat signifikansi suatu konsep dari waktu ke waktu.³⁸

³⁸ Perianes-Rodriguez, A., Waltman, L., & van Eck, N. J. (2016). "Constructing bibliometric networks: A comparison between full and fractional counting." *Journal of Informetrics*, 10(4), 1178–1195. DOI: 10.1016/j.joi.2016.10.006

Pada gambar 2 menunjukkan visualisasi hamparan pola waktu penelitian dari rentan publikasi tahun 2010 – 2024 di dapatlah hasil riset dari tahun 2018 – 2021 sebanyak 350 papers dengan jumlah sitasi sebanyak 482515. Warna pada visualisasi di atas menunjukkan gradasi dari biru (topik yang lebih lama) hingga kuning (topik yang lebih baru), memberikan wawasan tentang evolusi dan fokus utama dalam kajian ini.

Node "hukum" berada di pusat jaringan dengan warna yang cenderung hijau, menunjukkan bahwa topik hukum memiliki relevansi yang konsisten dalam rentang waktu yang dianalisis. Node ini menjadi penghubung utama dengan item-item lain, seperti "Islam," "Indonesia," "rekonstruksi," dan "nilai keadilan." Warna biru pada node seperti "Islam" dan "Indonesia" menunjukkan bahwa topik ini sudah lebih dahulu menjadi perhatian dalam diskusi awal terkait kajian hukum dalam konteks lokal dan hukum Islam. Hal ini mencerminkan bahwa hukum Islam dan hukum nasional telah menjadi landasan utama dalam analisis kerangka hukum, terutama dalam isu pengadaan tanah.

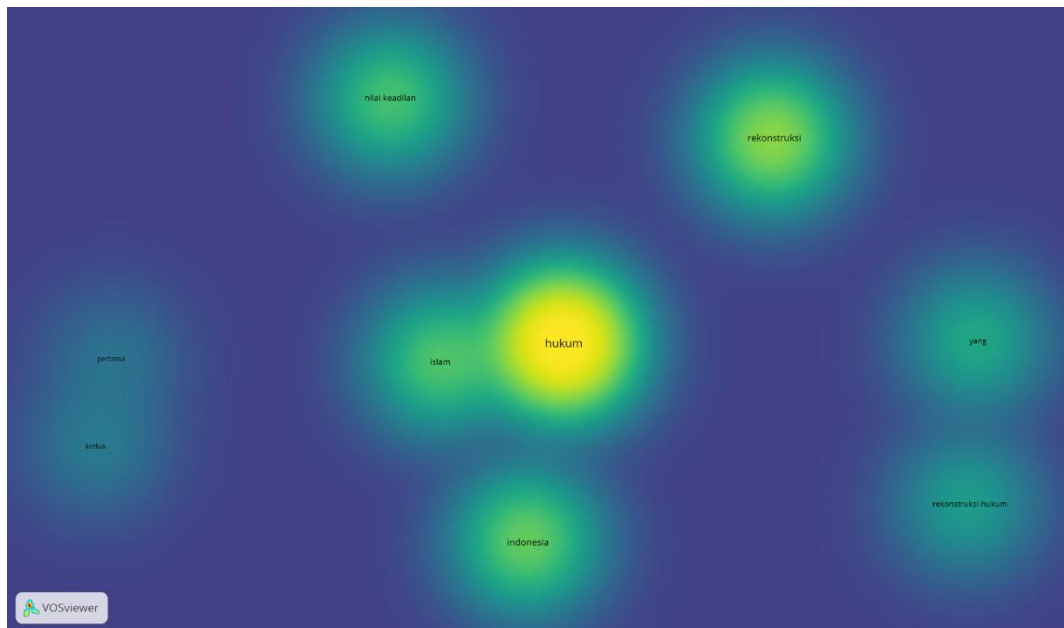
Item "nilai keadilan" dan "rekonstruksi" memiliki warna kuning, menunjukkan bahwa pembahasan terkait nilai keadilan dalam rekonstruksi hukum adalah topik yang lebih baru dan menjadi fokus utama di tahun-tahun terakhir dalam penelitian. Ini relevan mengingat pentingnya memastikan bahwa setiap rekonstruksi hukum harus didasarkan pada asas keadilan, baik dalam perspektif hukum Islam

yang menekankan keadilan distributif maupun hukum nasional yang menitikberatkan pada keadilan substantif.

Node "rekonstruksi hukum" berada di area hijau kebiruan, menunjukkan bahwa topik ini telah mendapatkan perhatian signifikan sejak beberapa tahun terakhir. Hubungannya dengan node "yang dimiliki pemerintah" yang berwarna biru kehijauan menunjukkan bahwa pembahasan terkait pengadaan tanah proyek milik pemerintah sudah menjadi isu yang berkembang lebih awal sebelum akhirnya dihubungkan dengan pembahasan rekonstruksi hukum di tahun-tahun berikutnya.

Secara keseluruhan, overlay visualization ini menunjukkan bahwa penelitian tentang rekonstruksi hukum terkait ganti rugi pengadaan tanah proyek pemerintah berkembang dari kerangka konseptual yang lebih luas, seperti hukum Islam dan hukum nasional, menuju fokus yang lebih spesifik pada nilai keadilan dan mekanisme rekonstruksi hukum. Penelitian ini menekankan relevansi terkini terhadap kebutuhan akan reformasi hukum yang lebih adil dan adaptif untuk menangani isu pengadaan tanah, terutama dalam konteks proyek pemerintah yang bersifat strategis.

3. Density Visualization



Gambar 1. 3 Density Visualization

Sumber Data: Analisis VOSviewer 2025

Density visualization atau visualisasi kepadatan adalah salah satu metode visualisasi dalam VOSviewer yang digunakan untuk memetakan tingkat kepadatan (density) atau frekuensi kemunculan istilah tertentu dalam suatu jaringan data, seperti kata kunci, istilah dalam teks, atau penulis. Dalam density visualization, area dengan kepadatan tinggi akan ditampilkan dengan warna cerah (biasanya kuning), sedangkan area dengan kepadatan rendah akan ditampilkan dengan warna yang lebih gelap (biru atau hijau). Kepadatan dihitung berdasarkan jumlah dan bobot item yang berada di sekitar suatu node.³⁹

³⁹ Aria, M., & Cuccurullo, C. (2017). "Bibliometrix: An R-tool for comprehensive science mapping analysis." *Journal of Informetrics*, 11(4), 959–975. DOI: 10.1016/j.joi.2017.08.007

Dalam visualisasi gambar 3, kata "hukum" terlihat sangat menonjol, yang menandakan bahwa "hukum" adalah tema sentral dalam penelitian ini. Kata "hukum" terhubung dengan beberapa kata kunci lain seperti "rekonstruksi" dan "nilai keadilan," yang menunjukkan bahwa kami berusaha untuk membangun kembali atau merekonstruksi konsep hukum terkait ganti rugi, dengan mempertimbangkan aspek keadilan. Selain itu, keberadaan kata "Indonesia" menunjukkan bahwa penelitian kami berfokus pada konteks hukum di Indonesia.

Secara garis besar, visualisasi ini menunjukkan bahwa penelitian ini adalah sebuah studi mendalam tentang aspek hukum terkait ganti rugi dalam pengadaan tanah di Indonesia. Kami mencoba untuk memahami hukum yang berlaku saat ini, mencari tahu apakah hukum tersebut sudah adil, dan membandingkannya dengan perspektif hukum lainnya, seperti hukum Islam.

F. Kajian Teori

1. Teori Keadilan & Teori Maqasid Syariah sebagai Grand Theory

Grand Theory yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori keadilan & Maqasid Syariah yang manfaat utamanya digunakan dalam konteks pengadaan tanah untuk memastikan proses pengadaan tanah dilakukan secara adil dan transparan, dengan memperhatikan hak semua pihak yang terlibat, terutama pemilik tanah.

Terkait dengan teori-teori tentang keadilan yang sudah berkembang, relevan dan dapat disinergikan dengan pembahasan pada disertasi yang disusun, di antaranya sebagai berikut:

a) Teori Keadilan Menurut Islam

1) Teori Keadilan Menurut Islam

Dalam Al-Quran Surat An-nisa ayat 58, yang artinya “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu untuk menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum diantara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sesungguhnya Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.”(Q.S An-nisa: 58).

Al-Qur'an menggunakan banyak istilah dan frasa yang berkaitan dengan keadilan. Bahkan kata-kata yang menunjukkan aspek keadilan juga tidak selalu berasal dari kata "*adl*". Al-Qur'an menggunakan kata-kata sinonim seperti *qisth*, *hukum*, dan lain-lain. Untuk menjelaskan tentang keadilan. Namun, hubungan langsung antara kata "*adl*" dan aspek keadilan dapat hilang dalam bentuk konjugatifnya, seperti *ta'dilu*, yang berarti mempersekutukan Tuhan, dan "*adl*", yang berarti tebusan. Istilah lain dari *al-'adl* adalah *al-qist*, *al-mitsl* (sama bagian atau semisal). Secara terminologis, *adil* berarti mempersamakan sesuatu dengan yang lain, baik dari segi nilai maupun dari segi ukuran, sehingga sesuatu itu menjadi tidak

berat sebelah dan tidak berbeda satu sama lain. Adil juga berarti berpihak atau berpegang kepada kebenaran.

Dalam agama Islam, berlaku adil ditujukan kepada setiap orang tanpa membedakan siapa pun. Tidak peduli apakah itu akan merugikan keluarga sendiri, kata-kata yang benar harus disampaikan apa adanya. Keharusan berlaku adil pun harus ditegakkan dalam keluarga dan masyarakat muslim itu sendiri, bahkan kepada orang kafir pun umat Islam diperintahkan berlaku adil. Keadilan sosial harus ditegakkan tanpa membedakan siapa pun, kaya atau miskin, pejabat atau rakyat jelata, mereka harus diperlakukan sama dan mendapat kesempatan yang sama. Selain itu, Sayyid Qutb menyatakan bahwa Islam tidak menerima perbedaan yang didasarkan pada posisi dan tingkatan.⁴⁰

Berbicara tentang keadilan begitu panjang dalam lintasan sejarah filsafat hukum. Hal ini juga terjadi dalam filsafat hukum Islam di mana teori keadilan, atau disebut dengan teori maslahat, selalu menjadi topik yang tidak hentinya dikaji oleh para ahli filsafat hukum Islam (ushul fiqh), terutama pada saat membahas tentang persoalan maqashid tasyri' atau maqashid syari'ah.⁴¹

2) Teori Keadilan John Rawls

⁴⁰ Quthb, Sayyid, *Keadilan Sosial Dalam Islam* / Sayyid Quthb; Penerjemah: Afif Mohammad; Penyunting: Thohiruddin Lubis, (Jakarta Rajawali, 1984), hlm 224.

⁴¹ Sayyid Qutb, “ *Keadilan Sosial dalam Islam*”, dalam John J. Donohue dan Jhon L. Esposito, *Islam dan Pembaharuan*, Terjemahan Machnun Husein, (Jakarta Rajawali, 1984), hal. 224

Prinsip Keadilan sebagai Kebenaran Pertama: Rawls menekankan pada pentingnya keadilan sebagai dasar dalam membangun suatu masyarakat yang baik. Dalam konteks pengadaan tanah, prinsip ini berarti bahwa setiap individu, terlepas dari status sosial atau ekonomi, berhak mendapatkan perlakuan yang adil.

Rawls mengusulkan dua prinsip utama keadilan distributif, yaitu pertama, the greatest equal principle, bahwa setiap orang harus memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. Ini merupakan hal yang paling mendasar (hak asasi) yang harus dimiliki semua orang. Dengan kata lain, hanya dengan adanya jaminan kebebasan yang sama bagi semua orang maka keadilan akan terwujud (prinsip kesamaan hak). Prinsip the greatest equal principle, tidak lain adalah prinsip kesamaan hak, merupakan prinsip yang memberikan kesetaraan hak dan tentunya berbanding terbalik dengan beban kewajiban yang dimiliki setiap orang. Prinsip ini merupakan ruh dari asas kebebasan berkontrak.

Kedua, tidak samaan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga perlu diperhatikan azas atau dua prinsip berikut, yaitu the different principle dan the principle of fair equality of opportunity. Keduanya diharapkan memberikan keuntungan terbesar bagi orang-orang yang kurang beruntung, serta memberikan penegasan bahwa dengan kondisi dan kesempatan yang

sama, semua posisi dan jabatan harus terbuka bagi semua orang (Prinsip Perbedaan Objektif). *The different principle* dan *the principle of fair* dan *equality of opportunity* merupakan prinsip perbedaan objektif, artinya prinsip kedua tersebut menjamin terwujudnya proporsionalitas pertukaran hak dan kewajiban para pihak, sehingga secara wajar (objektif) diterima adanya perbedaan pertukaran asalkan memenuhi syarat *good faith* and *fairness*. Dengan demikian, prinsip pertama dan prinsip kedua tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Sesuai dengan asas proporsionalitas, keadilan Rawls ini akan terwujud apabila kedua syarat tersebut diterapkan secara komprehensif. Rawls berusaha agar keadilan tidak terjebak dalam ekstrem kapitalisme di satu pihak dan sosialisme di lain pihak. Rawls mengatakan bahwa, jika dalam situasi konflik, prinsip *the greatest equal principle* harus lebih diprioritaskan ketimbang prinsip *the different principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Sementara itu, *the principle of fair equality of opportunity* harus lebih diprioritaskan ketimbang *different principle*⁴² sehingga dalam pengadaan tanah terhadap masyarakat yang paling terdampak/terkena oleh pengadaan tanah harus mendapatkan kompensasi yang memadai dan kesempatan untuk memperbaiki kondisi hidup mereka.

⁴² Muhammad Taufik, Filsafat John Rawls Tentang Teori Keadilan, Jurnal Studi Islam: Mukaddimah, Vol. 19, No.1, 2013, hal. 51-52.

b) Teori Maqasid Syariah

Secara etimologi, istilah "maqashid asy-syari'ah" adalah gabungan dari kata "maqashid" dan "al syari'ah". Maqashid adalah bentuk plural dari kata kerja "qasada yaqsudu", yang memiliki berbagai arti, seperti menuju arah atau tujuan. Syari'ah berarti jalan menuju mata air, ini juga bisa berarti jalan menuju sumber kehidupan. Secara terminologi, syari'ah adalah al nusus al muqaddasah, atau teks suci, yang berasal dari Al-Qur'an dan As-Sunnah dan tidak pernah dipengaruhi oleh pemikiran manusia. Secara terminologi, "maqasid al syariah" dapat didefinisikan sebagai nilai dan makna yang dimaksudkan untuk dicapai oleh pembuat syariah (Allah SWT) di balik pembuatan hukum dan syariat, dan yang diteliti oleh para ulama mujtahid dari teks-teks syariah.⁴³

Membicarakan tentang maqashid asy-syari'ah, atau tujuan hukum Islam, adalah topik penting dalam hukum Islam yang selalu menarik perhatian ulama dan pakar hukum Islam. Sebagian ulama memasukkannya ke dalam bahasan ushul fiqh, sementara ulama lain membahasnya sebagai materi tersendiri dan memasukkannya ke dalam filsafat hukum Islam. Jika Anda melihat semua perintah dan larangan yang ditemukan dalam Al-Qur'an, serta perintah dan larangan Nabi Muhammad SAW yang tertulis dalam Sunnah, Anda akan menemukan bahwa semuanya memiliki tujuan

⁴³ Moh. Torquuddin, Teori Maqashid Syariah Perspektif Ibnu Ashur (Jurnal), hlm. 2.

dan tidak sia-sia. Semuanya mempunyai hikmah yang mendalam, yaitu sebagai rahmat bagi umat manusia.⁴⁴

Para ulama salaf dan khalaf bersepakat bahwa setiap hukum syariah pasti memiliki alasan (illah) dan juga tujuan (maqashid), pemberlakuannya. Tujuan dan alasannya ialah untuk membangun dan menjaga kemaslahatan manusia. Menurut Ibnu Qayyim al-Jawziyyah dalam Jasser Audah menyebutkan, syariah adalah suatu kebijakan kehidupan dunia dan akhirat. Syari'ah merupakan keseluruhan dari keadilan, kedamaian, kebijakan dan kebaikan.

Dalam *maqāṣid al-syarī'ah*, perlindungan harta (*ḥifẓ al-mal*) merupakan salah satu dari *al-daruriyyat al-khams* (lima kepentingan pokok yang wajib dijaga syariat). Imam al-Syatibi menegaskan bahwa hilangnya harta tanpa kompensasi merupakan bentuk *mafsadah* (kerusakan hukum dan sosial) yang wajib dihilangkan melalui kebijakan yang adil.⁴⁵

Dengan demikian, rekonstruksi hukum ganti rugi tanah sisa bukan sekadar kebijakan administratif, tetapi kewajiban syar'i untuk menjaga hak milik, mencegah kezaliman, dan mewujudkan maslahat publik. Kaidah fikih menegaskan:

إِذَا تَعَارَضَتِ الْمَصَالِحُ قُدِّمَتِ الْمَصْلَحَةُ الْعَامَّةُ إِلَّا إِذَا تَرْتَبَ عَلَيْهَا ضَرَرٌ خَاصٌّ لَا يُجْبَرُ

⁴⁴ Ghofar Siddiq, *Teori Maqashid Al'Syariah Dalam Hukum Islam (Jurnal : Sultan Agung Vol XLIV No. 118 Juni – Agustus 2009)*.

⁴⁵ Al-Syatibi, *Al-Muwafaqat*, Juz 2, Beirut: Dar al-Ma'rifah, 2005, hlm. 8.

“Apabila terjadi pertentangan antara kemaslahatan umum dan hak individu, maka kemaslahatan umum didahulukan, kecuali jika menimbulkan kerugian khusus yang tidak diganti.”⁴⁶

Artinya, pengadaan tanah demi kepentingan umum memang dibenarkan, tetapi kerugian individu wajib diganti, termasuk kerugian atas tanah sisa yang tidak lagi bernilai.

2. Teori *Good Governance* & Teori Administrasi Publik sebagai *Middle Theory*

a. Teori Good Governance

Dalam sebuah negara, peran pemerintah sangat krusial. Ketika pemerintah tidak beroperasi dengan efektif, hal ini dapat berdampak besar pada stabilitas negara. Sebab itu, posisi pemerintah harus diisi oleh individu-individu yang memahami peran pemerintah tersebut. Fungsi pemerintah dapat dipahami dari pengertian tentang pemerintah itu sendiri. Pemerintah adalah suatu entitas yang memiliki otoritas untuk merancang dan menegakkan peraturan serta undang-undang dalam area tertentu. Pemerintah memiliki wewenang dan lembaga yang menangani isu-isu negara dan kesejahteraan masyarakat.⁴⁷

Good governance merupakan paradigma baru dalam sistem pemerintahan dan harapan setiap masyarakat supaya terwujudnya pemerintahan yang baik. Perwujudan *good governance* merupakan cita-

⁴⁶ Al-Qarafi, Tanqih al-Fuṣul, Kairo: Maktabah al-Khanji, 1998, hlm. 112.

⁴⁷ Muhammadong. 2017, Good Governance Dalam Perspektif Hukum Islam, Makasar: Edukasi Mitra Grafika, hal. 2.

cita masyarakat dan sejalan dengan ajaran Islam. Tujuan *good governance* adalah mewujudkan pemerintahan yang baik berdasarkan prinsip-prinsip yang telah dirumuskan yaitu, transparansi, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, serta *rule of law*, supaya dapat memberi kemaslahatan kepada manusia. Untuk menciptakan *good governance*, maka perlu menerapkan teori maslahat mursalah supaya dapat merealisasikan kebutuhan manusia dalam bernegara, bermasyarakat, termasuk dalam pemerintahan.⁴⁸ Teori *Good Governance* yang baik dalam konteks ganti rugi sisa pengadaan tanah untuk proyek pemerintah sangat penting untuk memastikan keadilan, transparansi, dan akuntabilitas dalam proses tersebut. Konsep tata kelola pemerintahan yang baik muncul pada akhir 1980-an, pertama kali di Bank Dunia, tetapi kemudian diintegrasikan dan dikembangkan lebih lanjut oleh lembaga dan organisasi bantuan pembangunan internasional seperti UNDP dan OECD. Menurut Bank Dunia, tata kelola pemerintahan yang baik mencakup manajemen sektor publik yang baik (efisiensi, efektivitas, dan ekonomis), akuntabilitas, pertukaran dan arus informasi yang bebas (transparansi), serta kerangka hukum untuk pembangunan (keadilan, penghormatan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan) (Bank Dunia, 1994). UNDP menyatakan 9 karakteristik utama tata kelola pemerintahan yang baik: Partisipasi, Penegakan hukum, Transparansi, Responsivitas,

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 78.

Orientasi konsensus, Keadilan, Efektivitas dan Efisiensi, Akuntabilitas, dan Visi Strategis.

Pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah diharapkan tidak hanya terfokus pada kepentingan proyek, tetapi juga pada hak-hak pemilik lahan yang terkena dampak. Prinsip utama tata kelola yang baik meliputi perencanaan, persiapan, implementasi, dan penyelesaian penyelesaian yang harus dilakukan dengan transparan dan adil untuk semua pihak yang terlibat.

Dalam konteks Indonesia, Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 memberikan kerangka hukum yang jelas mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Penelitian oleh Apriyanto dan Ufran menggarisbawahi bahwa ganti rugi harus dilakukan secara layak dan adil, mempertimbangkan seluruh aspek yang terkena dampak, termasuk tanah, bangunan, dan tanaman yang ada di atasnya.⁴⁹ *Good Governance* yang baik mendorong partisipasi pemangku kepentingan, termasuk masyarakat pemilik tanah dalam setiap tahap pengadaan, untuk mengurangi potensi konflik yang mungkin terjadi akibat ketidakpuasan terhadap pembaruan yang diberikan.⁵⁰

Kendala yang sering muncul dalam proses pengadaan tanah dan ganti rugi adalah kurangnya transparansi dan komprehensif dalam

⁴⁹ Apriyanto, N. dan Ufran, U., “Pelaksanaan Bentuk Ganti Rugi atas Tanah Menurut UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum”, *Indonesia Berdaya*, Vol. 4, No. 2, 2023, hlm. 449.

⁵⁰ Tetama, A., Suharno, S., dan Tyola, Y., “Pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung: Memaknai Konsultasi Publik dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengadaan Tanah”, *Widya Bhumi*, Vol. 2, No. 2, 2022, hlm. 140.

menentukan nilai yang akan diberikan kepada pemilik tanah. Sebagai contoh, penelitian oleh Hutapea menunjukkan bahwa transmisi dalam nilai ganti rugi dapat menyebabkan ketidakpuasan di kalangan pemilik tanah, yang seharusnya terlibat dalam proses tersebut. Hal ini dianggap bertentangan dengan prinsip-prinsip *good governance* yang menekankan pada keadilan dan partisipasi masyarakat.

Dalam konteks ganti rugi tanah sisa, penting untuk memastikan bahwa pemilik tanah sisa yang tidak terkena dampak langsung diperhatikan. Hal serupa disampaikan Alim, kompensasi harus dilakukan dengan cara yang menciptakan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat, bukan hanya untuk individu tertentu. Ini penting agar tidak terjadi konflik di kemudian hari antara pemilik tanah dan pemerintah.⁵¹ Dalam hal ini, peran penilai tanah yang independen dan profesional menjadi sangat signifikan, untuk memastikan bahwa semua pihak penerima yang jelas mengenai nilai tanah yang informasinya disepakati.⁵²

Pentingnya konsultasi publik dan partisipasi masyarakat selama proses pengadaan tanah. Masyarakat berhak untuk mengetahui bagaimana mereka akan terkena dampak dan bagaimana kesejahteraan akan ditawarkan. Ini dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan mengurangi potensi protes atau litigasi di kemudian hari. Dalam penerapan teori *Good Governance* yang baik

⁵¹ Alim, S., “Pemberian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum terhadap Tanah Hak Milik”, *Gorontalo Law Review*, Vol. 7, No. 1, 2024, hlm. 42.

⁵² Harjono, D., “Tanggung Jawab Penilai dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum”, *Jurnal Hukum Indonesia*, Vol. 2, No. 1, 2023, hlm. 14–24.

dalam ganti rugi sisa pengadaan tanah untuk proyek pemerintah di Indonesia sangatlah penting. Hal ini berhubungan erat dengan perlunya transparansi, partisipasi aktif masyarakat, serta penilaian yang adil dan independen dalam setiap aspek proses pengadaan tanah dan ganti rugi. Dalam hal ini, pemerintah perlu memastikan bahwa semua proses dilakukan dengan adil dan bertanggung jawab, demi mencapai tujuan pembangunan yang berpihak kepada masyarakat secara keseluruhan.

b. Teori Administrasi Publik

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan aspek penting dalam administrasi publik, yang berhubungan dengan penyediaan kebutuhan masyarakat luas melalui pembangunan infrastruktur. Dalam Islam, administrasi publik dikenal dengan istilah “*al-idarah al-‘ammah*” (الإدارة العامة), yang berarti pengelolaan urusan publik berdasarkan prinsip syariah. Tujuan utamanya bukan hanya efisiensi birokrasi, tetapi juga keadilan (*al-‘adl*), *maslahah* (kemaslahatan umum), dan amanah (tanggung jawab moral dan spiritual).⁵³

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum seringkali dipandang sebagai konflik antara kepentingan individu dan masyarakat. Dalam perspektif Al-Mawardi, administrasi negara harus bertindak untuk menjamin kesejahteraan masyarakat serta mengelola sumber daya secara

⁵³ Al-Mawardi, *Al-Aḥkam al-Sulṭaniyyah wa al-Wilayat al-Diniyyah*, (Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1989), hlm. 27–35.

adil dan bijaksana.⁵⁴ Oleh karena itu, pengaturan yang jelas dan transparan dalam pengadaan tanah sangatlah penting untuk menghindari konflik dan penyelamatan, serta untuk memastikan kepuasan semua pihak yang terlibat.

Administrasi dalam Islam tidak hanya memiliki fungsi pengaturan, tetapi juga bertujuan untuk menjaga keadilan, efisiensi dan kesejahteraan masyarakat. Menurut perspektif Islam, keadilan, efisiensi, dan akuntabilitas yang tinggi merupakan ciri khas administrasi publik. Tata kelola pemerintahan yang baik sangat penting bagi kepemimpinan yang bertanggung jawab dan bermoral, menurut Islam. Administrasi publik telah memainkan peran krusial dalam tata kelola negara dan masyarakat sejak zaman Islam. Nabi Muhammad (SAW) telah mencontohkan tata kelola yang transparan dan adil.⁵⁵

Konsep *masalah mursalah* dalam lingkup administrasi publik sangat berkaitan untuk menghasilkan kebijakan yang fokus pada kesejahteraan masyarakat. Penerapan *masalah mursalah* dalam Administrasi Publik diantaranya; Perumusan kebijakan, pelayanan publik, pembangunan sosial, partisipasi masyarakat, dan penegakan hukum. Fokus pada administrasi publik yang mengimplementasikan prinsip *masalah mursalah* bertujuan untuk meraih kebaikan bagi

⁵⁴ Rahmat, *Meninjau Kembali Kebijakan Pengadaan Tanah: Menuju Kerangka Kerja yang Lebih Adil untuk Pengembangan Kepentingan Publik*, **Cerdika Jurnal Ilmiah Indonesia**, 4, no. 03 (2024): 15.

⁵⁵ Widya Rahmat, Luci Afiani Oktavia. *URGENSI ADMINISTRASI PUBLIK DALAM ISLAM : TINJAUAN MASLAHAH MURSALAH*, *Jurnal Hadratul Madaniyah*, Volume 11 No.01, Juny 2024, hlm. 63-64.

masyarakat. Diharapkan bahwa kebijakan yang dirumuskan dengan mengutamakan keadilan, keterbukaan, dan partisipasi mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dan mendongkrak kesejahteraan bersama.⁵⁶

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yang mengatur pengadaan tanah, pemberian ganti kerugian harus dilakukan dengan adil dan layak, sehingga dapat memberikan dampak positif terhadap penghidupan masyarakat.⁵⁷

Frederickson (1999) menegaskan bahwa administrasi publik harus memasukkan aspek atau nilai pemerataan (*equity*) dan keadilan sosial (*social equity*) ke dalam konsep birokrasi pemerintah, sehingga praktik administrasi publik tidak dapat netral, tetapi harus berpihak pada masyarakat. Agar dapat berpihak pada masyarakat maka administrasi publik baru mengubah pola pikir lama yang selama ini menghambat terciptanya keadilan sosial menuju pembaharuan pada upaya untuk mewujudkan keadilan sosial, sehingga melahirkan pemikiran-pemikiran untuk melibatkan masyarakat dalam praktik administrasi publik. Karena aspirasi, keinginan dan kebutuhan masyarakat dapat diketahui secara baik oleh pemerintah jika ruang untuk mengaspirasikan dan mengkomunikasikan hal tersebut tersedia bagi masyarakat.⁵⁸

⁵⁶ *Ibid.*, hlm.67.

⁵⁷ N. Apriyanto dan U. Ufran, "Pelaksanaan Bentuk Ganti Rugi atas Tanah Menurut UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum," *Indonesia Berdaya* 4, no. 2 (2023): 447–452.

⁵⁸ Ika Widiastuti, "*Teori Administrasi Publik*" Cetakan Pertama: Januari, 2025
Penerbit:Pt. Penerbit Riset Sadewa, Jawa Timur, Hlm. 30-31

Peran administrasi publik, seperti yang dikatakan Cleveland (dalam Keban, 2008) bahwa “peran administrasi publik sangat vital dalam membantu memberdayakan masyarakat dan menciptakan demokrasi.” Artinya bahwa administrasi publik yang orientasinya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat seharusnya memberikan kemanfaatannya bagi masyarakat.⁵⁹

3. Teori Mati Tanah & Teori Hidup Tanah Sebagai Applied Theory

a. Teori Mati Tanah (al-Mawat)

Tanah mati (*al-mawat*) secara fikih adalah tanah yang:

1. Tidak dimiliki siapa pun;
2. Tidak dimanfaatkan untuk pertanian, pemukiman, atau ekonomi;
3. Tidak terjangkau fasilitas umum (air, jalan, irigasi);
4. Ditinggalkan lama tanpa upaya menghidupkan. tanah

Dalam konteks hukum Pertanahan di Indonesia tidak menggunakan istilah “tanah mati” tetapi tanah terlantar dalam UUPA diatur di dalam Pasal 27 yang berbunyi: “Tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya”.⁶⁰

Matinya tanah bisa disebabkan 2 (dua) faktor :

A. Faktor kesengajaan

1. Pemilik sengaja menelantarkan tanah
2. Pemerintah membiarkan lahan proyek tidak dimanfaatkan pasca pengadaan tanpa rencana tindak lanjut.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 37.

⁶⁰ Pasal 27 huruf a ayat 3 Undang-Undang Pokok Agraria

3. Tanah dibiarkan rusak atau gundul karena pertambangan.

Menurut Pandangan Ulama;

Ibn Taymiyyah dalam Majmu' al-Fatawa; “ “Barang siapa memiliki tanah lalu menelantarkannya hingga mati (tidak bermanfaat), maka penguasa boleh mengambilnya untuk dimakmurkan.”

Ibn Qayyim al-Jawziyyah dalam I'lam al-Muwaqqi'in; “Hak milik atas tanah tergantung pada kemanfaatannya; bila manfaat itu diabaikan, maka haknya tidak lagi kuat.”

Secara normatif hukum pertanahan di Indonesia konsekuensi bagi tanah yang telah terdaftar atau belum terdaftar yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara, maka menjadi objek penertiban tanah terlantar.

B. Faktor kesengajaan.

Terjadi karena sebab alamiah atau eksternal yang tidak disengaja oleh pemilik meliputi ;

1. Tanah tertimbun lumpur, banjir, atau erosi.
2. Infrastruktur (jalan, saluran air) rusak menyebabkan tanah tidak bisa digarap
3. Dampak pasca pengadaan tanah proyek pemerintah/swasta sehingga tanah tidak bisa dimanfaatkan oleh pemilik tanah.
4. Adanya perang/konflik berkepanjangan.

Menurut Pandangan Ulama;

1. Ibn Qudamah dalam al-Mughni “Tanah yang mati karena sebab luar, maka tidak hilang kepemilikan pemiliknya kecuali bila ia meninggalkannya dan tidak memperbaikinya.”
2. Imam al-Nawawi dalam al-Majmu “Jika tanah mati bukan karena kelalaian pemilik, maka tetap menjadi miliknya, dan ia diberi waktu untuk memperbaiki.”

Konsekuensi hukum pertanahan dari menelantarkan tanah, meskipun tidak sengaja, dapat berujung pada hilangnya hak atas tanah tersebut dan diambil alih oleh negara.

Dampak pengadaan tanah untuk pembangunan proyek-proyek (jalan, waduk, rel kereta, bandara, dsb.), sering muncul tanah sisa (*residual land*) yaitu:

1. Potongan tanah (sisa) yang tidak lagi dapat dimanfaatkan oleh pemilik lama karena bentuk atau ukurannya tidak ekonomis.
2. Tidak terpakai secara penuh oleh proyek pemerintah, tetapi kehilangan fungsi semula.

Secara fikih, kondisi ini menyerupai peralihan status dari tanah ‘amirah menjadi mawat. Sebelum proyek, tanah hidup, produktif, dan bernilai ekonomis akan tetapi setelah proyek sebagian tanah “mati” karena tidak bisa diakses atau dimanfaatkan lagi secara layak.

UUPA No. 5 Tahun 1960 berbunyi, setiap hak atas tanah memiliki fungsi sosial.⁶¹ Artinya, tanah harus dimanfaatkan untuk kemaslahatan bersama. Ketika tanah (atau sisa tanah) tidak lagi dimanfaatkan, maka dapat masuk dalam kategori tanah terlantar.

b. Teori Hidup Tanah

Ihya’ al-arḍ berarti menghidupkan atau mengelola tanah agar bermanfaat secara sosial dan ekonomi. Berbeda dengan ihya’ al-mawat yang fokus pada “tanah mati,” teori ini menekankan fungsi sosial tanah yang hidup dan produktif. Alqur’an menyebutkan dalam Surah (QS. Hud [11]: 61):

وَأَنْشَأَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا

“Dia telah menciptakan kamu dari bumi dan menjadikan kamu untuk memakmurkannya.”

⁶¹ Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria

Ayat ini menjadi dasar prinsip *isti'mar al-ard* (memakmurkan bumi). Rasulullah SAW bersabda:

من كانت له أرض فليزرعها أو ليمنحها أخاه

“Barangsiapa memiliki tanah, hendaklah ia menanaminya atau memberikan kepada saudaranya (untuk digarap).”(HR. al-Bukhari)

Menurut Pandangan Ulama;

1. Imam al-Ghazali dalam *Ihya' 'Ulum al-Din* menyebut pemakmuran tanah sebagai bagian dari masalah *'ammah*, yaitu tanggung jawab manusia untuk menjaga keberlangsungan hidup masyarakat melalui pengelolaan lahan.
2. Ibn Taimiyyah dalam *al-Hisbah fi al-Islam* menegaskan bahwa penguasa wajib mengatur pemanfaatan tanah agar tidak terbengkalai, karena tanah adalah amanah untuk kemaslahatan umum.
3. Ibn 'Abidin dalam *Radd al-Muhtar* menyebutkan “Tanah yang tidak dimanfaatkan berarti disia-siakan nikmat Allah, dan penguasa boleh mengambil kebijakan agar tanah itu dapat dihidupkan kembali.”

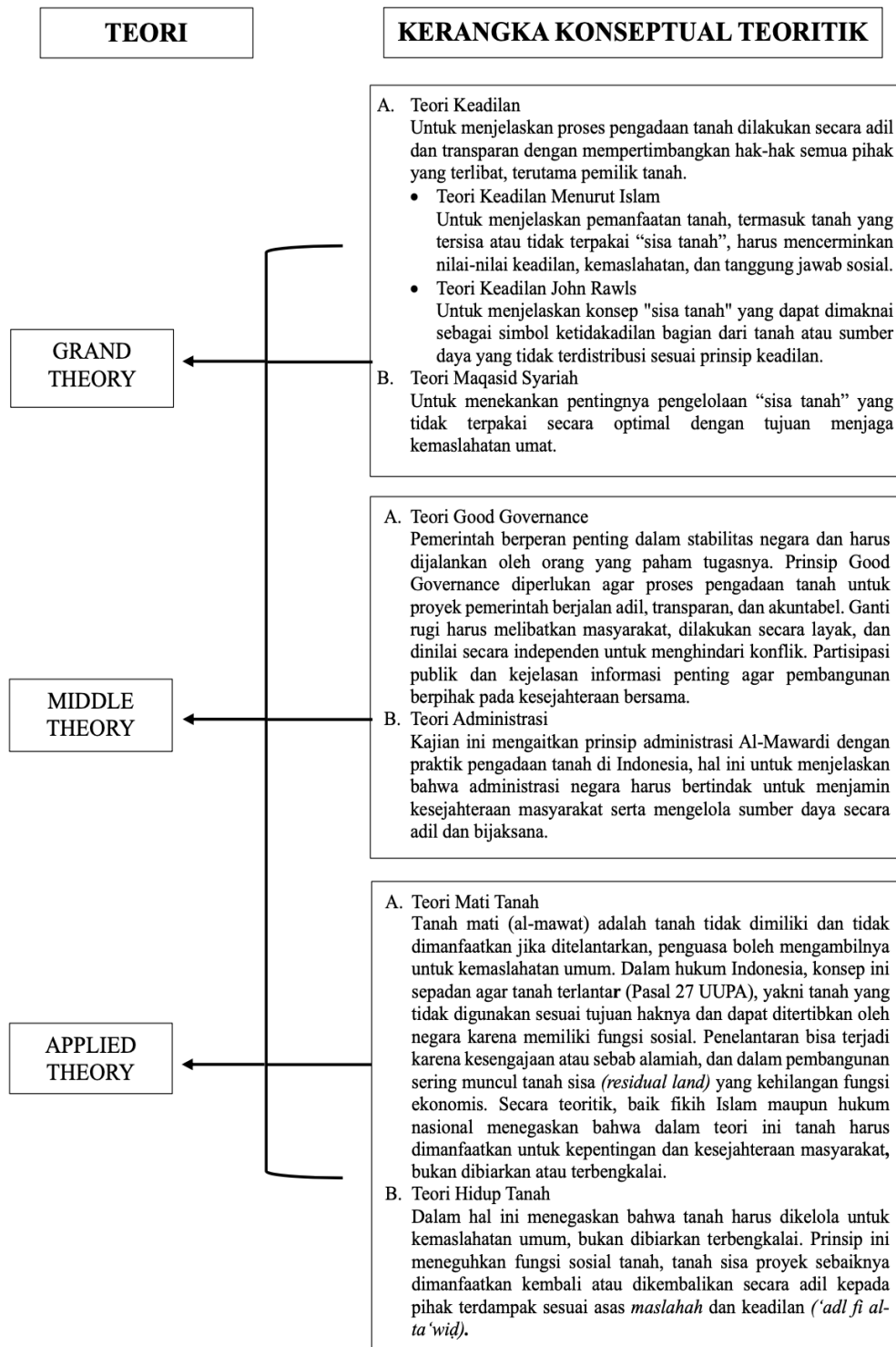
Ulama berbeda pendapat dalam hal menghidupkan lahan mati (*ihya' al-mawat*), Imam Abu Hanifah dan ulama Malikiyyah harus dengan izin dan rekomendasi imam atau wakilnya, berdasarkan hadits, "Tidak ada sesuatu untuk seseorang kecuali apa yang diridhai imamnya (pemimpinnya). Jika tidak diberikan izin dan rekomendasi dari imam maka yang bersangkutan tidak bisa memiliki lahan itu.

Sementara itu, Imam Abu Hanifah Muhammad dan Abu Yusuf, ulama Syafi'iyah dan ulama Hanabilah berpendapat, bahwa boleh memiliki lahan mati dengan cara menghidupkannya, sekalipun tanpa seizin imam. Hal ini berdasarkan hadits, "Barangsiapa menghidupkan lahan mati, maka lahan itu menjadi miliknya, dan tidak ada hak bagi akar yang zalim. Hadits ini menetapkan hak kepemilikan bagi orang

yang menghidupkan lahan mati tanpa menyebutkan syarat harus dengan izin dan rekomendasi imam.⁶²

Teori ini mendukung prinsip fungsi sosial tanah artinya tanah tidak boleh dibiarkan tanpa manfaat setelah proyek selesai. Bila tanah sisa tidak lagi digunakan pemerintah, maka demi kemaslahatan, harus diberikan atau dikembalikan dengan kompensasi adil kepada pihak terdampak. Prinsip ini sejalan dengan konsep *maslahah mursalah* dan *‘adl fi al-ta’wiḍ* (keadilan dalam ganti rugi).

⁶² Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqh Islam Wa Adillatuhu*, Jilid 6 edisi kedua (Damaskus: Dar al-Fikr, 1985), hlm. 500.



Gambar 1. 4 Bagan Kerangka Konseptual Teoritik Penelitian

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif melalui studi pustaka (*library research*). dengan menggunakan pendekatan yang dijelaskan pada pendekatan penelitian di bawah ini. Adapun penjabarannya perihal tersebut adalah sebagai berikut:

2. Pendekatan Penelitian

Di dalam penelitian hukum ini terdapat beberapa pendekatan sesuai dengan penelitiannya untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang diteliti.

Pendekatan yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan:

- a. Pendekatan undang-undang (*Statute approach*), pada sistem hukum, perundang – undangan menjadi bahan yang penting untuk digunakan dan dibandingkan dalam permasalahan hukum.
- b. Pendekatan konseptual (*Conceptual approach*) merupakan sebuah penelitian dimana peneliti harus dapat melakukan pengkajian terhadap konsep teoritis yang ditemukan dari suatu permasalahan yang terdapat di dalam lapangan.⁶³
- c. Pendekatan pendekatan kasus (*Case Approach*) yaitu merupakan pendekatan yang dilakukan menganalisis, menelaah digunakan sebagai pedoman bagi permasalahan hukum untuk menyelesaikan perkara hukum
- d. Pendekatan perbandingan (*Comparative approach*) merupakan pendekatan yang menggunakan perbandingan mengenai hukum nasional dan hukum Islam.⁶⁴

⁶³ Eko Sudarmanto et al., *Desain Penelitian Bisnis: Pendekatan Kuantitatif* (Jakarta: Yayasan Kita Menulis, 2021).

⁶⁴ Desak Paramita Brata, Ni Putu Rai Yulianti, and Dewa Gede Sudika Mangku, “*Tinjauan Yuridis Asas Sidang Terbuka Untuk Umum Dalam Penyiaran Proses Persidangan Pidana*,” *Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha Program Studi Ilmu Hukum* 3, no. 1 (2020): 79–89.

3. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat preskriptif, yakni berorientasi pada perumusan norma hukum yang ideal dan solutif.⁶⁵ Fokus utama diarahkan pada rekonstruksi hukum mengenai ganti kerugian tanah sisa yang selama ini belum diatur secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan.⁶⁶ Sifat preskriptif tercermin dari pendekatan yuridis normatif yang digunakan untuk mengkritisi dan menilai kelemahan hukum positif, sekaligus memberikan rumusan alternatif yang lebih adil dan aplikatif.⁶⁷ Rekonstruksi hukum yang ditawarkan bukan sekadar revisi teknis terhadap peraturan yang ada, tetapi merupakan bentuk penyusunan ulang paradigma hukum yang mengakomodasi prinsip-prinsip keadilan, kepastian hukum, dan perlindungan hak warga negara.⁶⁸ Dalam kerangka itu, hukum Islam berperan penting sebagai sumber nilai dan inspirasi normatif.⁶⁹ Beberapa konsep kunci dalam fiqh muamalah, seperti *ta'wid* (kompensasi atas kerugian), *daman* (tanggung jawab atas dampak perbuatan), serta asas *maslahah mursalah* (pertimbangan kemaslahatan umum), digunakan sebagai landasan etis dan normatif dalam menyusun model hukum baru.⁷⁰ Nilai-nilai hukum Islam tidak hanya dijadikan pembanding, tetapi juga diintegrasikan secara

⁶⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2016), hal. 31–32.

⁶⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum; peraturan pelaksanaannya tidak mengatur spesifik tentang ganti rugi sisa tanah.

⁶⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), hal. 14.

⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 108–110.

⁶⁹ A. Qodri Azizy, *Hukum Nasional: Eklektisisme Hukum Islam dan Hukum Umum*, (Yogyakarta: Gama Media, 2004), hal. 65.

⁷⁰ Wahbah az-Zuhaili, *al-Fiqh al-Islami wa Adillatuh*, Juz 4 (Damaskus: Dar al-Fikr, 1985), hal. 309–310.

konseptual dalam perumusan norma yang dapat diterapkan dalam sistem hukum nasional.⁷¹ Dengan demikian, sifat preskriptif dalam penelitian ini mengarah pada formulasi hukum baru yang bersumber dari analisis kritis terhadap regulasi nasional dan pendekatan syariah, guna mengisi kekosongan hukum dan menghadirkan keadilan substantif bagi pihak-pihak yang terdampak oleh proyek pengadaan tanah pemerintah, khususnya dalam hal tanah sisa yang belum memperoleh kompensasi secara layak.⁷²

4. Sumber Data

a. Data Primer

Bahan hukum primer adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yang berupa Al-Qur'an dan Hadis terkait keadilan, ganti rugi, hak milik, Peraturan Perundang-undangan Nasional dan Kitab-kitab fiqih.⁷³

Sumber data primer yang terdiri dari :

- 1) Al-Qur'an dan Hadist
- 2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 3) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Staatsblad Tahun 1847 No. 23), diumumkan 30 April 1847;
- 4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);
- 5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

⁷¹ Jasser Auda, *Maqasid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A Systems Approach*, (London: IIIT, 2008), hal. 49.

⁷² Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya*, (Jakarta: Prenadamedia, 2013), hal. 126–127.

⁷³ Ronny Hanitijo Soemitro, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, hal. 53.

- (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280);
- 6) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
 - 7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696);
 - 8) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6631);
 - 9) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 102, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6885);
 - 10) Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 259);
 - 11) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2020 Tentang Pendanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Rangka Pelaksanaan Proyek

Strategis Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 135);

- 12) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- 13) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- 14) Al-Mughni – karya Ibnu Qudamah
- 15) Al-Fiqhul-Islami wa Adillatuhu karya Wahbah az-Zuhaili
- 16) Kaidah Fiqih (al-Qawa'id al-Fiqhiyyah)

b. Data Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi meliputi buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis dan disertasi hukum, termasuk jurnal hukum. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang dipergunakan terdiri dari buku-buku mengenai Pengadaan Tanah, Hukum Agraria, buku tentang Penyelesaian sengketa pertanahan, buku tentang Metodologi Penelitian. Penulisan disertasi ini juga menggunakan sumber dari karya ilmiah baik dalam bentuk jurnal, skripsi, disertasi, juga tesis yang objek pembahasannya relevan dengan judul pada penyusunan disertasi. Selain itu pula menggunakan sumber dari makalah atau artikel Jurnal Ilmiah tentang hukum islam.

c. Data Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier yang dipergunakan

dalam penyusunan disertasi ini menggunakan Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Ensiklopedia Hukum Islam, Direktori Peraturan (JDIH.go.id, peraturan.bpk.go.id), Ensiklopedia Maqashid dan Syari'ah sepanjang memuat informasi yang relevan dengan materi penelitian ini.⁷⁴

6. Metode Analisis Data

Analisis data hukum merupakan kegiatan dalam penelitian yang berupa melakukan kajian atau telaah terhadap hasil pengolahan data hukum yang dibantu dengan teori. Secara sederhana analisis data hukum ini disebut sebagai kegiatan memberikan telaah, yang dapat berarti menentang, mengkritik, mendukung, menambah atau memberi komentar dan kemudian membuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian.

Data yang diperoleh dari studi lapangan maupun studi dokumen pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.

H. Sistematika Penulisan

Penulisan Disertasi ini dibagi dalam 5 (lima) bab, pembagian pada bab hingga sub bab bertujuan untuk memberikan dan mengelompokkan pembahasan agar memberikan kemudahan pembaca dalam menelaah disertasi yang telah disusun. Susunan Disertasi dengan judul “Rekonstruksi Hukum Tentang Ganti Rugi Sisa Pengadaan Tanah Proyek Milik Pemerintah dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Nasional” telah dirangkai sebagai berikut:

⁷⁴ Soeryono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2007, hal. 23.

- Bab I** Pada bab Disertasi ini, bagian pertama yang disusul yaitu Pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan signifikan penelitian, definisi operasional/istilah, penelitian terdahulu, kajian teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.
- Bab II** Bagian pembahasan pada bab ini yakni kebijakan dalam undang-undang nomor 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk pembangunan untuk kepentingan umum, prosedur ganti kerugian sesuai dengan peraturan pelaksanaan undang-undang, dan kebijakan yang ditempuh pejabat di lapangan.
- Bab III** Bagian pembahasan pada bab ini merupakan penyelesaian kasus tanah sisa pengadaan tanah proyek milik pemerintah di indonesia dan beberapa negara muslim.
- Bab IV** Bagian pembahasan pada bab ini mengenai petunjuk penyelesaian kasus menurut perspektif hukum islam, petunjuk penyelesaian kasus menurut perspektif hukum nasional, rekonstruksi pasal 25 dan pasal 35 undang-undang no 2 tahun 2012, dan implikasi rekonstruksi ditinjau dari hukum islam dan hukum nasional.
- Bab V** Bagian Penutup yang berisi kesimpulan dan rekomendasi Kajian Disertasi.