

BAB III

URAIAN TEORETIS PERSAMAAN DAN PERBEDAAN PELAKSANAAN GANTI RUGI TANAH MENURUT HUKUM ISLAM DAN HUKUM AGRARIA NASIONAL

A. Tentang Ketentuan Hukum Ganti Rugi Tanah Yang Mengaturnya

1. Ketentuan Hukum Ganti Rugi Tanah Menurut Hukum Islam

Dasar hukum pelepasan atau penyerahan dan ganti rugi hak atas tanah menurut ajaran Islam yaitu: Dasar hukum atau landasan hukum pelaksanaan pelepasan atau penyerahan dan ganti rugi hak atas tanah menurut hukum Islam sebagaimana yang telah dilaksanakan oleh Rasulullah Saw dan Khalifah Umar bin Khattab ra. adalah dengan cara jual beli *al-bai'* البيع, dan jual beli dimaksud bukan terbatas hanya jual beli tanah saja tetapi dalam pengertian, semua barang dapat diperjualbelikan asalkan sesuai dengan aturan yang telah diatur dalam hukum Islam.

a. Zaman Rasulullah Saw,

Disaat Nabi akan mendirikan Masjid Nabawi, “beliau telah membeli tanah penduduk (As’ad bin Zurarah, tanah anak yatim dan sebagian kuburan musyrikin yang telah rusak)”.¹

b. Pada masa Khalifah Umar bin Khattab ra.

- 1) Sewaktu pelebaran Masjid Nabawi tahun 17 H, “Umar membeli seluruh dari property yang ada di sekeliling masjid kecuali rumah-rumah janda-janda Rasul untuk perluasan masjid”.²
- 2) “Umar membeli rumah Safwan bin Umaiyah untuk dijadikan bangunan penjara sebagai tempat tahanan bagi orang-orang yang melakukan tindak criminal”.³

Sejarah mencatat, Khalifah Umar bin Khattab ra telah membangun Masjidil Haram secara permanen pada tahun 638 Masehi. Sejak zaman Khalifah Umar bin Khattab ra hingga tahun 1988, masjid ini tercatat mengalami renovasi dan perluasan 10 kali. Mereka yang tercatat sebagai pemimpin program perluasan dan renovasi Masjidil Haram adalah Khalifah Usman bin Affan (648 M), Abdullah Ibnu Zubair (685 M), Ali Walid Ibnu Abdul Malik (709 M), Abu Ja’far al- Mansur al- Abbasi (755 M), Al- Mu’tadlid al- Abbasi (918 M), Al- Muqtadir al- Abbasi (918 M), Raja Abdul Aziz al- Saud (1955 M),

¹ Suyuthi, *Tarikh Al-Khulafa*, h. 120.

² *Ibid*, h. 123.

³ Zahrah, *Ushul Fiqh*, h. 1243.

dan Raja Fadh ibnu Abdul Aziz al- Saud (1988 M). Setelah sepuluh kali renovasi dan perluasan, saat ini luas Masjidil Haram mencapai 328 ribu meter persegi.⁴

c. Pada masa Bani Umayyah tahun 86 H s/d 96 H dan tahun 705 M s/d 715 M.

“Pemerintah Khalifah al-Walid bin Abdul Malik, memerintahkan membebaskan tanah di sekitar Masjid Nabawi di Madinah untuk pelebaran masjid tersebut dengan cara ganti rugi”.⁵

Pada tahun ke 4 Hijriyah Masjid Nabawi mengalami perbaikan untuk kali pertama, setelah itu Masjid Nabawi berulang kali mengalami perbaikan dan perluasan. Perbaikan paling signifikan terjadi pada tahun 1265 H, pada masa Pemerintahan Sultan Abdul Majid. Raja Fahd bin Abdul Aziz turut andil dalam perluasan Masjid Nabawi, dan luas seluruh bangunan masjid sekarang ini menjadi 165.000 m².⁶

Menurut Imam Syafi’iy bahwa Pemerintah boleh saja mengambil alih pengelolaan atas tanah apabila dipandang menyangkut atau berkaitan dengan kemaslahatan (kepentingan) kaum muslimin⁷.

2. Ketentuan Hukum Ganti Rugi Tanah Menurut Hukum Agraria Nasional

Dalam pelaksanaan pengadaan dan pelepasan hak atas tanah serta pembentukan Panitia Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Kota Medan Wali Kota Medan membuat suatu keputusan yaitu untuk melaksanakan ketentuan Pasal 14 ayat (1) Peraturan Kepala BPN Republik Indonesia No. 3 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres No. 36 Tahun 2005 Sebagaimana Telah diubah dengan Perpres No. 65 Tahun 2006 Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Kota Medan bahwa untuk tertib administrasi dan realisasi pembentukan dimaksud, perlu ditetapkan dalam suatu keputusan dengan berlandaskan peraturan-peraturan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Darurat No. 8 Tahun 1956 (Tentang Pembentukan Daerah Otonomi Kota-kota Besar Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Utara.
- b. UUPA No. 5 Tahun 1960.
- c. Undang-Undang No. 51 Prp Tahun 1960 (Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau kuasanya).
- d. UU No. 20 Tahun 1961.

⁴ Majalah Haji Indonesia, *Masjidil Haram Renovasi Tanpa Ubah Bentuk*, Departemen Agama RI, (Jakarta: Harian Umum Republika, 2007) h. 32.

⁵ Huni, *An-Nuzum*, h. 219.

⁶ Majalah Haji Indonesia, *Masjid Nabawi Masjid Nabi yang Tak Pernah Sepi*, Departemen Agama RI. (Jakarta: Harian Umum Republika, 2007). h. 45.

⁷ Basry, *Al-Hawiy*, h. 489-490.

- e. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 (Tentang Keuangan Negara).
- f. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 (Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).
- g. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 (Tentang Perbendaharaan Negara).
- h. Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 (Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara).
- i. Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 (Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah).
- j. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 (Tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 (tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004).
- k. Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 (Tentang Penataan Ruang).
- l. Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 1973 (Tentang Perluasan Daerah Kotamadya Medan).
- m. Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1988 (Tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah).
- n. Perpres No. 36 Tahun 2005.
- o. Perpres No. 65 Tahun 2006.
- p. Keputusan Presiden No. 34 Tahun 2003 (Tentang Kebijakan Kegiatan Nasional di Bidang Pertanahan).
- q. Keputusan Kepala BPN No. 2 Tahun 2003 (Tentang norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota).
- r. Peraturan Kepala BPN Republik Indonesia No. 3 Tahun 2007 (Tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres No. 36 Tahun 2005 Sebagaimana Telah diubah dengan Perpres No. 65 Tahun 2006).
- s. Peraturan Menteri Keuangan No. 58/PMK.02/2008 tanggal 23 April 2008 Tentang Biaya Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- t. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 5280
- u. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum

B. Tentang Pelaksanaan Ganti Rugi Hak Atas Tanah

1. Persamaan Pelaksanaan Ganti Rugi Menurut Hukum Islam dan Hukum Agraria Nasional

Pandangan Agama Islam, segala sesuatu yang ada di langit dan di bumi termasuk tanah pada hakikatnya adalah milik Allah Swt semata. Firman Allah Swt

QS. Al- 'Imran: 3/109.

وَلِلَّهِ مَا فِي السَّمَاوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ وَإِلَى اللَّهِ تُرْجَعُ الْأُمُورُ (١٠٩)

Artinya: “Kepunyaan Allah-lah segala yang ada di langit dan di bumi; dan kepada Allahlah dikembalikan segala urusan”.

QS. Al-Ma 'idah: 5/17

...وَلِلَّهِ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَمَا بَيْنَهُمَا يَخْلُقُ مَا يَشَاءُ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ (١٧)

Artinya: “Kepunyaan Allahlah kerajaan langit dan bumi dan apa yang ada diantara keduanya; Dia menciptakan apa yang dikehendaki-Nya. dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu”.

QS. Al-Ma 'idah: 5/120

لِلَّهِ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَمَا فِيهِنَّ وَهُوَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ (١٢٠)⁸

Artinya: “Kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan apa yang ada di dalamnya dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu”.

QS. Taha: 20/6

لَهُ مَا فِي السَّمَاوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ وَمَا بَيْنَهُمَا وَمَا تَحْتَ الثَّرَى (٦)⁹

Artinya: “Kepunyaan-Nya-lah semua yang ada di langit, semua yang di bumi, semua yang di antara keduanya dan semua yang di bawah tanah”.

QS. An-Nur: 24/42.

وَلِلَّهِ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَإِلَى اللَّهِ الْمَصِيرُ (٤٢)¹⁰

Artinya: “Dan kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan kepada Allah-lah kembali (semua makhluk)”

QS. Al-Hadid: 57/2

⁸ Agama RI, *Al-Qur'an*, h. 238.

⁹ *Ibid*, h. 601.

¹⁰ *Ibid*, h. 695.

لَهُ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ يُحْيِي وَيُمِيتُ وَهُوَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ (٢) ¹¹

Artinya: “Kepunyaan-Nyalah kerajaan langit dan bumi, dia menghidupkan dan mematikan, dan dia Maha Kuasa atas segala sesuatu”.

Ayat-ayat tersebut menegaskan bahwa pemilik hakiki dari segala sesuatu (termasuk tanah) adalah Allah Swt semata. Kemudian Allah Swt sebagai pemilik hakiki, memberikan kuasa (*istikhlaf*) kepada manusia untuk mengelola milik Allah ini sesuai dengan hukum-hukumNya.

UUD 1945 menegaskan bahwa Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa Pasal 29 ayat (1). Dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA No. 5 Tahun 1960, mencantumkan *statement* “seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”. Pengakuan bumi, air dan ruang angkasa sebagai karunia Tuhan layak dipahami dengan konsekuensi untuk menghargai hukum-hukum Tuhan yang berkenaan dengan pendayagunaan bumi (tanah), air dan ruang angkasa itu sendiri. Sebab apalah artinya pengakuan akan karunia Tuhan manakala dalam pengelolaan bumi sebagai anugrah Tuhan itu tidak diperhatikan hukum-hukum Tuhan sendiri. *statement*: “bumi, air dan ruang angkasa Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia” mencerminkan *konsepsi religius* hukum agraria nasional.

Hukum Islam diakui adalah merupakan hukum yang hidup (*the living law*) di mana kaedah hukum Islam sebagian besar diterima oleh masyarakat, artinya nilai-nilai hukum Islam itu sudah dikenal, diketahui, dipahami, dihormati, diikuti serta ditaati, bahkan telah mendarah daging ke dalam hati sanubari masyarakat. Hal mendarah daging ini dapat disebut dengan *berinternalized*.¹²

Perinsip hukum Islam, “kepemilikan tanah oleh seseorang diakui, di mana pemilik tanah mempunyai kewenangan untuk menggunakan (*tasarruf*) sesuai dengan keinginannya. Bahkan, kewenangan manusia atas kepemilikan harta (*property right*) dalam kaidah hukum Islam dilindungi dalam bingkai *hifzu al-mal* sebagai salah satu prinsip *al-kulliyah al-khams*”.¹³ Dengan bingkai *hifzu al-mal* ini, maka segala rumusan hukum yang menyangkut pengelolaan kekayaan

¹¹ *Ibid*, h. 1101.

¹² Muhammad Abduh, *Sosial Institution (lembaga Sosial)*, belum dipublikasi, materi kuliah S-2, Ilmu Hukum, (Medan: PPS USU, 1999), h. 14.

¹³ Dalam kaidah Hukum Islam dikenal lima prinsip dasar yang terumuskan dalam konsep *al-Kulliyat al-khams* yaitu: *khifdz al-din* (agama), *nafs* (jiwa), *aql* (akal), *maal* (harta) dan *nasl* (keturunan).

termasuk pengelolaan tanah harus dapat memelihara kelima hal mendasar dari *kulliyah al-khamsah* yaitu terlindunginya agama, nyawa, akal, harta dan keturunan.

Karenanya, tidaklah mengherankan jika tanah dalam kajian hukum Islam tidak hanya dianggap sebagai instrumen yang bernilai ekonomis, namun juga memiliki nilai sosial-humanistik. Konsekuensinya adalah, bahwa dalam Islam tidak diperbolehkan untuk melakukan praktek monopoli terhadap aset tertentu misalnya tanah dan pemilikan tanah oleh seseorang haruslah disertai dengan pertanggungjawaban secara moral. Konsep ini tentunya sangat berbeda dengan konsep kepemilikan menurut kapitalis dan sosialis.

Logika kepemilikan dalam kapitalisme mengakui bahwa setiap individu dapat memiliki, membeli, menjual miliknya sesuai dengan kehendak tanpa batas. Individu mempunyai kuasa penuh terhadap miliknya dan bebas menggunakan sumber-sumbernya menurut cara yang dikehendahi dirinya. Setiap individu berhak menikmati manfaat yang diperoleh dari produksi dan distribusi kekayaan yang dimilikinya.¹⁴

Aliran sosialis memandang masyarakat tidak memiliki hak untuk menguasai benda atau kekayaan. Sebagai contoh tanah adalah milik Negara atau masyarakat keseluruhan, maka hak individu untuk memiliki tanah atau memanfaatkannya tidak ada sehingga individu tidak ada mempunyai hak atas tanah. Menurut aliran sosialis, hak individu dalam memiliki tanah ditentukan oleh prinsip kesamaan, setiap individu diatur kebutuhannya terhadap tanah sesuai dengan keperluan masing-masing, dan Negara mengambilalih semua aturan pemilikan dan pengembangan tanah.

Berbeda dengan aliran kapitalis dan sosialis, Islam mengakui kepemilikan seseorang atas tanah sebagaimana kepemilikan atas harta benda yang lain namun kepemilikan tersebut harus mempertimbangkan kepentingan orang lain (masyarakat). Kebebasan seseorang atas tanahnya hakikatnya juga dibatasi oleh hak-hak orang lain baik secara individual maupun kelompok (masyarakat). Dalam konteks ini, Islam telah mengatur fungsi-fungsi sosial yang melekat pada hak milik atas tanah dihubungkan dengan kepentingan-kepentingan orang lain dan *public space* (ruang publik). pengertian ini mempunyai persamaan dengan Pasal 6 UUPA No. 5 Tahun 1960 yang isinya “semua hak atas tanah mempunyai fungsi social”. Pasal 6 UUPA No. 5 Tahun 1960 merumuskan secara singkat sifat hak-hak perorang atas tanah menurut konsepsi UUPA atau konsepsi hukum tanah nasional yaitu; semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial dengan pengertian bahwa, seluruh tanah di wilayah Negara Republik Indonesia kepunyaan bersama

¹⁴ Suntana, *Politik Ekonomi*, h. 80-82

sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 1 UUPA N0. 5 Tahun 1960 menyebutkan: seluruh rakyat Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia.

Tanah-tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia baik yang telah dimiliki oleh warga, maupun yang dikuasai oleh Pemerintah kesemuanya ini bertujuan digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian juga dengan tanah-tanah yang telah dihaki seseorang, bukan hanya mempunyai fungsi sosial dan manfaat bagi diri pribadinya tetapi juga untuk masyarakat seluruhnya sebagai konsekwensinya, seorang warga masyarakat yang mempunyai tanah dia harus mempergunakan tanahnya bukan untuk kepentingan dirinya sendiri tetapi harus diingatnya kepentingan masyarakat atau kepentingan umum.

Cara memperoleh hak menurut hukum Islam, cara itu antara lain melalui:

- a. Jual beli
- b. Tukar menukar
- c. Infak
- d. Sedekah
- e. hadiah
- f. Wasiat
- g. Wakaf
- h. Warisan
- i. Hibah
- j. Zakat
- k. Ihyaul Mawat.¹⁵

Pengaturan hak-hak yang diatur dalam Agama Islam tersebut antara lain :

- a. Hak Milik (al-Milkiyah= الملكية)
- b. Hak Sewa (al-Ijarah = الإجارة).
- c. Hak Pakai - Hak Bagi Hasil (al-Muzara'ah = المزارعة , al-musaqat = المساقات)
- d. Hak Membuka Tanah (Ihya' al-mawat = إحياء الموات)

UUPA No.5 Tahun 1960 mengatur Hak-hak atas tanah tercantum dalam Pasal 16 ayat (1 dan 2) yang isinya menyatakan:

- a. Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1):
 - 1) Hak milik.
 - 2) Hak guna usaha (HGU).
 - 3) Hak guna bangunan (HGB).
 - 4) Hak pakai.

¹⁵ Al-Alabij, *Perwakafan Tanah*. h. 15.

- 5) Hak sewa.
- 6) Hak membuka tanah.
- 7) Hak memungut hasil hutan.
- 8) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebut dalam Pasal 53.

Dalam kajian fiqih, perbincangan hak milik oleh ulama fiqih dimasukkan ke dalam kategori *mu'amalah*. “*Mu'amalah* itu sendiri dimaksudkan oleh ulama adalah sebagai bentuk pengaturan hubungan sesama manusia demi menciptakan kemashlahatan dan menolak *mafsadat* (*mudharat*)”¹⁶, di dalamnya. Sejalan dengan ini, Ahmad Husnain menyatakan: “bahwa Islam telah menetapkan syarat kepemilikan yang mengacu kepada “terciptanya *maslahat jama'ah*”¹⁷

لا ضرر ولا ضرار

Artinya : “*tidak boleh memudharatkan dan dimudharatkan*”.

Sebagaimana telah diketahui bahwa konsep hak milik atau kepemilikan dalam Islam, dalam terma fikih sering disebut sebagai *milkiyah*, berkaitan erat dengan konsep harta dan hak. Hak milik atas tanah diatur dalam Pasal 20 UUPA No. 5 Tahun 1960 yaitu: Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Kata turun-temurun yang dimaksud dalam Pasal 20 UUPA No. 5 Tahun 1960 adalah hak milik seseorang dapat terus menerus dapat diturunkan kepada ahli waris setiap pemegangnya yang berhak atas warisan itu dan yang dimaksud dengan kata-kata “terkuat dan terpenuh” adalah kedudukan hak milik lebih tinggi dibandingkan dengan hak-hak yang ada diatur dalam UUPA No. 5 Tahun 1960 pada Pasal 16 ayat (1). RUU Hak-hak Atas Tanah, hak milik diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 29.

Hak milik atas tanah pada dasarnya diperuntukkan khusus bagi Warga Negara Indonesia saja baik laki-laki maupun perempuan yakni untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi dirinya sendiri maupun keluarganya dan hak milik tidak dapat dimiliki oleh orang-orang yang Warga Negara Asing baik untuk tanah yang diusahakan, maupun untuk keperluan membangun sesuatu di atasnya, dan Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia sangat

¹⁶ Mahmud Syaltut, *Al-Islam 'Aqidah wa Syari'ah*, (Kairo: Dar Al-Qalam, 1966). h. 11-12.

¹⁷ Ahmad Said Husnain, *Al-Iqtishad wa Adillatuhu wa Qawaiduhu wa Ushuluhu fi Al-Islam*, (t.t.p, 1413 H) h.45

dibatasi sekali, hanyalah diberikan hak pakai dan hak sewa saja. Badan Hukum Asing yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dapat mempunyai semua macam hak atas tanah kecuali hak milik terbatas pada badan-badan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah dengan peraturan perundangan saja. Hak milik tidak terbatas jangka waktu dan masa berlakunya, juga dapat beralih karena pewarisan dan dapat dialihkan kepada pihak lain serta dapat dijadikan jaminan hutang.

Yang dimaksud “beralih” adalah suatu peralihan hak terjadi dengan sendirinya atau tidak sengaja, bukan karena suatu perbuatan melainkan terjadi karena hukum dikarenakan seseorang yang mempunyai salah satu hak meninggal dunia maka haknya itu dengan sendirinya akan menjadi hak dari ahli warisnya. Sementara yang dimaksud dengan “dialihkan” adalah suatu peralihan hak yang dilakukan dengan sengaja agar hak tersebut terlepas dari pemegangnya yang semula dan kemudian menjadi hak pihak lain dengan pengertian peralihan hak tersebut terjadi dengan melalui suatu perbuatan hukum tertentu, berupa:

- a. Jual beli,
- b. Tukar menukar,
- c. Hibah,
- d. Hibah wasiat (*legaat*)
- e. Pemberian menurut adat dan peraturan-peraturan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan peraturan Pemerintah. (Pasal 26 UUPA No. 5 Tahun 1960)

Jika dikomparasikan terdapat kesan kuat, bahwa pada prinsipnya pengaturan hak milik ini terdapat kesamaan dengan aturan-aturan di dalam hukum Islam (sebagaimana yang disebutkan diatas). Kita dapat memahami bahwa yang dimaksud dengan hak milik adalah *al-milk al-tam* dalam hukum Islam dan selainnya adalah *al-milk al-naqish*.

Hukum (fikih) Islam “istilah sewa menyewa disebut (*ijarah* = اجارة), demikian pula halnya dengan *ijarah* (sewa menyewa) dalam hukum fikih “seseorang juga mempunyai hak untuk menyewa tanah”.¹⁸ *Syari‘at* mengesahkan praktek sewa karena kehidupan masyarakat memang sangat membutuhkannya. Masyarakat membutuhkan benda-benda tersebut untuk mengambil manfaatnya. Penyewaan atas sebidang tanah dihalalkan oleh *syari‘at* dimana

¹⁸ Abi Al-Walid Muhammad bin Ahmad bin Muhammad bin Ahmad Ibnu Rusyd, *Bidayah Al-Mujtahid Wa An-Nihayah Muqtasid*, (Beirut: Dar Al-Ma‘rifah, 1986), h. 165.

penyewaan ini bertujuan untuk mengambil manfaat atas tanah tersebut. Misalnya untuk bercocok tanam atau untuk tempat berusaha mencari nafkah atau rezeki untuk kehidupan sehari-hari. Menyewakan tanah hukumnya sah, dan harus dijelaskan tanah yang akan disewakan, apakah berbentuk tanah perladangan, tanah persawahan atau tanah untuk membuat bangunan. Jika tanah perladangan atau persawahan maka harus dijelaskan jenis tanaman apa yang boleh ditanam di atas tanah tersebut, kecuali jika orang yang menyewakan mengizinkan ditanami jenis tumbuhan apa saja, asal tidak bertentangan dengan undang-undang. Demikian juga jika penyewaan sebidang tanah untuk mendirikan bangunan maka perlu juga dijelaskan bangunan apa yang boleh dibangun, bangunan permanen atau bangunan setengah permanen dan dibicarakan juga apakah bangunan tersebut akan dibongkar atau diganti rugi jika hak sewa atas tanah bangunan telah berakhir. Perjanjian sewa-menyewa ini harus dibuat sebelum pelaksanaan penyewaan ini, untuk menghindari perselisihan antara kedua belah pihak.

Ijarah (sewa menyewa) mempunyai persamaan dengan beberapa hak atas tanah yang diatur dalam UUPA No. 5 Tahun 1960 antara lain,

Hak guna usaha (HGU) yang diatur dalam Pasal 28 UUPA No. 5 Tahun 1960 menyatakan;

- a. Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan- perusahaan pertanian, pertanian atau peternakan.
- b. Hak guna usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman.
- c. Hak guna usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Dalam RUU Hak-hak Atas Tanah HGU diatur pada Pasal 30. Pengertian hak sewa, hak guna usaha dapat dikatakan adalah hak menyewa tanah Pemerintah untuk membuat hak usaha guna perusahaan-perusahaan pertanian, pertanian atau peternakan.

Hak guna bangunan (HGB) yang diatur dalam Pasal 35 UUPA No. 5 Tahun 1960 adalah Pasal 35 menyatakan;

- a. Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.

- b. Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.
- c. Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Subtansi dari hak guna bangunan pada dasarnya merupakan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Dalam RUU Hak-hak Atas Tanah HGB diatur pada Pasal 47. Hak sewa untuk bangunan yang diatur dalam Pasal 44 UUPA No. 5 Tahun 1960 adalah:

- a. Seseorang atau badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.
- b. Pembayaran uang sewa dapat dilakukan:
 - 1) satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu;
 - 2) sebelum atau sesudah tanah dipergunakan
- c. Perjanjian sewa tanah yang dimaksudkan dalam pasal ini tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

Dalam pengertian hak sewa untuk bangunan yaitu: seseorang atau suatu badan hukum berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.

Fiqih Islam tidak terdapat secara khusus mengatur tentang hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak sewa untuk bangunan namun, jika dilihat dari esensi hak-hak tersebut dapat diidentikkan dengan sewa menyewa *ijarah* = اجارة “Beritik tolak dari batasan diatas, jika dibandingkan dengan hukum fikih, maka Hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak sewa untuk bangunan tersebut dibenarkan dalam hukum Islam, didasarkan kepada ‘*urf*’ (kebiasaan) atau adat istiadat. ‘*urf*’ (عرف) ialah “apa yang biasa dijalankan orang, baik dalam kata-kata maupun perbuatan, dengan perkataan lain ialah adat kebiasaan”.¹⁹.

Dalam kajian ilmu usul fiqh, ‘*urf*’ didefinisikan sebagai berikut:

العرف هو ماتعارفه الناس وساروا عليه من قول أو فعل أو ترك²⁰ ويسمى العادة

¹⁹ Hanafie, *Usul Fiqh*, h. 145.

²⁰ Khallaf, h. 90; lihat juga Muhammad Abu Zahrah, *Usul Al-Fiqh*, (Beirut: Dar Al-Fikr Al-Arabi, t.t), h. 273.

“*‘urf* ialah sesuatu yang telah dikenal oleh orang banyak dan telah menjadi tradisi mereka, baik perkataan, atau perbuatan, atau keadaan meninggalkan. Ia disebut adat kebiasaan.”

العروف عرفا كالشروط شرطا. والثابت بالعرف كالثابت بالنص
sesuatu yang dikenal sebagai adat kebiasaan adalah seperti sesuatu yang dipersyaratkan sebagai starat, dan sesuatu yang tetap berdasarkan “*‘urf*” adalah seperti sesuatu yang tetap berdasarkan nas”.²¹

Sebagian ulama fiqh “menyatakan *‘urf* dapat dijadikan dasar *istinbat*, dengan ketentuan tidak didapati dalil *nas* (نص) Alquran dan *al-sunnah*”.²² Jika *‘urf* (adat kebiasaan) itu bertentangan dengan *nas* Alquran dan *as-sunnah*, maka *‘urf* itu ditolak, yakni tidak dapat dijadikan sebagai dasar hukum. Pengambilan *‘urf* sebagai sumber hukum didasarkan pada sebuah hadis Nabi Saw, yang berasal dari Abdullah bin Mas’ud yang dikeluarkan oleh Ahmad bin Hanbal sebagaimana dikutip oleh Amir Syarifudin²³ yang menyatakan bahwa:

“*Apa yang dipandang baik oleh kaum muslimin, maka menurut Allah pun digolongkan sebagai perkara yang baik.*”

Pernyataan tersebut dapat dipahami menunjukkan bahwa setiap perkara yang telah menjadi tradisi di kalangan kaum muslimin dan dipandang sebagai perkara yang baik, maka perkara tersebut juga dipandang baik di hadapan Allah. Atas dasar ini pula ulama dari kalangan Hanafiyah dan Malikiyah mengatakan bahwa “hukum yang ditetapkan berdasarkan *‘urf* yang *sahih* (benar), bukan *‘urf* yang *fasid*, sama dengan yang ditetapkan berdasarkan dalil *syar’i*”.²⁴

Dengan demikian, *‘urf* mendapat pengakuan di dalam *syara’*, Imam Malik (w. 179 H) banyak mendasarkan hukumnya terhadap amal perbuatan penduduk Madinah. Abu Hanifah (w.150 H) dan pengikutnya berbeda menetapkan hukum berdasarkan perbedaan *‘urf* mereka. Demikian pula Imam Syafi’i (w 204 H) ketika ia ke Mesir, maka ia merubah sebagian hukum yang menjadi pendapatnya ketika ia berada di Bagdad.

²¹ *Ibid*, h. 125

²² Ulama yang menjadikan *‘urf* sebagai salah satu sumber hukum yang berada di luar lingkup *nas* adalah Hanafiyah dan Malikiyah.

²³ Amir Syarifuddin. *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Kencana, 2011), jilid. 2, h. 400

²⁴ *‘Urf sahih* ialah suatu kebiasaan yang dikenal oleh manusia dan tidak bertentangan dengan dalil *syara’*, tidak menghalalkan suatu yang diharamkan dan tidak pula membatalkan suatu yang wajib. Sedangkan *‘urf fasid* adalah suatu yang sudah menjadi tradisi manusia, namun tradisi itu bertentangan dengan *syara’* atau menghalalkan sesuatu yang diharamkan atau membatalkan suatu yang wajib.

Pengakuan *'urf* sebagai dasar *istinbat* hukum menghasilkan satu istilah yang populer dalam kajian usul fikih, yakni:

العادة شريعة محكمة

“Adat merupakan *syari'at* yang dikukuhkan sebagai hukum”²⁵

Selain itu, terdapat suatu kaedah yang berkembang di kalangan para ulama usul fikih: yang menyatakan: “Semua yang datang dari *syara'* secara mutlak, tidak ada ketentuan dalam agama dan dalam bahasa, maka dikembalikan kepada *'urf*”. Menurut pengertian *syara'* sewa menyewa dinamakan *al-ijarah* yaitu “Suatu jenis akad untuk mengambil manfaat dengan kompensasi”²⁶ Hukum Islam sebagaimana dijelaskan oleh Sayyid Sabiq yaitu “hanya mengatur tentang sewa menyewa tanah atau sewa menyewa rumah, dan sewa menyewa barang atau benda lainnya, namun hak guna bangunan tetap saja merupakan ladang *ijtihad*, yang sama sekali tidak bertentangan dengan hukum *syara'*”²⁷ Adapun yang dimaksud dengan penggantian ialah memberikan suatu imbalan kepada pemilik barang sesuai dengan kesepakatan. Defenisi yang dibuat oleh Sayyid Sabiq menunjukkan bahwa sewa-menyewa dalam pandangan hukum Islam berlaku pada semua benda dengan syarat bahwa benda yang dimaksud benar-benar dapat dimanfaatkan.

Sementara yang dimaksud dengan hak pakai dalam Islam adalah bagi hasil atau lebih dikenal dengan istilah *musaqat* ada persamaan pengertian dengan *muzara'ah* yaitu akad transaksi pengolahan tanah atas apa yang dihasilkannya. Maksudnya adalah suatu kesepakatan antara empunya tanah dengan yang mengerjakan tanah (petani) dengan perjanjian pemberian hasil atau bagi hasil setengah atau sepertiga, atau lebih tinggi atau lebih rendah, disesuaikan dengan kesepakatan antara kedua belah pihak (petani dan pemilik tanah). “Bagi hasil ini adalah sesuatu jenis kerja sama antara pekerja dan pemilik tanah dalam mengelola tanah kemudian membagi hasilnya dengan kesepakatan kedua belah pihak”²⁸ Rasulullah telah memberikan dorongan yang kuat bagi tumbuhnya jiwa pengorbanan dan keikhlasan dikalangan ummat Islam, bahkan beliau menganjurkan memberikan tanah dengan cuma-cuma untuk diolah.

Diriwayatkan Rasulullah telah bersabda:

²⁵ Khallaf, *Ilmu Usul*, h. 124.

²⁶ Sabiq, *Fiqh As-Sunnah*, h. 203

²⁷ *Ibid*, h 207.

²⁸ *Ibid*, h. 288.

من كان له ارض فليزر عها او ليمنحها اخاه²⁹

Artinya: “Barang siapa yang mempunyai tanah, hendaklah mengolahnya sendiri atau memberikannya kepada saudaranya dengan cuma-cuma”.

Pada saat yang sama seorang pemilik tanah yang sumber mata pencahariannya hanya berasal dari tanah, akan tetapi dia tidak punya kesempatan untuk mengolah tanahnya, maka dia diperbolehkan untuk memberikan tanahnya kepada orang-orang yang mempunyai kesempatan untuk mengolahnya dan ditukar dengan hasil produksi dalam bentuk bagi hasil atau sewa penggunaan tanahnya. Dalam kitab al-Mughni disebutkan “pekerjaan tersebut sangat populer, Rasulullah Saw sendiri mengerjakannya hingga tiba wafatnya, kemudian dilakukan pula oleh para Khalifahnya sampai mereka meninggal dunia, kemudian keluarga mereka, dan sesudah mereka”.³⁰

Seseorang atau badan hukum yang telah mempunyai sesuatu hak atas tanah (yang diatur pada Pasal 16 UUPA No. 5 Tahun 1960) akan dibebani kewajiban untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif bukan menyuruh orang lain untuk mengerjakan tanah-tanah yang telah dihakinya, disamping itu kewajiban seseorang atau badan hukum untuk memelihara, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut. Kedua macam kewajiban itu harus dilakukan dengan mencegah cara-cara pemerasan dan dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah, kewajiban ini sesuai dengan pengaturan Pasal 10 UUPA No. 5 Tahun 1960 yang berbunyi: Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Seperti telah disebutkan bahwa *muzara`ah adfalah* (مزارعة ادفلة) memberikan pengelolaan tanah kepada orang yang bersedia mengerjakannya dan ia berhak atas sepertiga atau seperlimanya, artinya bagian tersebut tidak ditentukan secara kongkrit namun sesuai kesepakatan. Apabila telah ditentukan dalam jumlah tertentu dari hasilnya atau berdasarkan luas lahannya sedangkan sisanya untuk penggarap atau dipotong secukupnya maka akadnya rusak

²⁹ Abu `Abdillah Muhammad bin Isma`il Al-Bukhari, *Shahih Bukhari*, (Beirut: Dar Ibnu Katsir, 2002), h. 563 dengan No. Hadis 2340 pada BAB. *Hirts*. Hadis ini juga dapat dilihat pada Abu Al-Husain Muslim bin Al-Hajjaj, *Shahih Muslim*, (Beirut: Dar Al-Kutub, 1991), h. 1167 dengan No. Hadis 1536 pada BAB. *Buyu`*. Hadis ini juga dapat dilihat pada Abu `Abdillah Muhammad bin Yazid *Sunan Ibnu Majah* (Beirut: Dar Al-Ihya`, t,t), h. 820 dengan No. Hadis 2452 pada BAB. *Ruhun*. Hadis ini juga dapat dilihat pada Abu `Isa Muhammad bin Isa Saurah. *Sunan At-Tirmizi*, (Beirut: Dar Al-Gharbi, 1996), h. 60 dengan No. Hadis 1384 pada BAB. *Ahkam*.

³⁰ Rahman, *Doktrin Ekonomi*, h. 194.

karena potensial menimbulkan fitnah dan manipulasi. Dengan demikian *muzara'ah* yang dibolehkan yaitu:

- a. Perjanjian kerjasama dalam pengolahan dimana tanah milik satu pihak, peralatan pertanian, benih dan tenaga kerja dan pihak lain, keduanya menyetujui bahwa pemilik tanah akan memperoleh bagian tertentu dari hasil.
- b. Apabila tanah, peralatan pertanian dan benih, semuanya dibebankan kepada pemilik tanah sedangkan hanya buruh yang dibebankan kepada petani maka harus ditetapkan pemilik tanah mendapat bagian tertentu dari hasil.
- c. Perjanjian dimana tanah dan benih dari pemilik tanah sedangkan peralatan pertanian dan buruh adalah dari petani dan pembagian hasil tersebut harus ditetapkan secara proporsional.
- d. Apabila keduanya sepakat atas tanah, perlengkapan pertanian, benih dan buruh serta menetapkan bagian masing-masing yang akan diperoleh dari hasil.
- e. Jika tanah diberikan secara cuma-cuma kepada seseorang untuk digarap, semua pembiayaan pengolahan ditanggung oleh petani dan semua hasil menjadi miliknya tapi *kharaj* akan dibayar oleh pemilik tanah. Jika tanah tersebut adalah *'ushr*, akan dibayar oleh petani.
- f. Apabila tanah berasal dari satu pihak dan kedua belah pihak bersama menanggung benih, buruh dan pembiayaan-pembiayaan pengolahannya, dalam hal ini keduanya akan mendapat bagian dari hasil. Jika hal itu merupakan *'ushr*, *'ushr* yang harus dibayar berasal dari hasil dan jika tanah itu *kharaj*, *kharaj* akan dibayar oleh pemilik tanah.
- g. Apabila tanah disewakan kepada seseorang dan itu adalah *kharaj*, maka menurut Imam Abu Hanifah *kharaj* akan dibayar oleh pemilik tanah dan jika itu *'ushr*, *'ushr* juga akan dibayar olehnya, tapi menurut Imam Abu Yusuf, jika tanah itu *'ushr*, *'ushr* akan dibayar oleh petani.
- h. Apabila perjanjian *muzara'ah* ditetapkan dengan sepertiga atau seperempat dari hasil, maka menurut Imam Abu Hanifah, keduanya *kharaj* dan *'ushr* akan dibayar oleh pemilik tanah.³¹

UUPA No. 5 Tahun 1960 mengatur tentang hak pakai yaitu Bagian IV, pada Pasal 41ayat:

- a. Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.

³¹ Rahman, *Doktrin Ekonomi*, h. 289.

b. Hak pakai dapat diberikan :

- 1) Selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu;
- 2) Dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

c. Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

Pasal 42 Yang dapat mempunyai hak-pakai ialah;

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia;
- d. Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Dalam RUU Hak-hak Atas Tanah, hak pakai tidak ada diatur.

Pada prinsipnya semua kekayaan alam yang ada di bumi Allah Ta'ala, hasil hutan adalah milik Allah, manusia sebagai makhluk Allah diberikan tanggung jawab untuk memelihara kelestarian hutan juga segala isi yang ada dalam hutan baik fauna maupun flora dan sebagai imbalan atas jerih payah manusia dalam memelihara alam semesta, sebagai manusia diberi hak untuk memungut manfaat yang dapat dalam hutan tersebut. Sebagaimana telah dijelaskan, Hukum Islam mengatur tentang hak membuka tanah ialah yang disebut *ihya` al-mawat* yaitu menghidupkan tanah yang mati atau tanah kosong yang belum pernah dibangun dan diatur sehingga tanah itu dapat dimanfaatkan untuk ditempati atau dikelola.

Pengertian tanah *mawat* atau mati menurut hukum Islam ditujukan terhadap tanah-tanah yang belum dimiliki atau dikelola oleh seseorang artinya tanah tersebut belum ada pemiliknya. Kalau kita melihat keadaan tanah-tanah yang ada di Indonesia di mana hampir seluruh tanah sudah ada pemiliknya, kecuali tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hanya bagian tanah yang dikuasai langsung oleh Negara itu yang dapat disebut tanah mati. Usaha untuk pendayagunaan tanah dengan maksud untuk mengelola tanah yang mati dan tanah tersebut belum pernah dimiliki atau dijamah orang lain dalam hukum Islam disebut *ihya' al-mawat*. Di dalam hukum Islam, pendayagunaan tanah terlantar disebut *ihya' al-mawat* artinya: membuka tanah mati yang belum pernah ditanam dan menjadikan tanah tersebut dapat memberi manfaat untuk tempat tinggal, bercocok tanam dan lain-lain.

Menurut Imam Syafi'i bahwa "Pemerintah boleh saja mengambil alih pengelolaan atas tanah apabila di pandang menyangkut atau berkaitan dengan kemaslahatan (kepentingan) kaum muslimin".³² Negara adalah penguasa tertinggi Pasal 2 ayat (2) UUPA No. 5 Tahun 1960 menyatakan: hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

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

Ayat (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Jadi dengan "kekuasaan" Negara, dalam hal ini maka Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut keperluan dan peruntukannya. Dengan adanya wewenang Negara menguasai tanah, dimaksudkan supaya tanah dapat digunakan untuk mencapai kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat.

Imam Syafi'i berkata bahwa tanah Negara Islam itu dibagi dua :

- a. Tanah yang hidup
- b. Tanah yang mati (tanah terlantar)

Imam Syafi'i telah memberikan ketetapan hak milik pada *ihya' al-mawat* yaitu bahwa seseorang yang menghidupkan tanah yang belum ada pemiliknyanya maka tanah tersebut menjadi milik sipembuka tanah, maka hak penguasa terhadap tanah tersebut putus karena telah menjadi milik sipembuka tanah secara turun-temurun.³³

عن جابر بن عبد الله عن النبي صلى الله عليه وسلم قال من احيى ارضا ميتة فهي لله

"Siapa saja yang menghidupkan tanah mati maka tanah itu menjadi miliknya"

³² Basry, *Al-Hawiy*, h. 489-490.

³³ Asy-Syafi'iy, *Al-Umm*, h. 42.

³⁴ Ibn Hajar Al-Asqalani, *Bulug Al-Maram*, h. 189, Hadis, Abu Daud Sulaiman bin Asy'ath As-Sijastani, *Sunan Abi Daud* (Beirut: Dar Al-Mughni, tt), h. 298 dengan No. Hadis 3074 dalam BAB. Ijarah. Hadis ini juga dapat dilihat pada Abu 'Abdillah Muhammad bin Isma'il Al-Bukhari, *Shahih Bukhari*, (Beirut: Dar Ibnu Katsir, 2002), h. 562 dengan No. Hadis 2335 pada BAB. Hiris. Hadis ini juga dapat dilihat pada Abu 'Isa Muhammad bin Isa Saurah. *Sunan at-Tirmizi*, (Beirut: Dar al-Gharbi, 1996), h. 55 dengan No. Hadis 1379 pada BAB. *Ahkam*.

Pendapat ini diperkuat oleh Imam Taqiyuddin Abu Bakar, beliau menjelaskan bahwa “walaupun tanah yang dibuka oleh sipembuka tanah menjadi miliknya dan dia juga mendapat pahala melaksanakannya serta menjadi sedekah apabila diambil makhluk lain hasilnya, maka haruslah yang membuka tanah tersebut seorang muslim dan tanahnya itu belum ada pemilikinya”³⁵.

Maka jelaslah dari kedua pernyataan fikih Syafi`i yang menetapkan adanya hak turun-temurun dalam *ihya' al-mawat*, yang menjadi bahan pertimbangan dalam fikih Syafi`i dijadikan hak milik dalam *ihya' al-mawat* menjadi hak turun-temurun adalah berdasarkan kepada dua faktor :

- a. Adanya *nas* yang menunjukkan bolehnya hak milik tersebut menjadi hak turun-temurun.
- b. Adanya tuntunan perlunya berusaha untuk menutupi kebutuhan pribadi dan keluarga, maka dengan dianjurkannya *ihya' al-mawat* ini adalah salah satu upaya dalam menanggulangi kehidupan manusia.

Pernyataan yang menunjukkan bolehnya hak milik tanah menjadi hak turun-temurun pengaturannya remaktup dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA No. 5 Tahun 1960 yang isinya antara lain hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Kalau kita melihat keadaan tanah-tanah yang ada di Indonesia di mana hampir seluruh tanah-tanahnya sudah ada pemilikinya, kecuali tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka, hanya bagian tanah yang dikuasai itu yang dapat disebut tanah mati. Usaha untuk pendayagunaan tanah dengan maksud untuk mengelola tanah yang mati dan tanah tersebut belum pernah dimiliki atau dijamah orang lain dalam hukum Islam disebut *ihya' al-mawat* artinya “membuka tanah mati yang belum pernah ditanam dan menjadikan tanah tersebut menjadi dapat memberi manfaat untuk tempat bercocok tanam dan lain-lain”³⁶.

Dalam UUPA No. 5 Tahun 1960 Pasal 46 disebutkan:

- a. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh Warga Negara Indonesia diatur dalam peraturan Pemerintah.
- b. Dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu.

³⁵ Kahlanij, *Kifayah Al-Akhyar*, (Indonesia: Dar Ihya, t.t), Juz I, h. 315.

³⁶ Sabiq, *Fiqh As-Sunnah*, h.19.

Dari paparan di atas, pengaturan tentang lembaga yang disebut *ihya' al-mawat* dalam hukum Islam mempunyai kesamaan dengan hak membuka tanah dan memungut hasil hutan sebagaimana yang diatur dalam UUPA No. 5 Tahun 1960.

Sebenarnya hukum Islam banyak mengatur tentang pemutusan hubungan hukum antara seseorang dengan harta kekayaannya termasuk tanah misalnya dalam hubungan jual beli hak atas tanah, wasiat, warisan, sadaqah, hibah, waqaf, dan lain-lain. Namun dari semua contoh-contoh di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa hukum Islam hanya mengatur sistem hukum memuat tentang pemutusan atau pelepasan hukum antara seseorang dengan harta yang di milikinya secara umum dan hukum Islam tidak memerinci pelaksanaannya secara khusus seperti Perpres No. 65 Tahun 2006, menurut Islam yang dipakai adalah hukum jual beli. Oleh karena norma-norma dasar yang terdapat dalam Alquran dan hadis masih bersifat umum terutama dalam bidang *mu'amalah*, maka setelah Nabi Muhammad Saw wafat norma-norma tersebut perlu diperinci lebih lanjut termasuk dalam masalah pelaksanaan pelepasan dan penyerahan ganti rugi hak atas tanah.

Sesuai dengan keumumannya maka kasus-kasus yang bersifat lokal harus perlu di selesaikan melalui *ijtihad* selama hasil *ijtihad* dimaksud tidak bertentangan dengan ruh Alquran dan *sunnah*. Dalam merumuskan suatu konsep hukum dan kemudian melihatnya dari perspektif hukum Islam, karena baik secara historis, yuridis, dan sosiologis Hukum Nasional Indonesia banyak diwarnai hukum Islam sebagai upaya mencapai terobosan dalam memberikan kepastian hukum dan mencapai keadilan sosial bagi masyarakat.

Ditinjau dari aspek hukum, keberadaan Perpres No. 65 tahun 2006 adalah untuk memberikan suatu landasan bagi Pemerintah dalam mengatasi berbagai kesulitan dalam bidang pertanahan ketika Pemerintah melaksanakan berbagai proyek pembangunan sesuai dengan program Pemerintah. Pengertian pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberi ganti rugi atas dasar musyawarah. [Pasal 1 ayat (5) Perpres No. 65 Tahun 2006]. Pasal 1 ayat (10) Perpres nomor 65 tahun 2006 yang berbunyi: “musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi, saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dalam kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan

kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah”.

Pemerintah melalui Perpres No. 65 tahun 2006 mempunyai suatu pegangan atau landasan hukum untuk melaksanakan pengambilan hak-hak atas tanah yang dimiliki masyarakat untuk kepentingan umum, pelaksanaan pengambilan hak atas tanah ini harus diperoses dengan jalan musyawarah, hasil dari musyawarah ini akan menghimpun suatu kesepakatan apa yang telah disetujui maupun tidak disetujui antara Pemerintah dengan masyarakat dalam rangka pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. “Berdasarkan konstitusi dan bertolak dari realita perkembangan masyarakat, pengambilan tanah untuk kepentingan umum tak mungkin dihalangi, sebab masyarakat dan Negara terus berkembang dengan segala subsistem kemasyarakatannya”.³⁷

Tanah-tanah yang berada dan dikuasai atau dimiliki oleh orang perorang atau masyarakat, belum tentu pemiliknya bersedia menyerahkan tanahnya kepada Pemerintah untuk pembangunan tertentu demi kepentingan umum. Memaksa orang untuk menyerahkan hak atas tanah yang menjadi miliknya atau kepunyaannya adalah suatu perbuatan melanggar hukum dan merupakan perkosaan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM). Hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melihat pada diri manusia yang berifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan atau dirampas oleh siapapun.

Hak asasi manusia menurut hukum Islam antara lain hak untuk hidup aman dan hak untuk memperoleh keadilan. Allah berfirman dalam QS. *Al-Ma'idah*: 5/8.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا اعْدِلُوا هُوَ
أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ (٨)³⁸

Artinya: *Hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) Karena Allah, menjadi saksi dengan adil. dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. berlaku adillah, Karena adil itu lebih dekat kepada takwa. dan bertakwalah kepada Allah, Sesungguhnya Allah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan.*

Dalam hal ini semua individu adalah sederajat kedudukannya, tak seorang pun yang mempunyai kelebihan dari yang lain, atau merampas hak-hak dan kekuasaan-kekuasaan orang

³⁷ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2006) h. 265.

³⁸ Agama RI, *Al-Qur'an*, h. 203 QS. *Al-Maidah*: 5/8.

lain. “Lembaga untuk mengolah masalah-masalah Negara akan dibentuk dengan kehendak seluruh individu masyarakat, dan wewenang Negara hanya akan merupakan pelimpahan (*extension*) dari wewenang individu-individu masyarakat”.³⁹

Dalam QS *An-Nisa*’: 4/58.

40 وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ... (٥٨)

Artinya: “...Apabila menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah engkau berlaku adil....”

Untuk lebih memperkuat pernyataan ini, Alquran menyatakan sekali lagi yang tercantum dalam QS. *An-Nisa*’: 4/ 135.

41 يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ... (١٣٥)

Artinya: “Wahai orang-orang yang beriman, jadilah engkau sebagai penegak keadilan, hanya karena Allah sebagai saksi bagi (kebenaran dan) keadilan....”

Keadilan yang salah satu cirinya ialah persamaan, secara konstitusional diakui di Indonesia sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 yang berbunyi;

- a. Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan Pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- b. Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Demikian juga dalam QS. *Al-Ma'idah*,: 5/32.

42 وَمَنْ أَحْيَاهَا فَكَأَنَّمَا أَحْيَا النَّاسَ جَمِيعًا... (٣٢)

Artinya: “...Dan barang siapa yang menyelamatkan hidup seseorang manusia, maka seakan-akan ia telah menyelamatkan hidup seluruh ummat manusia....”

Undang-undang No. 39 tahun 1999 tentang HAM menyatakan “bahwa hak asasi adalah seperangkat hak yang melihat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa dan merupakan anugrah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara hukum, Pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta

³⁹ Abul A’la Maududi, *Human Rights In Islam*, (London: The Islamic Foundation, 1396 H-1976 M) h. 5.

⁴⁰ Agama RI, *Al-Qur’an*, h. 162.

⁴¹ *Ibid*, h. 185.

⁴² *Ibid*, h. 210.

perlindungan harkat dan martabat manusia”.⁴³. Pengertian HAM yang dikemukakan oleh Jan Materson dari Komisi Hak Asasi Manusia PBB ialah “hak-hak yang melekat pada manusia, yang tanpa dengannya manusia mustahil dapat hidup sebagai manusia”.⁴⁴ undang-undang ini menegaskan bahwa siapapun tidak dibenarkan mengambil milik orang lain yang mendatangkan kerugian kepada orang itu. Sebagaimana pendapat dari Abdullah Syah, Islam menghormati hak milik pribadi seseorang dan menegaskan adanya hak masyarakat dalam hak pribadi tersebut. “Oleh karena itu Islam memberi kebebasan menggunakan harta kepada pemiliknya selama tidak membahayakan masyarakat”.⁴⁵ Menurut hemat penulis pendapat diatas seluruhnya didasarkan atas prinsip *maslahat al-‘ammah* (kemaslahatan) kepentingan umum. Hal inilah sebenarnya yang menjadi tujuan hukum Islam yaitu *maqasid as-syar‘iyah*, menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia. Dengan demikian kelihatan semakin jelas bahwa hukum Islam mempunyai konsep dan tujuan demi kepentingan masyarakat dan hukum Islam juga mencela dan sama sekali tidak mentolerir perbuatan warga masyarakat yang menimbulkan kerugian bagi sesamanya.

“Kepemilikan tanah timbul dari kepribadian manusia, untuk dapat hidup dan melanjutkan hidup jenis manusia perlu menguasai benda-benda yang ada di dunia, termasuk tanah. Dengan menguasai benda-benda ini baru dia dapat mengembangkan diri (teori hukum kodrat)”.⁴⁶ Hal ini sejalan dengan pendapat Lili Rasyidi yang menyatakan bahwa: “Hak milik itu adalah hubungan antara seseorang dengan suatu benda yang membentuk hak pemilikan terhadap benda tersebut”,⁴⁷ Sesuai dengan sifat dan hakekat manusia sebagai individu dan makhluk sosial, maka hubungan manusia dengan tanah di Indonesia mengenal sifat kolektif yaitu hak menguasai dari Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan mengenal juga sifat privat yaitu hak milik yang dilindungi dan diakui.

Dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA No. 5 Tahun 1960 dinyatakan: tiap-tiap Warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi dirinya sendiri maupun keluarganya. Selanjutnya Pasal 20 UUPA No. 5 Tahun 1960 menyatakan; bahwa hak

⁴³ *Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 Tentang HAM*, h. 1.

⁴⁴ Baharuddin Lopa, *Al-Qur'an Dan Hak-hak Asasi Manusia*. (Yogyakarta; PT. Dana Bhakti Prima Yasa, 1999), cet. kedua, h. 1.

⁴⁵ Syah, *Harta Menurut*, h. 13.

⁴⁶ *Ibid*, h. 187.

⁴⁷ Lili Rasyidi, *Filsafat Hukum, Apakah Hukum Itu*, (Bandung; PT. Remaja Rosdakarya, 1991), h. 77.

milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Hukum nasional atau Perpres No. 65 Tahun 2006 secara tegas dan jelas mengatur tentang sistim pelepasan dan penyerahan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Dalam hukum Islam maupun hukum fikih di Indonesia tidak terdapat suatu aturan khusus yang mengatur tentang pelepasan atau penyerahan hak atas tanah beserta ganti rugi tanah secara tegas dan rinci. Dalam Islam (fikih) tidak terdapat satu aturan khusus yang mengatur tentang pelepasan atau penyerahan hak atas tanah beserta ganti rugi tanah secara tegas dan rinci, namun jika merujuk kepada kitab-kitab fikih Islam khususnya pada bagian *mu'amalah* disini dapat dijumpai beberapa prinsip umum *mu'amalah* (transaksi) seperti *al-bai' al-bi'ع* (jua-beli), *al-ijarah* (sewa-menyewa), *al-musaqah* (bagi hasil), dan lain-lain dan sebagainya. Memang prinsip-prinsip *mu'amalah* di atas sangat umum tidak terbatas pada masalah tanah saja, meskipun demikian justru keumuman prinsip-prinsip itulah yang membuat hukum Islam bersifat fleksibel sehingga prinsip-prinsip *mu'amalah* di atas dapat ditarik kepada bidang-bidang lain dengan syarat adanya kesamaan '*illat* di antara bidang-bidang tersebut dengan prinsip-prinsip di atas. Oleh karena itu pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dengan pembayaran ganti rugi sebagaimana diatur dalam peraturan Pemerintah yang tercantum dalam Perpres No. 65 Tahun 2006 dapat dibenarkan karena tidak bertentangan dengan hukum Islam.

Sebagaimana Rasulullah Saw dan khalifah-khalifah pada Zaman Rasulullah Saw, pernah melakukan dan melaksanakan pengadaan dan pelepasan hak atas tanah yaitu disaat Nabi akan mendirikan Masjid Nabawi, dengan cara membeli tanah-tanah masyarakat dengan suatu proses musyawarah dan kebijakan-kebijakan yang mengandung suatu keadilan. Pengertian "membeli" dipastikan akan menghasilkan suatu nilai yang lebih dapat dikatakan sebagai ganti untung yang diperoleh masyarakat dengan menjual tanah-tanah mereka walaupun sifat kepentingannya untuk kemaslahatan umat atau masyarakat misalnya beliau "telah membeli tanah penduduk (As'ad bin Zurarah, tanah anak yatim dan sebagian kuburan musyrikin yang telah rusak)".⁴⁸ Kemudian pada masa Khalifah Umar bin Khattab ra. Sewaktu pelebaran Masjid Nabawi tahun 17 H, "Umar membeli seluruh dari property yang ada di sekeliling masjid kecuali rumah-rumah janda-janda

⁴⁸ Suyuthi, *Tarikh Al-Khulafa*, h. 120.

Rasul untuk perluasan masjid”.⁴⁹ “Umar membeli rumah Safwan bin Umaiyah untuk dijadikan bangunan penjara sebagai tempat tahanan bagi orang-orang yang melakukan tindak criminal”.⁵⁰

Sejarah mencatat, Khalifah Umar bin Khattab ra telah membangun Masjidil Haram secara permanen pada tahun 638 Masehi. Sejak zaman Khalifah Umar bin Khattab ra hingga tahun 1988, masjid ini tercatat mengalami renovasi dan perluasan 10 kali. Mereka yang tercatat sebagai pemimpin program perluasan dan renovasi Masjidil Haram adalah Khalifah Usman bin Affan (648 M), Abdullah ibnu Zubair (685 M), Ali Walid ibnu Abdul Malik (709 M), Abu Ja'far al- Mansur al- Abbasi (755 M), Al- Mu'tadlid al- Abbasi (918 M), Al- Muqtadir al- Abbasi (918 M), Raja Abdul Aziz al- Saud (1955 M), dan Raja Fadh ibnu Abdul Aziz al- Saud (1988 M). Setelah sepuluh kali renovasi dan perluasan, saat ini luas Masjidil Haram mencapai 328 ribu meter persegi.⁵¹ Pada masa Bani Umaiyah tahun 86 H s/d 96 H dan tahun 705 M s/d 715 M. Pemerintah Khalifah al- Walid bin Abdul Malik, memerintahkan membebaskan tanah di sekitar Masjid Nabawi di Madinah untuk pelebaran masjid tersebut dengan cara ganti rugi.⁵²

Pada tahun ke 4 Hijriyah Masjid Nabawi mengalami perbaikan untuk kali pertama, setelah itu Masjid Nabawi berulang kali mengalami perbaikan dan perluasan. Perbaikan paling signifikan terjadi pada tahun 1265 H, pada masa Pemerintahan Sultan Abdul Majid. Raja Fahd bin Abdul Aziz turut andil dalam perluasan Masjid Nabawi, dan luas seluruh bangunan masjid sekarang ini menjadi 165.000 m².⁵³ Sumber terakhir yang dapat penulis kemukakan tentang pelebaran Masjid Nabawi (Harian Umum Waspada Rabu 26 September 2012/10 Zulqaidah 1433 H dan Rabu 13 Maret 2013/1 Jumadil Awal 1434 H, (Terlampir Pada Lampiran 13). Raja Abdullah dari Arab Saudi meletakkan batu pertama bagi proyek pembangunan perluasan Masjid Nabawi di Madinah. Proyek baru perluasan masjid ini terus dilaksanakan akan meningkatkan kapasitas Masjid Nabawi agar dapat menampung lebih dari 2 juta jamaah, mesjid ini merupakan mesjid terbesar kedua di dunia, setelah Masjidil Haram di Makkah. Akhir-akhir ini Masjid Nabawi sudah dianggap terlalu kecil untuk menampung jamaah haji atau umroh yang setiap tahunnya terus meningkat untuk melaksanakan ibadah dan berjariah kemesjid tersebut. Raja Abdullah yang juga menjabat sebagai pengasuh dua masjid suci di Makkah dan Madinah menganggap sudah saatnya untuk memperluas Masjid Nabawi, sebagaimana juga telah dilakukan atas Masjidil Haram di Makkah. Masjid Nabawi adalah masjid kedua yang dibangun oleh Rasulullah Saw setelah Masjid Quba⁵⁴.

Islam memandang Negara sebagai institusi yang mengelola masyarakat dalam suatu Negara, dasar inilah Islam memberikan hak dan kewajiban kepada Negara untuk mengatur hubungan antara individu dengan individu dan individu dengan masyarakat, demikian pula hubungan masyarakat dengan Negara. Islam memberikan otoritas kepada Pemerintah dalam

⁴⁹ *Ibid*, h. 123.

⁵⁰ Zahrah, *Ushul Fiqh*, h. 1243.

⁵¹ Indonesia, *Masjidil Haram*, h. 32.

⁵² Huni, *An-Nuzum*, h. 219.

⁵³ Indonesia, *Masjid Nabawi*, h. 45.

⁵⁴ *Harian Umum Waspada* Rabu 26 September 2012/10 Zulqaidah 1433 H dan Rabu 13 Maret 2013/1 Jumadil Awal 1434 H,

membuat regulasi tentang kebolehan pengambilalihan tanah didasarkan pada konsep *maslahat 'ammah*. Peraktek-peraktek pelaksanaan pelepasan hak atas tanah yang dimiliki masyarakat untuk pelebaran masjid maupun untuk kegiatan-kegiatan kepentingan masyarakat, seluruh pelaksanaan pengambilalihan atau pemindahan tanah yang dilaksanakan Pemerintah pada masa Rasulullah Saw dan khalifah-khalifahannya dengan cara membeli tanah-tanah yang dimiliki atau dikuasai masyarakat, Rasulullah Saw dan khalifah-khalifah berikutnya sebagai Pemerintah ketentuan *ulil amri* (orang yang mempunyai kekuasaan atau “penguasa”) pada saat itu dan sampai sekarang,

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ... (٥٩)⁵⁵

yang mewajibkan orang mengikuti ketentuan *ulil amri* (orang yang mempunyai kekuasaan atau “penguasa”) mereka.

Sebagaimana dinyatakan oleh Abu al-Hasan Ali Basri: “bahwa Pemerintah boleh saja mengambil alih pengelolaan atas tanah apabila dipandang menyangkut kemaslahatan (kepentingan) kaum muslimin”.⁵⁶ Bahkan ia menambahkan bahwa dalam Islam ada 3 *al-Hima*:

- a. “*Hima Rasul*.”
- b. *Hima Imam* (Pemerintah).
- c. *Hima Awam* (masyarakat). Terhadap hima imam dan hima awam dapat digunakan untuk kepentingan (kemaslahatan) umum”.⁵⁷

Kalau diperhatikan pengertian ke 3 *hima*, *pertama hima Rasul*, *kedua, hima imam* dan *ketiga hima awam* (masyarakat). Kesemuanya bernuansa konsep berfungsi sosial yaitu demi kemaslahatan atau kepentingan masyarakat, hal ini mempunyai persamaan dengan Pasal 2 Perpres No. 65 Tahun 2006

Ayat (1) Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Ayat (2) Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah daerah dilakukan dengan cara jual, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

⁵⁵ Agama RI, *Al-Qur'an*, h. 162.

⁵⁶ Basry, *Al-Hawiy*, h. 489-490.

⁵⁷ *Ibid*, h. 476.

Kalau kita perhatikan lagi hal tersebut juga mempunyai persamaan dengan pengertian penguasaan dan Negara dapat kita lihat dari UUPA No. 5 Tahun 1960.

Pasal 2 ayat (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA No. 5 Tahun 1960, seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Ayat (2) Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk:

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

Ayat (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Karena pada substansinya pelepasan dan penyerahan hak atas tanah dapat ditempuh dengan cara memberikan ganti rugi atau dengan cara jual beli, maka jelaslah bahwa pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah pernah terjadi atau sering terjadi dan telah dilaksanakan, dan peraturannya diatur secara tersendiri di dalam fiqh Islam yang diatur dalam bidang *mu'amalah*, hanya saja hukum Islam menempuh sistim jual beli yang dipastikan memperoleh keuntungan atau dengan istilah ganti untung dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sedangkan Perpres No. 65 Tahun 2006 pelaksanaan pengadaan hak atas tanah dengan cara ganti rugi walaupun tidak dipastikan menimbulkan kerugian tapi dalam pelaksanaan ganti rugi banyak kasus-kasus pelepasan hak atas tanah masyarakat yang menimbulkan kerugian.

2. Perbedaan Pelaksanaan Ganti Rugi Menurut Hukum Islam dan Hukum Agraria Nasional

Pembangunan materi hukum harus seiring dan sejalan dengan pembangunan aparatur hukum, salah satu perwujudan dibidang materi hukum yaitu dengan dikeluarkannya atau diundangkannya. Pepres Nomor 65 Tahun 2006 yang bertujuan:

Pertama : untuk pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Kedua : dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan

Menurut Perpres Nomor 65 Tahun 2006 bahwa dalam setiap pengadaan tanah harus dimusyawarahkan terlebih dahulu guna menentukan besarnya ganti rugi agar dapat berlangsung dengan ikhlas, tulus dan sukarela, mengingat penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi merupakan titik yang paling rawan. Sebagaimana bentuk dan besarnya ganti rugi atas tanah, sehingga pelepasan hak atas tanahnya berjalan dengan lancar. Pasal 1 ayat (11) Perpres No. 65 Tahun 2006, ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah, demikian isi dari pengertian dari ganti rugi. Dalam praktek pelaksanaan pengadaan atau pelepasan hak atas tanah asas musyawarah sering diabaikan oleh pihak Pemerintah sebagai Panitia Pengadaan Tanah . Musyawarah tidak dilakukan atau dilaksanakan oleh Panitia Pengadaan Tanah dalam arti kata tidak adanya pertemuan langsung antara Panitia Pengadaan Tanah dengan masyarakat pemegang hak atas tanah/wakilnya untuk membicarakan dan saling mendengar pendapat, bagaimana proses pelaksanaan pengadaan dan pelepasan tanah untuk mencari kata sepakat dalam penetapan ganti rugi atas tanah.

Sebenarnya dalam proses pelaksanaan pelepasan hak atas tanah ini kedudukan antara pihak Pemerintah dan penduduk/masyarakat yang akan melepaskan hak tanahnya adalah sama, dengan pengertian disatu pihak Pemerintah membutuhkan tanah untuk sarana pembangunan dan pihak lain penduduk/masyarakat membutuhkan ganti rugi yang layak dari tanah yang dimilikinya atau dikuasainya. Tetapi dalam praktek proses pelaksanaan pelepasan hak atas tanah kelihatannya penduduk/masyarakat selalu ditempatkan pada tempat yang lebih rendah dari

Pemerintah yang akan melaksanakan pelepasan hak atas tanah dan menganggap dirinya lebih tinggi kedudukannya.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum baru dapat dilaksanakan apabila instansi Pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan tentang penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Jadi yang terjadi disini adalah Pemerintah melepaskan hak atas tanah yang dikuasai oleh pemegang hak disatu sisi pemegang hak atas tanah bersedia melepaskan hak atas tanahnya karena tuntutan kepentingan umum menghendaknya. Oleh karena itu bukan suatu transaksi jual beli, yang terjadi melainkan pelepasan hak atas tanah, dengan adanya pelepasan hak atas tanah maka harus diberikan ganti rugi. Hak atas tanah yang dimiliki oleh seseorang tidak dapat berpindah dengan status hak yang sama kepada Pemerintah.⁵⁸

Hal ini disebabkan karena Pemerintah selaku badan hukum publik tidak dapat melakukan transaksi jual beli.

Dalam pelaksanaan perencanaan pengadaan tanah maka Pemerintah membentuk apa yang dinamakan “Panitia Pengadaan Tanah ”. Sedangkan tugas Panitia Pengadaan Tanah sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 7 Perpres No. 65 Tahun 2006 antara lain:

- 1). Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan .
- 2). Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan, dan dokumen yang mendukungnya.
- 3). Menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan.
- 4). Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/atau pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut dalam bentuk konsultasi publik baik melalui tatap muka, media cetak maupun media elektronik agar dapat diketahui oleh seluruh masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/atau pemegang hak atas tanah.
- 5). Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah dan/atau Pemerintah daerah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi.
- 6). Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atasnya.
- 7). Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

⁵⁸ Salindeho, *Masalah Tanah*, h. 65.

8). Mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada pihak yang berkompeten.

Inilah beberapa tugas dari panitia pengadaan dan pelepasan hak atas tanah.

Tugas panitia memang sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan pembangunan yang menjadi tujuan, panitia akan memberi penjelasan kepada warga masyarakat yang tanahnya kelak akan dilepaskan sehingga tidak timbul prasangka buruk dan menjamin terwujudnya pelaksanaan pengadaan tanah. Tugas panitia yang utama dan sangat penting adalah mengadakan musyawarah dengan para pemilik tanah untuk menentukan bentuk dan atau besarnya ganti rugi dan bukannya menaksir lebih dahulu yang kelak disampaikan kepada instansi yang memerlukan tanah tersebut. Dalam hal ini cenderung menimbulkan masalah karena terkadang taksiran panitia tersebut pada akhirnya tidak sesuai dengan hasil musyawarah dalam artian jumlah taksiran jauh lebih kecil dari keinginan masyarakat.

Ditekankannya masalah musyawarah dalam semua tahap pengadaan tanah tidak lain ialah “ia menduduki posisi yang sangat penting dalam menentukan hasil tahapan berikutnya. Dalam arti, bila unsur musyawarah ini kurang dijalankan sebagian dijalankan atau bahkan dimanipulasi, maka implikasinya sangat dirasakan pada hasil yang akan diperoleh pada tahapan berikutnya”.⁵⁹ “Aspek musyawarah ini harus dilakukan dengan sungguh-sungguh karena Indonesia adalah Negara hukum (*Rechstaat*) yang menjunjung tinggi musyawarah untuk mufakat dan keadilan, aspek musyawarah ini tanpa diikuti dengan kesadaran dan tekad yang besar untuk mewujudkannya, maka akan menyebabkan konflik yang bekepanjangan”.⁶⁰

Tercapainya musyawarah untuk mufakat ialah syarat mutlak untuk pengadaan tanah bagi pembangunan, sehingga bukan sekedar peraturan. Bukanlah dinamakan musyawarah apabila ada salah satu pihak yang diancam, dikondisikan untuk tidak dapat mengemukakan aspirasinya, diteror, diintimidasi sebagaimana yang sering terjadi dilapangan. Banyaknya masalah yang muncul berkenaan dengan ganti rugi sebagian besar diakibatkan tidak dilaksanakannya musyawarah secara efektif dan konsisten. Malah sering terjadi musyawarah dianggap selesai jika para pemegang hak atas tanah sudah mengisi daftar kehadiran untuk bermusyawarah. Musyawarah itu dapat saja meliputi harga/uang ganti rugi tanah, dapat juga meliputi bangunan dan atau tanaman/tumbuhan dan hal yang perlu dipecahkan misalnya soal pemindahan

⁵⁹ Ali Sofwan Husein, *Konflik Pertanahan*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997), h. 29.

⁶⁰ Abdurrahman, *Pengadaan Tanah*, h. 25.

pondok/rumah, mengambil hasil tanaman jangka pendek dan sebagainya. Berdasarkan hal tersebut diatas maka di dalam musyawarah bukan hanya untuk menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi saja, akan tetapi perlu juga dibahas mengenai nasib mereka setelah diadakan pelepasan tanah.

Panitia Pengadaan Tanah bersama instansi Pemerintah yang memerlukan tanah memberikan penyuluhan kepada masyarakat yang tanahnya terkena lokasi pembangunan mengenai maksud dan tujuan pembangunan agar masyarakat memahami dan menerima pembangunan yang bersangkutan. Setelah penyuluhan dan penetapan batas lokasi tanah, panitia mengundang instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah untuk mengadakan musyawarah ditempat yang ditentukan oleh panitia dalam rangka menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi, musyawarah dilaksanakan secara langsung antara instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah atau wakilnya.

Adanya asas musyawarah Pasal 1 ayat (10) di dalam Perpres No. 65 Tahun 2006 mempunyai suatu arti bahwa kedudukan Pemerintah sebagai Panitia Pengadaan Tanah dengan masyarakat yang mempunyai tanah adalah sama. Musyawarah dilakukan secara langsung antara instansi Pemerintah dengan masyarakat/wakilnya sebagai pemegang hak atas tanah di suatu tempat yang telah ditentukan misalnya Balai Desa (Kantor Kelurahan). Musyawarah dipimpin oleh Panitia Pengadaan Tanah dan di sini Panitia Pengadaan Tanah bertindak sebagai moderator. Hal-hal yang dimusyawarahkan meliputi dasar perhitungan ganti rugi, besarnya ganti rugi, apa-apa saja yang akan diberikan ganti rugi, kemudian bentuk-bentuk ganti rugi.

Ganti rugi adalah penggantian atas nilai tanah berikutan bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pelaksanaan pemberian ganti rugi terhadap tanah-tanah dan bangunan-bangunan serta apa-apa yang ada diatas tanah yang akan dilepaskan, perlu diambil langkah-langkah kebijaksanaan yang akan dilakukan oleh pihak Panitia Pengadaan Tanah bekerjasama dengan pemilik hak atas tanah yang akan menyerahkan tanahnya. Langkah yang *pertama*: yaitu pemberitahuan dari pihak Panitia Pengadaan Tanah kepada seluruh masyarakat yang tanahnya akan diambil atau diserahkan, isi beritanya yaitu rencana Panitia Pengadaan Tanah untuk melepaskan hak atas tanah masyarakat guna kepentingan umum. Langkah *kedua*: yaitu mengadakan musyawarah untuk mendengar segala keinginan dan pendapat pemegang hak atas tanah kemudian merundingkan untuk mencari kata sepakat mengenai bentuk dan besar ganti rugi serta apa-apa

saja yang akan diganti rugi. Langkah *ketiga*: adalah pembayaran ganti rugi, ganti rugi adalah masalah yang sangat penting dalam pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, karena ganti rugi adalah imbalan sebagai nilai tanah yang diserahkan oleh pemegang hak atas tanah. Dalam penetapan besarnya ganti rugi, Panitia Pengadaan Tanah tidak boleh menetapkan secara sepihak saja, penetapan harga ganti rugi tanah harus ada dasar kesepakatan dan dasar suka rela dari kedua belah pihak, inilah esensi dari makna musyawarah.

Apabila masyarakat tidak bersedia menjual tanahnya maka dapat dicarikan solusi dalam bentuk lain yaitu berupa tanah pengganti pemukiman kembali atau gabungan kemungkinan tersebut misalnya diberikan pemukiman pada suatu lokasi tertentu pemukiman yang cukup layak ditinjau dari perkembangan sosial, ekonomi, dan budaya ditambah dengan uang pengganti yang jika diperhitungkan jumlah antara pemukiman baru dan ditambah dengan uang pengganti tidak jauh berbeda dari nilai jual tanah dan rumah yang diserahkan atau dilepaskannya tersebut.⁶¹

Dalam penjelasan sosial hak-hak atas tanah tersebut disebut sebagai dasar yang *keempat*: dari Hukum Tanah Nasional. Dinyatakan dalam penjelasan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan digunakan (tidak dapat dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apabila jika hal ini akan menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus diselesaikan dengan keadaan dan sifat dari pada haknya, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam hal itu ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). UUPA nomor 5 tahun 1960 memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. “Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok, kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (pasal 2 ayat (3) UUPA No. 5 Tahun 1960)”.⁶²

Ganti rugi adalah masalah yang paling penting dalam pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, karena ganti rugi adalah sebagai imbalan nilai tanah yang diserahkan oleh pemegang hak atas tanah. Perpres No. 65 Tahun 2006 dalam Pasal 13 merinci bentuk-bentuk ganti rugi dapat berupa:

- a. Uang, dan/atau
- b. Tanah pengganti, dan/atau

⁶¹ *Ibid*, h. 65.

⁶² Harsono, *Hukum Agraria* h. 284-285.

- c. Pemukiman kembali, dan/atau
- d. Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c,
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Hanya sayangnya, demikian A.P.Parlindungan mengomentari Pasal 13 ini, “dalam ganti rugi ini tidak juga diperhitungkan kerugian karena kepindahan ke tempat lain, atau kehilangan pencaharian di tempat yang lama, namun mungkin saja kelak berkembang suatu bentuk kerugian lain sebagai tafsiran Pasal 13”.⁶³ Adapun dasar perhitungan ganti rugi sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 15 Perpres No. 65 Tahun 2006 meliputi beberapa hal sebagai berikut :

- a. Nilai jual objek pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan nilai objek pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian lembaga/tim penilai harga tanah yang ditunjuk oleh panitia.
- b. Nilai jual bangunan yang ditaksir, oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab dibidang bangunan.
- c. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh instansi perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Dari ketentuan Pasal-pasal di atas menunjukkan bahwa dalam penentuan tentang besarnya ganti rugi, tidak boleh ditetapkan secara sepihak saja oleh Panitia Pengadaan Tanah. Penetapan harga ganti rugi harus ada dasar kesepakatan dan dasar sukarela dari kedua belah pihak yaitu dari pihak yang memerlukan tanah dan dari masyarakat yang melepaskan atau menyerahkan hak atas tanahnya. Walaupun Panitia Pengadaan Tanah telah membuat suatu keputusan dan menetapkan mengenai bentuk dan besar ganti rugi dan apa saja yang akan diganti rugi sebagai upaya penyelesaian ketidak sepakatan para pihak. Hal ini bukan merupakan suatu ketetapan atau keputusan yang mutlak dan harus dipaksakan dan harus dijalankan, dalam hal ini warga masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah tetap mempunyai kebebasan untuk menerima atau tidak menerima keputusan Panitia Pengadaan Tanah. Di samping itu Panitia Pengadaan Tanah tidak boleh merasa bahwa kedudukannya sebagai Panitia Pengadaan Tanah lebih tinggi dibanding warga masyarakat yang mempunyai tanah. Pada kenyataannya kedudukan antara panitia dan warga masyarakat adalah sama kedudukannya, di satu pihak panitia membutuhkan tanah untuk kepentingan umum dan di pihak lain masyarakat membutuhkan uang

⁶³ Parlindungan, *Pencabutan dan*, h. 55.

ganti rugi untuk pembayaran hak atas tanahnya. Dengan keluarnya Perpres No. 65 Tahun 2006 merupakan salah satu wujud perhatian yang sungguh-sungguh dari Pemerintah untuk melindungi seluruh warga masyarakat dalam pelaksanaan pelepasan hak atas tanah mereka demi proyek-proyek yang berbau kepentingan umum.

Dalam Perpres No. 65 Tahun 2006 juga mengatur tentang pengadaan tanah skala kecil yang diatur dalam Pasal 20, berisikan sebagai berikut: pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dapat dilakukan langsung oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.

Jika proyek pengadaan tanah berskala kecil, panitia akan dibentuk dan diangkat oleh instansi yang memerlukan tanah tersebut yaitu bupati/walikota untuk wilayah dimana tanah tersebut berada. Pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan yang dilakukan oleh instansi Pemerintah dilaksanakan oleh pimpinan proyek yang bersangkutan, pengadaan tanah yang berskala kecil luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar. Dalam melaksanakan pengadaan tanah pimpinan proyek memberitahukan kepada camat mengenai letak dan luas tanah yang diperlukan, dan apabila diperlukan camat dapat meminta bantuan dari instansi/dinas tehnik yang bersangkutan untuk pengelolaan pelaksanaan pengadaan pelepasan dan penyerahan hak atas tanah, yang menjadi latar belakang ditetapkannya pengadaan tanah yang bersifat skala kecil/tidak luas untuk keperluan proyek pembangunan yang dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah di samping itu untuk mempermudah dilakukannya pengawasan terhadap proses pengadaan tanah.

Sedangkan apabila proyek pengadaan tanah berskala besar yang luasnya lebih dari 1 (satu) H maka ketentuan kepanitiaannya menurut Pasal 6 Perpres No. 65 Tahun 2006 yaitu pelepasan atau penyerahan hak atas tanah untuk kepentingan umum di wilayah kabupaten/kota dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah yang dibentuk oleh bupati/walikota.

Dengan mengacu dengan tulisan Michael G Kitay dan Ibrahim Sihombing, Maria S.W. Sumardjono mengatakan bahwa “di berbagai Negara berkembang tersedia alternative yang dapat digunakan sebagai pedoman untuk menentukan besarnya ganti kerugian seperti”:⁶⁴

a. Brasil

Faktor taksiran nilai untuk keperluan pembangunan pajak, keuntungan dari hak atas tanah, lokasi, keadaan tanah (terpelihara/tidak), dan nilai pasar selama lima tahun

⁶⁴ Sumardjono, h. 4-5

terakhir dalam rangka hak atas tanah lain yang sebanding, menjadi bahan pertimbangan penentuan besarnya ganti kerugian.

b. India

Hal yang dipertimbangkan dalam penentuan ganti kerugian adalah nilai pasar tanah pada saat diumumkan pengambilan tanah itu, kerugian yang timbul karena dipecahnya bidang tanah tertentu, ganti kerugian terhadap tanaman dan kerugian sebagai akibat pengurangan keuntungan yang diharapkan dalam rangka tersebut semenjak pengambilan tanah sampai dengan selesainya seluruh proses. Sedangkan kenaikan nilai tanah dihubungkan dengan penggunaannya dikemudian hari dan segala perbaikan yang dilakukan setelah adanya pengumuman tentang pengambilan tanah tersebut, tidak diperhitungkan sebagai faktor penentu ganti kerugian.

c. Singapura

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Land Acquisition Act Tahun 1970, faktor yang dipertimbangkan dalam menentukan besarnya ganti kerugian, antara lain; nilai pasar saat diumumkan pengambilan hak atas tanah, kerugian akibat dipecahnya bidang tanah tertentu dan biaya pindah tempat atau pekerjaan.

d. Malaysia

Selain faktor nilai pasar tanah saat diumumkannya pengambilan hak atas tanah, kerugian akibat dipecahnya bidang tanah tertentu dan biaya pindah atau pekerjaan, turunnya hasil pemegang hak dan segala perbaikan yang dilakukan dengan sepengetahuan pejabat yang berwenang dapat juga dijadikan pertimbangan untuk menentukan besarnya ganti kerugian.⁶⁵ Namun, sebaiknya di Malaysia hal-hal tertentu dikesampingkan dalam memperkirakan ganti kerugian. Misalnya, urgensi pengambilan tanah, keengganan pemegang hak untuk meninggalkan tanahnya, kerusakan tanah setelah diumumkan pengambilan tanah, peningkatan nilai tanah dihubungkan dengan penggunaannya dikemudian hari, kenaikan nilai pasar karena perbaikan yang dilakukan dalam waktu dua tahun sebelum diumumkannya pengambilan tanah tersebut.⁶⁶

Dalam pelaksanaan pengadaan maupun pelepasan hak atas tanah menurut hukum Islam dan hukum agraria nasional dengan jelas dapat kita lihat dan nyata banyaknya persamaan namun harus dicatat adanya kesamaan diantara kedua sistem hukum tersebut tidak menafikan adanya perbedaan-perbedaan terutama dalam hal-hal yang bersifat detail, dari semua contoh-contoh di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa:

- a. Hukum Islam hanya mengatur sistem hukum memuat tentang pemuatan atau pelepasan hukum antara seseorang dengan harta (tanah) yang di milikinya secara umum dan hukum Islam tidak memerinci pelaksanaannya secara khusus.

⁶⁵ Legal Research Board, *Land Acquisition Act, (Act, 34 of 1960)*. International Law Book Services, Kuala Lumpur 1987, h. 35.

⁶⁶ *Ibid*, h. 35-36.

- b. Hukum agraria nasional mempunyai Perpres No. 65 Tahun 2006, Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- c. Menurut hukum Islam dalam pengambilan hak-hak atas tanah, yang dipakai adalah hukum jual beli, oleh karena norma-norma dasar yang terdapat dalam Alquran dan hadis masih bersifat umum terutama dalam bidang *mu'amalah*, maka setelah Nabi Muhammad Saw wafat norma-norma tersebut perlu diperinci lebih lanjut termasuk dalam masalah pelaksanaan pelepasan dan penyerahan ganti rugi hak atas tanah. Menurut Islam yang dipakai adalah hukum jual beli, dapat dipastikan dalam hal transaksi dari jual beli menguntungkan masyarakat atau dapat disebutkan dengan istilah ganti untung.
- d. Hukum agraria nasional memakai istilah ganti rugi, adapun dasar perhitungan ganti rugi sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 15 Perpres No. 65 Tahun 2006 yaitu Nilai jual objek pajak (NJOP).
- e. Pelaksanaan pengambilan hak atas tanah menurut hukum Islam, tidak ada mengatur tentang tanah yang berskala besar maupun kecil.
- f. Hukum agraria nasional mengatur tentang tanah yang berskala besar maupun kecil. (Pasal 20 Perpres No. 65 Tahun 2006).
- g. Penyerahan hak atas tanah demi kepentingan umum baik secara suka rela maupun dengan pembayaran uang yang bersifat jual beli, mempunyai suatu nilai ibadah dan mendapat ganjaran pahala bila dilakukan dengan ikhlas.
- h. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah demi kepentingan umum dalam pelaksanaan pengadaan tanah banyak diwarnai dengan penyelewengan- penyelewengan yang dilakukan pihak panitia hal ini sering menimbulkan sengketa-sengketa yang berkepanjangan antara pemilik tanah yaitu masyarakat dengan Panitia Pengadaan Tanah yaitu Pemerintah, tentang ganti rugi tanah yang tidak sesuai dengan kehendak masyarakat sementara pihak panitia bertahan kepada keputusannya, pelepasan atau penyerahan hak atas tanah jauh dari nilai ibadah karena dilakukan tanpa unsur keikhlasan.

Demikianlah beberapa perbedaan-perbedaan antara hukum Islam dan Hukum agraria nasional dalam pelaksanaan ganti rugi tanah demi kepentingan umum.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Kota Medan merupakan salah satu dari 25 daerah tingkat II di Sumatera Utara dengan luas daerah sekitar 265,10 km². Kota ini merupakan pusat Pemerintah Daerah Tingkat I

Sumatera Utara yang berbatasan langsung dengan Kabupaten Deli Serdang, di sebelah Utara, Selatan, Barat dan Timur. (Terlampir Pada Lampiran 3)

Sebagian besar wilayah Kota Medan merupakan daratan rendah yang merupakan tempat pertemuan dua sungai penting yaitu Sungai Babura dan Sungai Deli.

Kota Medan terletak.

- 2⁰.27' - 2⁰.47' Lintang Utara.

- 98⁰.35' - 98⁰.44 Bujur Timur.

Kota Medan 2,5 – 37,5 meter di atas permukaan laut.

Kota Medan mempunyai iklim tropis dengan suhu minimum menurut stasiun Polonia pada tahun 2010 antara 23,2⁰ C – 24,1⁰ C dan suhu maksimum berkisar 30,6⁰ C – 33,9⁰ C.

Tabel 1

Letak geografis beberapa daerah di Kota Medan

Nama Daerah <i>Location</i>	Garis Lintang (L.U) <i>North Latitude</i>	Garis Bujur (B.T) <i>East Longitude</i>	Tinggi dari permukaan Laut <i>Height Above Sea Level (m)</i>
(1)	(2)	(3)	(4)
1. Sampali.	3,62	98,78	25
2. Polonia.	3,58	96,66	27
3. Belawan	3,77	98,68	3
4. Tanjung Morawa	–	–	– ⁶⁷

Tabel 2

Banyaknya Kecamatan, Kelurahan dan Lingkungan menurut Kecamatan di Kota Medan dapat dilihat pada tabel berikut:⁶ 231 (ada Lampiran 4)

NO	KECAMATAN	JLH KELURAHAN	JLH LINGKUNGAN
1.	Medan Tuntungan	9	75

⁶⁷ Sumber Stasiun Klimatologi Sampali Medan, Tahun 2011- 2012.

⁶⁸ Badan Pusat Statistik Kota Medan , *Medan dalam Angka 2010*, (Medan: Sumber: Bagian TataPemerintahan Setda Kota Medan 2000 – 2010), h. 22.

2.	Medan Johor	6	80
3.	Medan Amplas	7	77
4.	Medan Denai	6	82
5.	Medan Area	12	172
6.	Medan Kota	12	146
7.	Medan Maimun	6	66
8.	Medan Polonia	5	46
9.	Medan Baru	6	64
10.	Medan Selayang	6	63
11.	Medan Sunggal	6	87
12.	Medan Helvetia	7	87
13.	Medan Petisah	7	70
14.	Medan Barat	6	98
15.	Medan Timur	11	129
16.	Medan Perjuangan	9	128
17.	Medan Tembung	7	95
18.	Medan Deli	6	105
19.	Medan Labuhan	6	99
20.	Medan Marelan	5	88
21.	Medan Belawan	6	143

Tabel 3

Jumlah penduduk menurut Kecamatan dan jenis kelamin.⁶⁹

NO	KECAMATAN	LAKI-LAKI	PEREMPUAN	JUMLAH
1.	Medan Tuntungan	34393	34591	68983
2.	Medan Johor	56983	56610	113593
3.	Medan Amplas	55199	56572	111771
4.	Medan Denai	690017	68673	137690
5.	Medan Area	69746	70194	139939
6.	Medan Kota	41298	42994	84292
7.	Medan Maimun	28212	27646	57859
8.	Medan Polonia	26389	27038	53427
9.	Medan Baru	20822	23394	44216
10.	Medan Selayang	42434	43244	85678
11.	Medan Sunggal	54452	56216	110667
12.	Medan Helvetia	71713	73662	145376
13.	Medan Petisah	32795	35325	68120
14.	Medan Barat	38513	40585	79048
15.	Medan Timur	56201	57673	113874
16.	Medan Perjuangan	51752	53950	105702
17.	Medan Tembung	70628	71158	141786
18.	Medan Deli	75246	74830	150076
19.	Medan Labuhan	53522	53399	106922
20.	Medan Marelan	64183	62436	126619
21.	Medan Belawan	48908	47791	96700

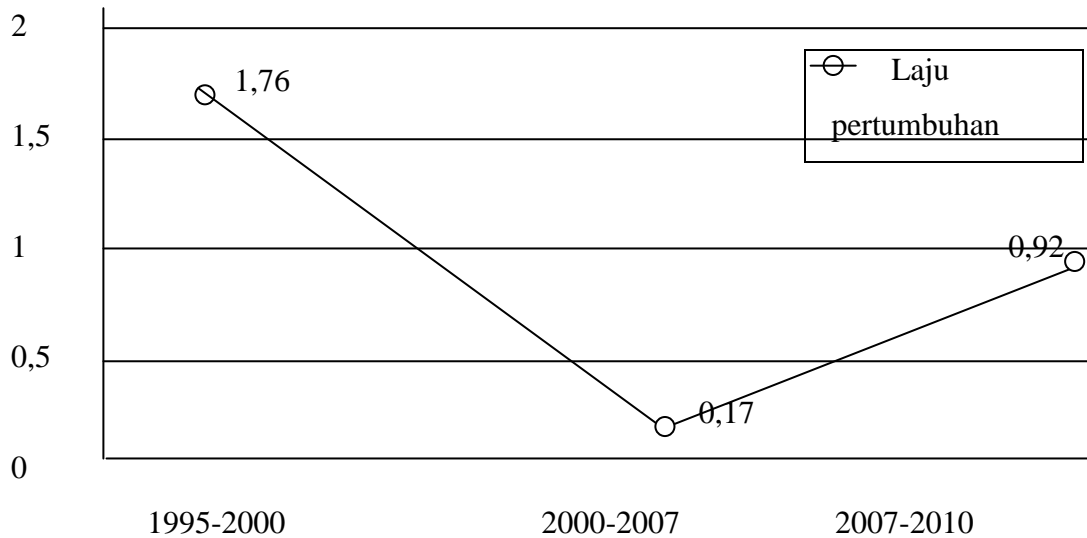
Pembangunan kependudukan dilaksanakan dengan mengindahkan kelestarian sumber daya alam dan fungsi lingkungan hidup sehingga mobilitas dan persebaran penduduk tercapai optimal. Mobilitas dan persebaran penduduk yang optimal, berdasarkan pada adanya keseimbangan antara jumlah penduduk dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan.

⁶⁹ *Ibid*, h. 22.

Perserbaran penduduk yang tidak didukung oleh lingkungan dan pembangunan akan menimbulkan masalah sosial yang kompleks, dimana penduduk menjadi beban bagi lingkungan maupun sebaliknya.

Tabel 4

Gambar Laju Pertumbuhan Penduduk Kota Medan 1995 – 2009.⁷⁰



Pada tahun 2009, penduduk kota Medan mencapai 2067288 jiwa. Dibanding hasil sensus penduduk tahun 2000, terjadi penambahan penduduk sebesar 163015 jiwa (0,992 persen), dengan luas wilayah mencapai 265,10 km², kepadatan penduduk mencapai 7798 jiwa/km². Pengentasan kemiskinan merupakan upaya besar yang menyangkut masa depan bangsa. Hal tersebut dikarenakan kemiskinan merupakan masalah kompleks dan rumit yang membutuhkan komitmen semua pihak untuk menyelesaikannya. Didasarkan pada survei sosial ekonomi nasional (SUSENAS), di tahun 2009, jumlah penduduk miskin di Kota Medan mencapai 7,77 persen. Jumlah menurun dibanding pada tahun 2005 yang mencapai 8,62 persen.⁷¹

Lokasi penelitian ini adalah wilayah kota Medan Propinsi Sumatera Utara. Alasan pemilihan lokasi penelitian ini karena studi kasus pelaksanaan ganti rugi pelebaran jalan terletak di beberapa kecamatan di kota Medan dan termasuk dalam wilayah hukum Kota Medan, antara lain:

1. Kecamatan Medan Kota;
2. Kecamatan Medan Denai;

⁷⁰ *Ibid*, h. 36.

⁷¹ *Ibid*, h. 36.

3. Kecamatan Medan Petisah;
4. Kecamatan Medan Johor;
5. Kecamatan Medan Tuntungan.

Adapun yang menjadi populasi penelitian ini adalah: Kelompok masyarakat yang terkena pelepasan hak atas tanah yaitu semua masyarakat yang mempunyai tanah dan menerima uang ganti rugi serta bertempat tinggal di lokasi penelitian yaitu di Kota Medan dimana masyarakat inilah yang tanahnya terkena proyek pelebaran jalan.

B. Filosofi dan Tujuan Pengambilalihan Tanah

Dalam pandangan Islam, segala sesuatu yang ada di langit dan di bumi termasuk tanah hakikatnya adalah milik Allah Swt semata. Firman Allah Swt. QS. *An-Nur*: 24/42

وَلِلَّهِ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَإِلَى اللَّهِ الْمَصِيرُ (٤٢)⁷²

Artinya: “Dan kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan kepada Allah-lah kembali (semua makhluk)”.

Firman Allah Swt. QS. *Al-Hadid*: 57/2.

لَهُ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ يُحْيِي وَيُمِيتُ وَهُوَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ (٢)⁷³

Artinya: “Kepunyaan-Nyalah kerajaan langit dan bumi, dia menghidupkan dan mematikan, dan dia Maha Kuasa atas segala sesuatu”.

“Ayat-ayat tersebut menegaskan bahwa pemilik hakiki dari segala sesuatu (termasuk tanah) adalah Allah Swt semata”.⁷⁴ Kemudian Allah Swt sebagai pemilik hakiki, memberikan kuasa (*istikhlaf*) kepada manusia untuk mengelola milik Allah ini sesuai dengan hukum-hukum-Nya.

Firman Allah Swt. QS. *Al-Hadid*: 57/7.

آمَنُوا بِاللَّهِ وَرَسُولِهِ وَأَنْفَقُوا مِمَّا جَعَلَكُمْ مُسْتَخْلَفِينَ فِيهِ فَالَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَأَنْفَقُوا لَهُمْ أَجْرٌ كَبِيرٌ (٧)⁷⁵

Artinya: “Berimanlah kamu kepada Allah dan Rasul-Nya dan nafkahkanlah sebagian dari hartamu yang Allah telah menjadikan kamu menguasainya.”⁷⁶ Maka orang-orang yang

⁷² Agama RI, *Al-Qur'an*, h. 695.1196-1197.

⁷³ *Ibid*, h. 1101.

⁷⁴ Yasin Ghadiy, *Al-Amwal wa Al-Amlak al-'Ammah fil Islam*, (Mu'tah: Mu'assasah Raam, 1994). h.19.

⁷⁵ Agama RI, *Al-Qur'an*, h. 1102..

⁷⁶ yang dimaksud dengan menguasai di sini ialah penguasaan yang bukan secara mutlak. hak milik pada hakikatnya adalah pada Allah. manusia menafkahkan hartanya itu haruslah menurut hukum-hukum yang telah disyariatkan Allah. Karena itu tidaklah boleh kikir dan boros.

beriman diantara kamu dan menafkahkan (sebagian) dari hartanya memperoleh pahala yang besar”.

Menafsirkan ayat ini, Imam al-Qurthubi berkata, “ayat ini adalah dalil bahwa asal usul kepemilikan (*aslul milki*) adalah milik Allah Swt, dan bahwa manusia tak mempunyai hak kecuali memanfaatkan (*tasarruf*) dengan cara diridhai oleh Allah Swt”.⁷⁷

Dengan demikian, hukum Islam telah menjelaskan dengan gamblang filosofi kepemilikan tanah dalam Islam. Intinya ada “2 (dua) poin, *pertama*: pemilik hakiki dari tanah adalah Allah Swt, *kedua*: manusia hanya mempunyai hak untuk mengelola tanah menurut hukum-hukum Allah. Maka dari itu, filosofi ini mengandung implikasi bahwa tidak ada satu hukum pun yang boleh digunakan untuk mengatur persoalan tanah, kecuali hukum-hukum Allah Swt saja (*Syari’ah Islam*)”.⁷⁸ Mengatur pertanahan dengan hukum selain hukum Allah telah diharamkan oleh Allah sebagai pemiliknya yang hakiki.

Firman Allah Swt QS. *Al-Kahfi*: 18/26.

قُلِ اللَّهُ أَعْلَمُ بِمَا لَبِثُوا لَهُ غَيْبُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ أَبْصِرَ بِهِ وَأَسْمِعَ مَا هُمْ مِنْ دُونِهِ مِنْ وَلِيٍّ وَلَا يُشْرِكُ فِي حُكْمِهِ أَحَدًا (٢٦)⁷⁹

Artinya: *Katakanlah: "Allah lebih mengetahui berapa lamanya mereka tinggal (di gua); kepunyaan-Nya-lah semua yang tersembunyi di langit dan di bumi. alangkah terang penglihatan-Nya dan alangkah tajam pendengaran-Nya, tak ada seorang pelindungpun bagi mereka selain dari pada-Nya, dan dia tidak mengambil seorangpun menjadi sekutu-Nya dalam menetapkan keputusan.*

Jika manusia hanya diberikan hak untuk pengelolaan tanah-tanah milik Allah Swt maka manusia hanyalah pemilik sementara dan hanya boleh mengambil manfaatnya saja bukan memiliki secara sebenarnya. Oleh karenanya tanah tidak dapat dipandang sebagai sesuatu yang dimiliki secara mutlak sehingga dapat dimiliki secara bebas dan menafikan hak-hak masyarakat luas. Kepemilikan seseorang atas tanah sebagaimana kepemilikan atas harta benda yang lainya dalam konteks yuridis maupun etika sosial haruslah dipandang sebagai kepemilikan yang di dalamnya juga harus mempertimbangkan aspek-aspek yang bersifat sosial. Kebebasan seseorang atas hak propertinya hakikatnya juga dibatasi oleh hak-hak orang lain baik secara individual maupun kelompok. Dalam konteks ini telah diatur fungsi-fungsi sosial yang melekat pada hak

⁷⁷ Abu ‘Abdillah Muhammad bin Ahmad Al-Ansari Al-Qurthubi, *Tafsir Al-Qurthubi*, (Beirut: Dar al-Kitab al-‘Arabi li al-Tiba’ah wa al-Nasyr, 1967), Juz. I, h. 130

⁷⁸ Isa Abduh & Yahya, Ahmad Ismail, *Al-Milkiyah fi Al-Islam*, (Kairo : Darul Ma'arif, t.t.) h. 138.

⁷⁹ Agama RI, *Al-Qur’an*, h. 567.1196-1197.

milik atas tanah dihubungkan dengan kepentingan-kepentingan orang lain dan *public space* (ruang publik).

Mengkaji tentang pengambilalihan tanah sudah tentu berkaitan dengan landasan filosofis dan tujuan yang membolehkan pengambilalihan tersebut, mengingat tanah adalah instrumen ekonomis yang juga memiliki kandungan sosial-humanistik. Islam memandang Negara sebagai institusi yang mengelola masyarakat suatu Negara. Atas dasar inilah maka Islam memberikan hak sekaligus kewajiban kepada institusi tersebut untuk mengatur relasi antar individu dan individu dengan masyarakat serta hubungan individu, masyarakat dengan Negara. Dalam hal pengaturan fungsi-fungsi sosial tanah, Pemerintah (imam) mempunyai otoritas untuk membuat regulasi terkait dengan tanah, untuk mengatur dan menata penggunaan tanah untuk menciptakan kemaslahatan umum.

Pemerintah dalam upaya pembangunan tentu memerlukan tanah sebagai instrumen fisik bagi tegaknya sebuah bangunan. Pemerintah dengan alasan menciptakan kepentingan umum (*maslahah 'ammah*) mempunyai otoritas untuk melakukan *tahdid al-milkiyah* (pembatasan hak milik), *naz'u al-aradi* (pencabutan hak milik) di mana otoritas kebijakan ini bersinggungan langsung dengan kepemilikan tanah warga Negara. Pada posisi ini Negara akan dihadapkan pada dua kutub kepentingan yaitu antara kepentingan warga Negara dan kepentingan Negara atas nama pembangunan. Hanya saja dalam konteks interpretasi apa makna dan kriteria kemaslahatan/kepentingan umum sebagai dasar pembenaran intervensi Pemerintah atas hak tanah rakyat seringkali menjadi bias yang pada umumnya menggunakan paradigma kekuasaan untuk kepentingan kekuasaan juga. Ketika kekuasaan Negara tidak lagi memerankan fungsinya sebagai instrumen untuk mensejahterakan rakyatnya, maka konflik kepentingan antara rakyat dan Negara sangat mungkin terjadi. Gambaran dari berbagai fenomena konflik rakyat dan Negara dalam realitas sosial yang kerap disertai dengan aksi kekerasan adalah bukti konkrit di mana batas-batas hak kepemilikan rakyat dan Negara atas tanah tidak jelas bahkan kemungkinan terjadi penindasan. Dalam Islam otoritas Pemerintah dalam membuat regulasi tentang kebolehan pengambilalihan lahan didasarkan pada konsep *maslahat 'ammah* (المصلحة العامة) dan *ri'ayat al-ra'iyah* (رعاية الرعية)

Misi utama kehadiran Islam di muka bumi adalah menciptakan kedamaian hidup yaitu kehidupan yang penuh dengan kemaslahatan yang dapat dinikmati mahluk semesta alam (رحمة للعالمين) Visi Islam membangun kemaslahatan bersama ini dibangun dengan mendasarkan pada

fondasi etika Islam yang implementasinya dibumikan melalui instrumen politik yaitu system keNegaraan Islam. Dalam Islam dikenal konsep *siyasaḥ syari‘ah* (kepemimpinan politik Islam) yang cita-cita dasarnya pada pembumian kemaslahatan bersama (*tahqiq masalih al-‘ibad = تحقيق للمصالح العباد*). Nilai-nilai kemaslahatan yang melekat dan menjadi hak dasar setiap manusia dalam hukum Islam dikenal dengan *al-kulliyat al-khams* atau *al-daruriyat al-khams* yaitu menjaga agama, jiwa, akal, harta dan keturunan. Oleh karena itu setiap kebijakan politik yang diambil oleh pemimpin politik Islam (khalifah/imam) haruslah berorientasi pada penciptaan kemaslahatan bersama.

Dengan mendasarkan pada konsep di atas, maka *siyasaḥ Islamiyah* tidak hanya dipahami terbatas pada politik yang bersifat struktural dan formal. Tetapi lebih dari itu, ia mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk mendinamisir warga masyarakat untuk bersikap dan berperilaku politis dengan pertimbangan masalah yang luas. Yusuf Qardhawi sebagaimana dikutip oleh KH. Sahal Mahfudh menegaskan, “politik yang adil (*al-siyasa al-‘adila*) bukan harus sesuai dengan *syari‘at*, melainkan tidak bertentangan dengan *syari‘at*”.⁸⁰

Kewenangan Pemerintah membuat regulasi tentang pertanahan dalam fiqh dikenal dua konsep yaitu:

Pertama: hima yaitu kewenangan yang dimiliki Pemerintah untuk menetapkan kawasan lindung untuk kepentingan binatang ternak atau untuk kemaslahatan umum. Otoritas *kedua: iqtha’* adalah pemberian tanah oleh Pemerintah kepada orang atau kelompok orang baik untuk dimiliki atau disewakan. Kebijakan memutuskan *iqtha’* maupun *hima* oleh Pemerintah harus didasarkan pada pertimbangan kemaslahatan ummat.⁸¹

Kalaupun Pemerintah (Imam) “akan melakukan pembebasan tanah dengan otoritas *iqtha’* yang melekat padanya, maka rakyat atau pihak-pihak yang tanahnya terambil mempunyai hak untuk memperoleh ganti rugi/imbalan (*al-ujrah*) yang diambil dari uang *baitul maal* (kas Negara)”.⁸² Kalau tidak ada ganti rugi maka Pemerintah melakukan kedholiman kepada rakyatnya.

Seorang imam/kepala Negara berhak untuk mengatur (membuat batasan) penggunaan tanah tertentu dengan alasan yang rasional, logis dan objektif dengan dilandasi semangat merealisasikan kemaslahatan umum, tidak merugikan kepentingan masyarakat adalah sebagai tugas pokok kepala Negara. Jadi, kebijakan seorang kepala Negara harus berorientasi pada upaya

⁸⁰ Mahfudh, *Nuansa Fiqih*, h. 231.

⁸¹ Mawardi, *Kitab Ahkam*, h.195-190.

⁸² Ramli, *Nihayat Al-Muhtaj*, (h, 339).

menciptakan kemaslahatan umat atau masyarakat. “Kebolehan membuat kebijakan *hima* yang diambil oleh Pemerintah adalah “untuk kemaslahatan ummat dan sebaliknya kalau kebijakan itu berimplikasi lahirnya *madarat* maka tidak boleh”.⁸³ Salah satu instrumen kebijakan Pemerintah dalam hal pengaturan tanah adalah “hak imam membuat *hima* (tanah lindung) untuk kepentingan rakyat banyak”.⁸⁴ Namun demikian seorang imam “tidak boleh menentukan kebijakan *hima* untuk kepentingan dirinya”.⁸⁵ Dasar kebijakan penguasa dalam pembuatan kebijakan *hima* adalah “terciptanya kemaslahatan manusia (*ma lam yudhayyaq ‘ala an-naas* = مالم يضيق على الناس)”.⁸⁶ Dasar filosofis dari kebijakan Pemerintah membuat regulasi tentang harta berangkat dari sebuah kesadaran akan hakikat harta bahwa semua harta itu hakikatnya adalah milik Allah.

Berkaitan dengan ini khalifah Umar ibn Khattab ra berkata:

فقال عمر المال مال الله والعباد عبادا الله

Artinya: “Umar berkata “Semua harta adalah milik Allah dan semua hamba (manusia) hakikatnya juga milik Allah”.⁸⁷

Ketika seorang imam membuat kebijakan *hima* untuk dirinya sendiri akan dikhawatirkan munculnya penyalahgunaan kewenangan untuk memperkaya diri sendiri atau kelompoknya dan konsekuensi juga kewenangan logisnya adalah akan merugikan orang lain. Dengan kata lain kebijakan *hima* untuk kalangan para pejabat akan melahirkan monopoli kekayaan yang terselubung dengan bingkai dan legitimasi dari pemilik otoritas politik. Monopoli dan oligapoli adalah praktek yang dilarang dalam Islam. Demikian imam membuat kebijakan *iqtha’* (pemberian lahan) juga harus mempertimbangkan kemaslahatan umum. Oleh karena itu ketika orang yang menerima tanah *iqtha’* tidak digunakan (dikelola) maka seorang imam boleh menarik kembali tanah yang diberikannya. Persoalan yang muncul kemudian adalah bolehkah seorang membatalkan pemberian imam lain ?. Dalam masalah ini mayoritas ulama fikih membolehkan membatalkan *iqtha’* imam lainnya.⁸⁸

Adapun “level imam yang punya otoritas membuat kebijakan *iqtha’* adalah kepala Negara (امام لا اعمم)”.⁸⁹

Pasal 27 ayat (3) UUPA No. 5 Tahun 1960 menyatakan hak milik hapus karena diterlantarkan, Pasal 34 ayat (e) UUPA No. 5 tahun 1960 yang isinya menyebutkan hak guna

⁸³ Muaffikiddin Muhammad Abdullah bin Ahmad Qudamah, *Al-Kaafi*, h. 510.

⁸⁴ Muhammad Ibn Muflikh Al-Maqdisi, *Al-Furu’* juz 4. h. 442. Lihat pula, Muhammad Ibn Muflikh Al-Maqdisi, *Al-Mubda’ fi Syarh al-Muqni* Juz 5, h. 259.

⁸⁵ Ramli, *Nihayat Al-Muhtaj*, h. 338

⁸⁶ Maqdisi, *Al-Mubda’ fi*, h. 265.

⁸⁷ *Ibid*, h. 265.

⁸⁸ Bandingkan pula dengan, Abi Zakariya Muhyiddin ibn Syaraf An-Nawawi, *al-Majmu’*, h. 208.

⁸⁹ *Ibid*, 117. lihat pula, Ibnu Qudamah, Al-Mughni, (Riyadh: Maktabah Al-Riyadh Al-Haditsah, t.t). jilid 5, h. 462.

usaha hapus karena diterlantarkan, begitu juga Pasal 40 ayat (e) yaitu hak guna bangunan hapus karena diterlantarkan, yang dimaksud dengan diterlantarkan ialah hak-hak atas tersebut tidak digunakan atau tidak diusahakan (dikelola) secara produktif oleh sipemegang hak maka dalam hal ini Pemerintah dapat menarik/mengambil kembali tanah-tanah yang diberikannya atau menghapus hak-hak yang telah diberikan selama ini. Dalam UUPA kelihatan bahwa kebijakan Pemerintah terhadap tanah-tanah yang tidak dikelola secara produktif atau diterlantarkan dengan sanksi hukum yang sama sebagaimana kebijakan yang telah dibuat oleh imam membuat kebijakan *iqtha'* (pemberian lahan) juga harus mempertimbangkan kemaslahatan umum. Oleh karena itu ketika orang yang menerima tanah *iqtha'* tidak digunakan (dikelola) maka seorang imam boleh menarik kembali tanah yang diberikannya.

Hukum Islam yang merupakan salah satu sumber hukum nasional Indonesia memiliki ketentuan mengenai tanah. Adanya pengaturan masalah tanah dalam sistim hukum Islam dimaksudkan untuk mendukung teraplikasinya dasar filosofi tanah dalam ajaran hukum Islam yang menyatakan: “Bahwa tanah hanya diwariskan kepada hamba-hamba Tuhan yang saleh. Kesalehan menjadi kata kunci bagi orang yang diberikan amanah Tuhan untuk memiliki tanah. Salah satu tugas utama manusia manusia di muka bumi ialah membudidayakan bumi ini untuk sebesar-besarnya kemakmuran umat manusia. Oleh karena itu, masalah pemilikan tanah dan segala yang ada di dalamnya dan yang tumbuh di atasnyapun selalu berkaitan dengan masalah pemanfaatan tanah itu secara maksimal guna kemakmuran manusia dan kelangsungannya.”⁹⁰

“Bahwa Allah Swt yang menciptakan bumi berikut segenap isinya tetapi manusia yang diberikan mandat atau tugas untuk menjaganya dan sekaligus akan diminta tanggung jawabnya. Semua yang ada di bumi diciptakan Allah untuk kepentingan hidup manusia, tetapi dalam saat yang bersamaan Allah juga mengingatkan tentang kerusakan bumi di tangan manusia”.⁹¹ “Kepemilikan (*milkiyah, ownership*) dalam *syari'ah* Islam didefinisikan sebagai hak yang ditetapkan oleh Allah Swt bagi manusia untuk memanfaatkan suatu benda (*idnu asy-Syari' bi al-intifa' bil- 'ain=* (إذن الشارع بالانتفاع بالعين) tanah”.⁹²

Tanah dalam konteks keIndonesiaan, pengambilalihan tanah oleh Pemerintah didasarkan pada filosofi bahwa segala tanah/bumi adalah milik Pemerintah/Negara. UUPA No. 5 Tahun 1960 Pasal 1:

⁹⁰ Praja, *Filsafat Hukum*, h. 1.

⁹¹ Suma, *Pertanahan Dalam* h. 24.

⁹² Nabhani, *An-Nizham*, h. 73

Ayat (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.

Ayat (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Ayat (3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) Pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

Pasal 2 ayat (1) UUPA No. 5 Tahun 1960 berbunyi: Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Menurut penjelasan umum UUPA No.5 Tahun 1960, perkataan “dikuasai” dalam pasal ini, bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi adalah suatu pengertian yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia, untuk pada tingkatan tertinggi:

- 1). Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya;
- 2). Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
- 3). Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Negara sebagai kuasa dan petugas bangsa, tugas kewajiban pengelolaan pengaturan atas tanah yang menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik, tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia. Maka penyelenggaraannya oleh Bangsa Indonesia, sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan yang tertinggi dikuasakan kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Jadi dengan “kekuasaan” tersebut, Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut keperluan dan peruntukannya dan apabila sewaktu-waktu ketika Pemerintah memandang bahwa tanah tersebut harus dimanfaatkan untuk kepentingan umum misalnya untuk pembangunan sarana jalan, pendidikan, kesehatan, waduk, atau lapangan terbang, maka Pemerintah memiliki hak untuk menarik tanah tersebut kembali dari tangan rakyat dengan

memberikan ganti rugi yang setimpal. Dengan demikian secara filosofi harus dipahami bahwa kepemilikan masyarakat atas tanah dalam konteks keNegaran tidak bersifat absolut mutlak, sehingga sewaktu-waktu ketika Negara memandang ada keperluan umum yang akan memberikan mamfaat luas bagi masyrakat, Negara dapat “menarik” atau mengambilalih kepemilikan tanah tersebut dengan memberikan ganti yang setimpal. Pasal 1 ayat (11) menyatakan ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

Hal tersebut sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh AP. Parlindungan yang menyatakan, “orang yang dicabut haknya itu tidak berada dalam keadaan lebih miskin ataupun menjadi lebih miskin setelah pencabutan hak tersebut, ataupun akan menjadi miskin kelak karena uang pembayaran ganti rugi itu telah habis karena dikonsumsi. Minimal ia harus dalam situasi ekonomi yang sekurang-kurangnya sama seperti dicabut haknya, syukur kalau bertambah lebih baik”.⁹³ Sejalan dengan pendapat dari Budi Harsono “baik dalam perolehan tanah atas dasar kata sepakat maupun acara pencabutan hak, kepada pihak yang telah menyerahkan tanahnya wajib diberi imbalan yang layak, sehingga sedemikian rupa keadaan sosial dan keadaan ekonominya tidak menjadi mundur”.⁹⁴ Dengan demikian maka pemberian ganti rugi harus betul-betul mampu mengantisipasi munculnya kemiskinan dalam masyarakat, bukan penyebab timbulnya kemiskinan baru. Prinsip pengambilalihan tanah-tanah baik melalui pencabutan hak atas tanah maupun pengadaan tanah adalah penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Prinsip atau asas penghormatan hak-hak atas tanah ini tampaknya merupakan asas yang universal. Sebagaimana dengan pendirian A.P. Parlindungan yang menyatakan bahwa: “Pemerintah Negara Republik Indonesia tidak menganut satu asas kemungkinan pensitaan tanah selain karena hasil kejahatan dan tidak mungkin pensitaan karena idiologi yang dianutnya, dan karena itulah maka prinsip perundangan Indonesia tidak mengenal pensitaan tanah. Artinya, pencabutan hak atau pembebasan tanah harus dengan suatu ganti rugi yang layak”.⁹⁵

Jika tujuan pengambilalihan hak atas tanah baik menurut pandangan Islam maupun pandangan dari hukum agraria untuk kemaslahatan atau untuk kepentingan rakyat banyak maka

⁹³ Parlindungan, *Pencabutan dan*, h. 5

⁹⁴ Harsono, *Aspek Yuridis*, h. 7.

⁹⁵ Parlindungan, *Pencabutan dan*, h. 6.

seharusnya peraktek pelaksanaan pengambilalihan tanah-tanah masyarakat jangan mengorbankan rakyat/ masyarakat, sehingga mereka hidup lebih buruk dari kehidupan mereka semula, hal ini akan mengakibatkan bertambah banyaknya masyarakat miskin dan sengsara, sementara tujuan mensejahterakan rakyat tidak tercapai malahan menambah kesengsaraan rakyat.

C. Pelaksanaan Ganti Rugi Pelepasan Hak Atas Tanah Di Kota Medan

1. Pelaksanaan Ganti Rugi Sebelum Berlakunya Perpres No.65 Tahun 2006.

Sebelumnya berlakunya Perpres No.65 Tahun 2006, pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang dulu disebut “pembebasan hak atas tanah” yang dapat dilakukan oleh instansi Pemerintah dan dapat juga dilaksanakan oleh pihak swasta sebagaimana yang diatur dalam PMDN No.15 Tahun 1975. Pada tahun 1977 masyarakat sekitar Jalan Halat (pada saat itu kecamatan Medan kota) dikejutkan dengan suatu berita yang menakutkan bahwa Jalan Halat akan diperluas atau dibebaskan dan tanah-tanah yang terkena proyek pelebaran jalan, tidak akan diganti rugi atau tidak dibayar oleh pihak Pemerintah. Pada saat itu jabatan Walikota Medan dijabat oleh Bapak Bakhtiar Jakfar dan Gubernur Sumatera Utara dijabat oleh Bapak E.W.P. Tambunan, namun pelaksanaan pelebaran Jalan Halat belum dilaksanakan pada saat itu, karena masih dalam perencanaan Pemerintah Daerah Kota Medan, (masalah inilah menjadi inspirasi dan memotifasi penulis untuk memulai penelitian tentang pengambilan hak-hak atas tanah masyarakat bagi pembangunan untuk kepentingan umum misalnya proyek-proyek pelebaran atau pembentukan jalan baru dengan cara pembebasan atau pelepasan hak atas tanah), dimulai dari penyelesaian **Judul Skripsi S1 penulis Tahun 1983 adalah: Pembebasan Tanah Di Desa Besar Kecamatan Medan Labuhan, dan Judul Tesis S2 Tahun 2002 adalah: Pelaksanaan Ganti Rugi Pelebaran Jalan Pertiwi Kelurahan Binjai Kecamatan Medan Denai Menurut Hukum Agraria Nasional Dan Ditinjau Dari Perspektif Hukum Islam, serta judul Disertasi S3 Tahun 2013 adalah: Studi Komparatif Ganti Rugi Hak Atas Tanah Ditinjau Dari Perspektif Hukum Islam Dan Hukum Agraria Nasional (Studi Kasus Pelebaran Jalan Di Kota Medan)**

Kasus I. Pada tahun 1984/1985 pelaksanaan pembebasan tanah Jalan Halat mulai dilaksanakan, panitia beserta Walikota Medan pada saat itu dijabat oleh Bapak Bakhtiar Ja'far mengundang masyarakat di Kantor Lurah Pasar Merah Barat untuk mendengarkan penjelasan dari

panitia pembebasan tanah dan walikota, tentang rencana pembebasan hak-hak atas tanah masyarakat Jalan Halat, dari hasil pertemuan itu panitia pembebasan tanah menyatakan: “berhubung proyek pelebaran Jalan Halat harus segera dilaksanakan untuk kepentingan sosial/umum dan Pemerintah daerah tidak “cukup dana” untuk pelaksanaan proyek pelebaran Jalan Halat dan tidak adanya bantuan dari Pemerintah pusat, maka tanah tidak diganti rugi (dibayar) yang dapat ganti rugi hanya bangunan yang ada diatas tanah”. Proyek pelebaran Jalan Halat tersebut pelaksanaannya tahun 1984/1985, maka pada saat itu peraturan yang berlaku atau berjalan untuk pelaksanaan pembebasan tanah adalah PMDN No.15 Tahun 1975, dan Pasal 1 ayat (1) menyatakan: Yang dimaksud dengan pembebasan tanah ialah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi. Dalam pelaksanaan pembebasan tanah untuk pelebaran Jalan Halat pada saat itu, tidak adanya perundingan tentang masalah ganti rugi dan apa-apa yang akan diganti rugi, sebagaimana pernyataan isi Pasal 3 PMDN No. 15 Tahun 1975, yaitu tugas panitia yang terdapat pada huruf (b dan c) yaitu; mengadakan perundingan dengan para pemegang hak atas tanah dan bangunan/tanaman, dan (c) menaksir besarnya ganti rugi yang akan dibayarkan kepada yang berhak.

PMDN No. 15 Tahun 1975, peraturan ini memakai istilah “perundingan” dan dalam Keppres No. 55 Tahun 1993, Perpres No. 36 Tahun 2005 dan Perpres No. 65 Tahun 2006 peraturan ini dengan memakai istilah “musyawarah” isinya antara lain; musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah. UU No. 2 Tahun 2012 Pasal 1 ayat (8) menyatakan: “Konsultasi Publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum”. Pasal 1 ayat (8) adalah pengganti dari isi Pasal 1 ayat (10) tentang musyawarah yang terdapat di dalam Perpres No. 65 Tahun 2006. Pengertian antara ”Perundingan dengan Musyawarah serta Konsultasi Publik” yaitu mempunyai pengertian yang sama yaitu harus adanya saling mendengar, saling memberi, saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai suatu kesepakatan tentang

bentuk ganti rugi dan apa-apa yang akan diganti rugi atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah dengan pihak yang memerlukan tanah (Panitia Pengadaan Tanah). Asas ini wajib dilaksanakan dalam pengadaan/pengambilan hak-hak atas tanah masyarakat untuk kepentingan umum.

Sebagaimana isi Pasal 3 PMDN No. 15 Tahun 1975 tugas panitia pembebasan tanah adalah:

- a. mengadakan inventarisasi serta penelitian setempat terhadap keadaan tanahnya, tanam tumbuh dan bangun-bangunan;
- b. mengadakan perundingan dengan para pemegang hak atas tanah dan bangunan/tanaman;
- c. menaksir besarnya ganti rugi yang akan dibayarkan kepada yang berhak;
- d. membuat berita acara pembebasan tanah disertai fatwa/pertimbangannya;
- e. menyaksikan pelaksanaan pembayaran ganti rugi kepada yang berhak atas tanah bangunan/tanaman tersebut.

Dari isi pasal ini, seharusnya panitia bekerja sesuai dengan tugas mereka yang telah dibebankan oleh Pemerintah namun dalam pelaksanaan pembebasan hak atas tanah untuk pelebaran Jalan Halat, tugas ini tidak dilaksanakan, karena tidak ada pertemuan, tidak ada perundingan antara pihak yang mempunyai tanah dengan pihak panitia pembebasan tanah, yang ada adalah masyarakat yang tanahnya akan dibebaskan mendapat surat undangan untuk hadir mendengarkan pengarahan pihak panitia pembebasan tanah yang juga dihadiri oleh Bapak Walikota Medan, dan dari hasil pertemuan tersebut mereka menyatakan bahwa, tanah-tanah yang akan dibebaskan tidak akan diganti rugi berhubung pihak Pemerintah daerah tidak mempunyai dana dan tidak adanya bantuan dari Pemerintah pusat, untuk mengetahui hal itu masyarakat dapat melihat di Kantor Lurah Pasar Merah Barat, tentang masalah pembebasan tanah dan nama-nama yang terkena pembebasan tanah, nilai ganti rugi yang mereka peroleh dengan catatan tidak adanya ganti rugi hak atas tanah yang dimiliki masyarakat yang ada hanya ganti rugi yang telah ditetapkan secara sepihak oleh panitia pembebasan tanah atas bangun-bangunan yang ada di atas tanah yang akan dibebaskan itupun tidak sesuai dengan keinginan masyarakat, karena uang ganti rugi yang mereka peroleh, jangankan untuk membeli tanah, untuk memperbaiki bangunan yang telah dibongkar akibat pembebasan tanahpun tidak mencukupi, dan pada saat itu masyarakat atau pemilik tanah harus menerimanya walaupun sangat besar keinginan untuk mencari keadilan.

Upaya hukum yang mereka lakukan ialah memohon bantuan hukum dari Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Kota Medan, pemilik tanah yang dikordinir oleh pihak LBH mengadakan beberapa kali pertemuan, tujuan utamanya untuk mendapatkan ganti rugi hak atas tanah mereka, namun hasilnya tidak terujut pihak LBH telah berusaha untuk memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat namun keputusan dari pihak panitia pembebasan tanah tidak dapat diubah dan tidak bergemingsedikit juga, keputusannya tanah masyarakat tidak mendapat ganti rugi, sebagai mana penetapan keputusan panitia pembebasan tanah yang telah ditetapkan secara sepihak, dalam masalah ini Panitia Pengadaan Tanah posisinya/kedudukannya lebih tinggi dari pemilik tanah yang tanahnya akan dibebaskan, tidak ada dasar “kesetaraan” sebagaimana yang diatur dalam PMDN No. 15 Tahun 1975. Inilah salah satu fenomena contoh kasus pelaksanaan pembebasan hak atas tanah pada Tahun 1984/1985 yaitu pelebaran Jalan Halat di kota Medan dan pelaksanaan pembebasan hak atas tanah ini berpedoman kepada PMDN No. 15 Tahun 1975.

Kasus ke II. (Terlampir Pada Lampiran 5) Pada Tahun 1998 yaitu sekitar bulan Maret, Pemerintah daerah membentuk Panitia Pengadaan Tanah untuk melepaskan hak atas tanah masyarakat sekitar Jalan Pertiwi Kelurahan Binjai Kecamatan Medan Denai, untuk proyek pelebaran Jalan Pertiwi atas permintaan/permohonan dari masyarakat, setelah melihat selesainya pelaksanaan proyek pelebaran jalan, Jalan Selamat dan Jalan Ikhlas Kelurahan Binjai Kecamatan Medan Denai, terlaksana sesuai dengan peraturan yang berpedoman kepada Keppres No. 55 Tahun 1993, dalam pelaksanaan proyek pelebaran kedua jalan tersebut semua unsur terlaksana sesuai dengan peraturan, adanya pembayaran ganti rugi terhadap tanah dan apa-apa yang ada diatas tanah serta adanya musyawarah untuk mencari kata sepakat yang berhubungan dengan pelepasan hak atas tanah, dan proyek pelebaran kedua jalan tersebut berjalan sesuai dengan peraturan dan sesuai dengan keinginan masyarakat tanpa kendala/masalah apapun.

Berpedoman atau melihat pelaksanaan proyek pelebaran kedua Jalan selamat dan Jalan Ikhlas, yang letak tanahnya berdampingan dengan pelebaran jalan tersebut, masyarakat memohon kepada Pemerintah daerah untuk bersedia melakukan pelebaran jalan, Jalan Pertiwi Kelurahan Binjai Kecamatan Medan Denai. Permintaan/permohonan masyarakat Jalan Pertiwi terjawab, pihak Pemerintah daerah akan melaksanakan pelebaran Jalan Pertiwi.

Sebagaimana diketahui bahwa pada waktu proyek pelebaran Jalan Pertiwi mulai dilaksanakan yaitu sekitar bulan Maret 1998 maka penetapan peraturan yang berlaku mengacu

kepada Perpres No. 55 Tahun 1993, dan tidak lagi berpedoman pada Keppres No. 15 Tahun 1975, karena dengan diundangkannya Perpres No. 55 Tahun 1993, maka secara otomatis PMDN No. 15 Tahun 1975 dinyatakan batal demi hukum. Untuk melaksanakan Keppres No.55 Tahun 1993 tersebut khususnya pasal 6-7-8 seharusnya Gubernur Kepala Daerah yang menetapkan susunan panitia proyek-protek yang bertujuan untuk kepentingan umum bagi proyek-proyek yang tanahnya berskala besar, akan tetapi karena proyek pelebaran Jalan Pertiwi Kelurahan Binjai Kecamatan Medan Denai bersifat berskala kecil, maka penanganan dan pelaksanaan serta tanggung jawab proyek ini dilaksanakan oleh Kepala Dinas Tata Kota Medan sekarang adalah Kepala Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan Kota Medan beserta stafnya ditambah dari Kantor Camat Medan Denai dan stafnya juga Lurah beserta stafnya dari Kantor Kelurahan Binjai Kecamatan Medan Denai. dan Surat Keputusan Panitia Proyek Pelebaran Jalan Pertiwi tersebut No.821-2/3951/SK/1998 Tentang pembentukan Panitia Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk pelebaran Jalan Pertiwi Kelurahan Binjai Kecamatan Medan Denai dan ditandatangani oleh Wali Kota Medan.

Adapun susunan Panitia Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk pelebaran Jalan Pertiwi Kelurahan Binjai Kecamatan Medan Denai ialah:

- a. Kepala Kantor Dinas Tata Kota sebagai penanggung jawab proyek.
- b. Pembantu Walikota Medan wilayah I sebagai penanggung jawab proyek.
- c. Pembantu Walikota Medan wilayah II sebagai penanggung jawab proyek.
- d. Kepala proyek Dinas Tata Kota sebagai pimpinan proyek.
- e. Bendahara Dinas Tata Kota sebagai pimpinan proyek.
- f. Seorang pegawai dari Dinas Tata Kota sebagai pengelola administrasi.
- g. Seorang pegawai Dinas Tata Kota sebagai anggota.

Dalam Pasal 23 Keppres No.55 Tahun 1993 yang isinya menyatakan : Pelaksanaan pembangunan, untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) Ha dapat dilakukan langsung oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak. Melihat dari ketentuan Pasal 23 Keppres No.55 Tahun 1993. Surat Keputusan (SK) Wali Kota Medan yang menetapkan dan menghunjuk pelaksanaan serta tanggung jawab terhadap proyek pelebaran Jalan Pertiwi Kelurahan Binjai Kecamatan Medan Denai secara yuridis telah memiliki kekuatan daya berlakunya.

Keppres No.55 Tahun 1993 telah jelas dan sudah rinci menguraikan tata cara pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Keppres No.55 Tahun 1993 disebutkan bahwa “pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah”. Pengertian di atas menjelaskan bahwa dalam melepas hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya pada dasarnya sangat diperlukan adalah suatu kegiatan musyawarah antara Pemerintah/Panitia Pengadaan Tanah dengan masyarakat atau warga masyarakat pemegang hak atas tanah untuk menentukan bentuk maupun mengenai besarnya ganti kerugian yang layak dan akan diterima oleh masyarakat.

Dalam Keppres No.55 Tahun 1993 ditentukan, musyawarah dilakukan antara Panitia Pengadaan Tanah dengan pemegang hak atas tanah atau wakilnya, sekalipun musyawarah itu dipimpin oleh Panitia Pengadaan Tanah, namun Panitia Pengadaan Tanah bertindak sebagai moderator bukan pihak-pihak yang berkepentingan, artinya Panitia Pengadaan Tanah hanya berkepentingan untuk mengusahakan bertemunya kehendak masing-masing pihak dalam pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Untuk membuktikan hal di atas akan diperinci apa yang menjadi tugas Panitia Pengadaan Tanah. Berdasarkan Pasal 8 Keppres No.55 Tahun 1993, tugas Panitia Pengadaan Tanah adalah :

- a. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan.
- b. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya.
- c. Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan.
- d. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut.
- e. Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan Instansi Pemerinatah yang memerlukan dalam rangka menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian.
- f. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atas tanah.
- g. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Dalam hal ini kedudukan Panitia Pengadaan Tanah dengan pemegang hak atas tanah adalah sama, karena disatu pihak Panitia Pengadaan Tanah sangat memerlukan tanah untuk kepentingan umum, dilain pihak para pemegang hak atas tanah atau yang mempunyai tanah sangat membutuhkan uang ganti kerugian untuk membeli tanah dan membangun rumahnya kembali. Adanya suatu prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah di dalam Keppres No. 55 Tahun 1993, dasar ini selalu dilupakan dan dasar tersebut jarang diperhatikan dalam pelaksanaan pelepasan dan penyerahan hak atas tanah demi kepentingan umum. Dalam pengadaan tanah perlu diperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia, artinya perlu disadari bahwa peran tanah dalam kehidupan manusia sangat vital, baik bagi pemiliknya/empunya tanah itu sendiri maupun bagi orang lain yang bukan pemilik atau empunya tanah.

Dalam posisi strategi tanah bagi kehidupan manusia ini diperlukan kearifan semua pihak, baik pemegang hak atas tanah maupun pihak lain, dalam hal ini Negara dan masyarakat harus menghormati kepemilikan tanah yang tentunya amat berharga dalam kehidupan sehari-hari. Wujud penghormatan terhadap hak atas tanah terlihat dengan adanya proses musyawarah dan imbalan ganti kerugian yang layak. Adanya proses musyawarah antara warga masyarakat dan pihak Panitia Pengadaan Tanah adalah suatu jalan untuk menemukan kesepakatan diantara kedua belah pihak dan saling harga menghargai.

Demikian pentingnya unsur musyawarah ini sehingga Keppres No. 55 Tahun 1993 mengatur secara jelas dan rinci mulai dari pengertian musyawarah Pasal 1 ayat (5), tata cara pelaksanaan musyawarah Pasal 9,10,11 Keppres No. 55 Tahun 1993 bahkan mengatur hal-hal yang harus diperhatikan dalam musyawarah tersebut Pasal 1 ayat (7). Namun perlu digaris bawahi di sini bahwa pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagai cara pengadaan tanah hanya digunakan terhadap pengadaan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, jadi pengadaan tanah dalam hal ini adalah pengadaan tanah yang dilakukan oleh Pemerintah untuk atau demi kepentingan umum. Hal ini berarti pihak yang membutuhkan tanah adalah instansi Pemerintah yang sifat pembangunannya untuk kepentingan umum bukan kepentingan komersial. Untuk kepentingan umum disini adalah untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat yang tentunya harus menyentuh kepentingan masyarakat luas dan tidak terbatas hanya untuk kepentingan Pemerintah.

Musyawarah adalah suatu proses tawar menawar untuk keinginan para pihak yakni para pihak yang membutuhkan tanah dan pemilik atau pemegang tanah hak atas tanah. Jadi hasil dari

musyawarah adalah kesepakatan. Kesepakatan merupakan syarat adanya pelepasan atau penyerahan hak atas tanah secara sukarela. Artinya kesepakatan merupakan syarat penting dalam menentukan keabsahan perbuatan hukum untuk melepaskan atau menyerahkan hak atas tanah secara sukarela. Dengan perkataan lain, kesepakatan merupakan syarat menentukan dari keabsahan suatu tindakan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, jelaslah bahwa dasar hukum materiel dari pelepasan dan penyerahan hak atas tanah sebagai kegiatan pengadaan tanah adalah hukum perjanjian.

Dalam pelaksanaan pelebaran Jalan Pertiwi, apa yang dinamakan musyawarah atau kesepakatan itu pelaksanaannya tidak ada sama sekali dan tidak ada proses musyawarah dalam pelepasan dan penyerahan hak atas tanah. Lagi-lagi masyarakat hanya menerima keputusan dari Panitia Pengadaan Tanah secara sepihak mengenai penetapan harga ganti kerugian bangunan, tanaman, pemindahan aliran listrik, air leding dan telepon yang ironisnya lagi tanah tidak mendapat ganti kerugian atau tanah tidak dibayar, padahal sebenarnya ganti kerugian tanah inilah yang sangat diharapkan oleh masyarakat Jalan Pertiwi. Panitia Pengadaan Tanah dengan alasan klasik menyatakan bahwa dana untuk pembiayaan pelaksanaan pelebaran Jalan Pertiwi sangat terbatas.

Sebelum berlaku Perpres No. 65 tahun 2006, pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang dulu disebut “Pembebasan hak atas tanah” yang dapat dilakukan oleh instansi Pemerintah dan dapat juga dilaksanakan oleh pihak swasta sebagaimana yang diatur dalam PMDN No. 15 Tahun 1975. Sebagaimana diketahui bahwa pada waktu proyek pelebaran Jalan Pertiwi dan mulai dilaksanakan yaitu sekitar bulan Maret 1998 maka penetapan perujukan peraturan berpedoman kepada Kepres No. 55 Tahun 1993, bukan kepada PMDN No. 15 Tahun 1975, karena peraturan ini sudah tidak berlaku lagi dengan telah dibentuknya Keppres No. 55 Tahun 1993.

Untuk melaksanakan Keppres No. 55 Tahun 1993 tersebut khususnya Pasal 6, 7, 8, seharusnya gubernur kepala daerah yang menetapkan susunan panitia proyek-proyek yang bertujuan untuk kepentingan umum bagi proyek-proyek yang tanahnya berskala besar akan tetapi proyek pelebaran Jalan Pertiwi Kelurahan Binjai Kecamatan Medan Denai, bersifat berskala kecil maka penanganannya dan pelaksanaannya serta tanggung jawab proyek ini dilaksanakan oleh Kepala Dinas Tata Kota Medan beserta stafnya ditambah dari Kantor Camat Medan Denai. Camat dan stafnya juga lurah beserta stafnya dari Kantor Kelurahan Binjai Kecamatan Medan

Denai. Surat Keputusan Panitia Proyek Pelebaran Jalan Pertiwi tersebut No. 821-2/3951/SK/1998 ditandatangani Walikota Medan.

Dalam Pasal 23 Keppres No. 55 Tahun 1993 yang isinya menyatakan: pelaksanaan pembangunan, untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) Ha, dapat dilakukan langsung oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak. Melihat dari ketentuan Pasal 23 Keppres No.55 Tahun 1993. Surat keputusan (SK) Walikota Medan yang menetapkan dan menghunjuk pelaksanaan serta tanggung jawab terhadap proyek pelebaran Jalan Pertiwi Kelurahan Binjai Kecamatan Medan Denai secara yuridis telah memiliki kekuatan daya berlakunya pada saat itu. Keppres No. 55 tahun 1993 telah jelas dan rinci sudah menguraikan tata cara pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Keppres No. 55 Tahun 1993 disebutkan bahwa “pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah”.

Pengertian diatas menjelaskan bahwa dalam melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya pada dasarnya sangat diperlukan adalah suatu kegiatan musyawarah antara Pemerintah/Panitia Pengadaan Tanah dengan masyarakat atau warga masyarakat pemegang hak atas tanah tentang ganti kerugian yang layak, baik mengenai bentuk maupun mengenai besarnya ganti kerugian yang akan diterima oleh masyarakat. Unsur musyawarah ini sangat penting dilaksanakan, bila unsur ini tidak dijalankan maka akan berimplikasi terhadap hasil yang diperoleh pada tahapan berikutnya, karena itu aspek musyawarah ini harus dilaksanakan dengan sungguh-sungguh dan penuh kesadaran serta tekad yang besar untuk mewujutkannya. Jika hal ini tidak diperhatikan akan berakibat kepada terjadinya konflik yang berkepanjangan.

Dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 ditentukan musyawarah dilakukan antara Panitia Pengadaan Tanah dengan pemegang hak atas tanah atau wakilnya sekalipun musyawarah itu dipimpin oleh Panitia Pengadaan Tanah , namun Panitia Pengadaan Tanah hanya bertindak sebagai moderator bukan pihak-pihak yang berkepentingan, artinya Panitia Pengadaan Tanah hanya berkepentingan untuk mengusahakan bertemunya kehendak masing-masing pihak dalam

pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Untuk membuktikan hal di atas akan diperinci apa tugas Panitia Pengadaan Tanah adalah:

- a. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan.
- b. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya.
- c. Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan.
- d. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut.
- e. Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah yang memerlukan dalam rangka menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian.
- f. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada di atas tanah.
- g. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Jadi dalam hal ini Panitia Pengadaan Tanah hanya bertugas untuk membantu melancarkan pelaksanaan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dengan berperan sebagai moderator untuk menjembatani kepentingan pihak yang memperoleh tanah dengan pihak yang empunya tanah atau pemegang hak atas tanah. Sebagai moderator, panitia itu tidak memiliki wewenang untuk memaksakan keputusannya mengenai bentuk dan jumlah ganti kerugian kepada pihak yang empunya atau pemegang hak atas tanah.

Dalam hal ini kedudukan Panitia Pengadaan Tanah dengan pemegang hak atas tanah adalah sama, karena di satu pihak Panitia Pengadaan Tanah sangat memerlukan tanah untuk kepentingan umum, di lain pihak pemegang hak atas tanah atau yang mempunyai tanah sangat membutuhkan uang ganti rugi untuk membeli tanah dan membangun rumah mereka kembali.

2. Pelaksanaan Ganti Rugi Setelah Berlakunya Perpres No.65 Tahun 2006

Setelah berlakunya Perpres No.65 Tahun 2006 maka seluruh proyek-proyek yang sifatnya berhubungan dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum harus dilaksanakan menurut atau berpedoman kepada Perpres No.65 Tahun 2006. Pemerintah Negara Republik Indonesia telah membentuk UU No. 2 Tahun 2012 dan

dengan peraturan pelaksanaannya yaitu Perpres No. 71 Tahun 2012, namun karena 3 proyek pelebaran jalan pelaksanaannya pada tahun 2010 maka harus dan masih berpedoman atau berdasarkan kepada Perpres No.65 Tahun 2006.

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah demi pembangunan untuk kepentingan umum di kota Medan, walikota Medan mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 593/638.K/2009. Tentang Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Kota Medan. (Terlampir Pada Lampiran 6)

Walikota Medan: Memutuskan/menetapkan,

Kesatu: Membentuk Panitia Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk kepentingan Umum di Kota Medan dengan susunan personalia sebagaimana tercantum dalam lampiran Keputusan ini yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keputusan ini.

Kedua: Panitia Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada Diktum kesatu mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat;
- b. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas bidang tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada berkaitan dengan tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan.
- c. Mengadakan penelitian mengenai status hukum bidang tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;
- d. Mengumumkan hasil penelitian dan inventarisasi sebagaimana dimaksud dalam huruf b dan c;
- e. Menerima hasil penilaian harga tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dari lembaga atau Tim Penilai Harga Tanah dan pejabat yang bertanggung jawab menilai bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- f. Mengadakan musyawarah dengan para pemilik dan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi;
- g. Menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;

- h. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada pemilik;
- i. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak;
- j. Meadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah kepada Walikota Medan apabila musyawarah tidak tercapai kesepakatan pengambilan keputusan.

Ketiga: Dengan berlakunya Keputusan ini, maka Keputusan Walikota Medan Nomor 593/914.K/2007. Tentang pembentukan Panitia Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Kota Medan dicabut dan tidak berlaku.

Keempat: Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan dengan ketentuan segala sesuatunya akan diadakan perubahan kembali sebagaimana mestinya jika ternyata dikemudian hari terdapat kesalahan dan atau kekeliruan didalamnya.

Ditetapkan di Medan pada tanggal 30-09-2009,. Ditandatangani oleh Walikota Medan Drs. H. Rahudman Harahap, MM.

Dengan telah dicabutnya dan tidak berlaku Surat Keputusan Walikota Medan Nomor 593/914 K/2007 Tentang pembentukan Panitia Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Kota Medan, dan Walikota Medan mengeluarkan Surat Keputusan Nomor. 593/638.K/2009. Tentang Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Kota Medan maka pelaksanaan pengadaan tanah untuk wilayah Kota Medan berpedoman kepada surat keputusan tersebut, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6 Perpres No. 65 Tahun 2006 menyatakan dalam ayat (1) bahwa:

“Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di wilayah kabupaten/kota dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah kabupaten/kota yang dibentuk oleh bupati/walikota”.

Pelaksanaan pengadaan dan pelepasan hak atas tanah demi kepentingan umum ini telah sesuai dengan Pasal 6 ayat (1) Perpres No. 65 Tahun 2006 karena telah ditetapkan dan ditandatangani oleh Walikota Medan Drs. H. Rahudman Harahap MM.

Adapun susunan personalia pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum diwilayah Kota Medan antara lain:

- a. Ketua/merangkap anggota : Sekretaris Daerah Kota Medan.
- b. Wakil Ketua/merangkap anggota : Asisten Pemerintahan Setda Kota Medan.
- c. Sekretaris/merangkap anggota : Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan.

d. Anggota:

- 1) Kepala Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan Kota Medan.
- 2) Kepala Dinas Perumahan dan Pemukiman Kota Medan.
- 3) Kepala Dinas Pertanian dan Kelautan Kota Medan.
- 4) Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Medan.
- 5) Camat setempat.
- 6) Lurah setempat.

Ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk:

- a. Hak atas tanah.
- b. Bangunan.
- c. Tanaman.
- d. Benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. (Pasal 12 Perpres No. 65 Tahun 2006)

UU No. 2 Tahun 2012 Pasal 33 menyatakan:

Ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk dilakukan bidang perbidang tanah meliputi:

- a. Tanah;
- b. ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. bangunan;
- d. tanaman;
- e. benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau
- f. kerugian lain yang dapat dinilai.

Pemakaian kata “ganti kerugian” kembali digunakan dalam UU No. 2 Tahun 2012, sebagaimana kita ketahui bahwa kata-kata “ganti kerugian” telah dipakai pada Kepres No. 55 Tahun 1993, kemudian kata-kata tersebut diganti dengan kata-kata “ganti rugi” dalam Perpres No. 65 Tahun 2006 yang sebelumnya kata-kata “ganti rugi” dipakai dalam PMDN No. 15 Tahun 1975.

Mengenai ganti rugi panitia harus memperhatikan;

Dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas:

- a. Nilai jual objek pajak atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan nilai jual objek pajak tahun berjalan berdasarkan penetapan lembaga/tim penilai harga tanah yang ditunjuk oleh panitia.

- b. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan.
- c. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian. (Pasal 15 Perpres No. 65 Tahun 2006)

Pasal 34 UU No. 2 Tahun 2012 menyatakan:

Ayat (1) Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh panitia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22.

Ayat (2) Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian. Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada lembaga pertanahan dengan berita acara.

Ayat (3) Nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian.

Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan ganti rugi atas dasar nilai nyata sebenarnya dengan memperhatikan;

- a. melakukan penilaian harga tanah berdasarkan pada nilai jual objek pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada variabel-variabel sebagai berikut;
- b. Faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah, yaitu;
 - 1) lokasi dan letak tanah;
 - 2) status tanah;
 - 3) peruntukan tanah;
 - 4) kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada;
 - 5) sarana dan prasarana yang tersedia; dan
 - 6) faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah.

Penentuan nilai pelepasan di Indonesia memadukan kepada dua cara yaitu *pertama*: berpanduan pada nilai jual objek pajak (NJOP), atau nilai jual tanah yang mengikuti pajak tanah yang telah ditentukan Pemerintah, *kedua*: berpanduan berdasarkan harga pasaran setempat pada saat terjadinya pelepasan hak atas tanah, artinya kesepakatan para pihak yang menentukan berapa harga tanah tersebut, juga melihat berapa faktor, misalnya kedudukan dan lokasi tanah tersebut.

Untuk kelancaran proses pelepasan hak atas tanah bagi beberapa pelaksanaan proyek pembangunan jalan untuk kepentingan umum di Kota Medan, Walikota Medan mengeluarkan Surat Keputusan Nomor: 640/1253.K/2010. Tentang penetapan nilai harga bangunan sebagai dasar penaksiran ongkos-ongkos pemeriksaan bangunan dan penaksiran ganti rugi di Kota Medan. (Terlampir Pada Lampiran 7)

Memutuskan:

- Kesatu:* Menetapkan nilai harga bangunan sebagai dasar penaksiran ongkos-ongkos pemeriksaan bangunan dan penaksiran ganti rugi di Kota Medan sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keputusan ini.
- Kedua:* Nilai harga bangunan sebagai dasar penaksiran bangunan dan penaksiran ganti rugi bangunan di Kota Medan berdasarkan perhitungan kenaikan taksiran ganti rugi bangunan sesuai dengan kenaikan harga bahan bangunan sebesar 10%/tahun (sepuluh persen pertahun) terhitung mulai dari tahun 2006 hingga 2010;
- Ketiga:* Sumber pembiayaan kegiatan dalam menetapkan nilai harga bangunan sebagai dasar penaksiran ongkos-ongkos pemeriksaan bangunan dan penaksiran ganti rugi di Kota Medan berasal dari anggaran pendapatan dan belanja daerah Kota Medan tahun anggaran berjalan pada pos anggaran Dinas Perumahan dan Pemukiman Kota Medan.
- Keempat:* Dengan berlakunya keputusan walikota ini, maka Keputusan Walikota Medan Nomor 640/669.K/2006 Tentang penetapan kembali nilai harga bangunan sebagai dasar penaksiran ongkos-ongkos pemeriksaan bangunan dan penaksiran ganti rugi bangunan dalam Kota Medan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
- Kelima:* Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan, dengan ketentuan segala sesuatunya akan diadakan perubahan dan perbaikan kembali jika ternyata dikemudian hari terdapat kesalahan dan atau kekeliruan di dalamnya.

Ditetapkan di Medan pada tanggal 24 September 2010, ditandatangani oleh Walikota Medan Drs. H. Rahudman Harahap MM.

Surat Keputusan Walikota Nomor 593.83/1266.K/2010. Tentang Penetapan harga komoditi tanaman sebagai dasar penaksiran ganti rugi atas tanaman yang terkena proyek

pembebasan/pelepasan tanah untuk kepentingan umum dalam Kota Medan. (Terlampir Pada Lampiran 8).

Menetapkan:

Kesatu: Harga komoditi tanaman sebagai dasar penaksir ganti rugi atas tanaman yang terkena proyek pembebasan/pelepasan tanah untuk kepentingan umum dalam Kota Medan, sebagaimana yang tertera pada lampiran keputusan ini.

Kedua: Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan, dan segala sesuatunya akan diadakan perubahan dan perbaikan kembali jika ternyata dikemudian hari terdapat kesalahan atau kekeliruan didalamnya.

Ditetapkan di Medan pada tanggal 04-10-2010. Ditandatangani oleh Walikota Medan Drs. Rahudman Harahap, MM. Untuk selanjutnya ada 71 jenis tanaman yang diganti rugi, Lampiran Nomor: 593.83/1266.K/2010. Tanggal 04-10-2010. Tentang penetapan harga komoditi tanaman sebagai dasar penaksiran ganti rugi atas tanaman yang terkena proyek pembebasan/pelepasan tanah untuk kepentingan umum.

Walikota Medan memberikan ganti rugi tanah kepada masyarakat sesuai dengan nilai jual objek pajak (NJOP) dimana keberadaan tanah yang akan dilepaskan, dengan pengertian, dalam penentuan besarnya harga ganti rugi tersebut tentunya lain daerahnya (lokasi) atau letak tanahnya, statusnya dan faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah tersebut maka dipastikan akan berbeda besarnya harga gantinya.

Proyek 1: Sebagaimana Surat Keputusan Nomor: 593.83/1626.K/2010, Tentang penetapan besarnya ganti rugi tanah, bangunan dan tanaman untuk kepentingan pembangunan jalan, di Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda khusus untuk yang 5 (lima) persil di Kelurahan Sei. Putih Timur II Kecamatan Medan Petisah. (Terlampir pada Lampiran 9)

Memutuskan/menetapkan:

Kesatu: Menetapkan besarnya ganti rugi tanah, bangunan dan tanaman untuk kepentingan pembangunan jalan, di Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda khusus untuk yang 5 (lima) persil di Kelurahan Sei. Putih Timur II Kecamatan Medan Petisah.

Kedua: Terhadap tanah yang terkena untuk rencana pembangunan di Jalan Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda ditetapkan nilai ganti rugi tanah sebagai berikut:

- a. untuk tanah yang terletak/menghadap Jalan Gatot Subroto ditetapkan dengan nilai sebesar Rp. 4.500.000,-/M2 (empat juta lima ratus ribu rupiah setiap meter persegi).
- b. Untuk tanah yang terletak/menghadap Gang: Warga ditetapkan dengan nilai sebesar Rp.2.190.000,-/M2 (dua juta seratus sembilan puluh ribu rupiah setiap meter persegi)

Ketiga: Besarnya ganti rugi bangunan yang berdiri di atas persil tanah terkena rencana pembangunan di Jalan Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda dibayar mengacu kepada Keputusan Walikota Medan Nomor 640/1253.K/2010 Tanggal 24-September-2010.

Keempat: Besarnya ganti rugi tanaman yang berdiri di atas persil tanah terkena rencana pembangunan di Jalan Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda dibayar mengacu kepada Keputusan Walikota Medan Nomor 593.83/1266.K/2010 Tanggal 04-Oktober-2010.

Kelima: Bagi tanah yang bersetatus sertifikat hak milik (SHM) dan sertifikat hak guna bangunan (HGB) yang terkena dan tidak habis, maka biaya pemotongan luas tanah menjadi tanggung jawab Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan Kota Medan.

Keenam: Teknis pengeluaran/realisasi biaya ganti rugi yang dimaksud pada diktum kesatu keputusan ini harus berpedoman kepada ketentuan peraturan yang berlaku serta tidak dibenarkan melakukan penyimpangan dari ketentuan yang telah ditetapkan dalam keputusan ini, kecuali telah memperoleh izin tertulis dari walikota Medan.

Ketujuh: Pelaksanaan keputusan ini diserahkan kepada panitia pembebasan/ pelepasan tanah (P2T) Kota Medan dan dalam pelaksanaan pembayaran uang ganti rugi harus dilakukan secara langsung oleh pemegang kas kepada yang berhak dan pelaksanaan pembayaran dilakukan di kantor lurah setempat.

Kedelapan: Dengan berlakunya keputusan ini, maka Keputusan Walikota Medan Nomor. 593.83/1023.K/2006 tanggal 06 Oktober 2006 mengatur hal yang sama dicabut dan tidak berlaku.

Kesembilan: Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan, dengan ketentuan segala sesuatunya akan dilakukan perbaikan kembali sebagaimana mestinya jika dikemudian hari terdapat kekeliruan dan atau kesalahan di dalamnya.

Ditetapkan di Medan pada tanggal 9 Nopember 2010. Ditandatangani oleh Walikota Medan Drs. Rahudman Harahap, MM.

Kronologis pembangunan jalan, di Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda khusus untuk yang 5 (lima) persil di Kelurahan Sei. Putih Timur II Kecamatan Medan Petisah:

1. Surat Sekda Kota Medan No. 511.3/6931 tanggal 6 Mai 2004 perihal pendataan pedagang pemindahan Pasar Meranti.
2. Surat Dinas Tata Kota & Tata Bangunan No. 005/1985 tanggal 18 Mai 2004 perihal undangan dengan acara membicarakan rencana pembangunan Jalan Iskandar Muda terusan Gang Warga.
3. Surat Lurah Sai. Putih Timur II No. 620/064 tanggal 16 Juni 2004 perihal rencana pelebaran Jalan Gang Warga, dalam hal ini masyarakat menuntut harga ganti rugi sebesar Rp. 3.000.000,- per M2 tanpa memandang klas tanah.
4. Surat Dinas Tata Kota & Tata Bangunan No. 650/DTKTB/95/2004 tanggal 30 Juni 2004 perihal rencana pelebaran Jalan Gang Warga.
5. Surat Dinas Tata Kota & Tata Bangunan No. 903/2814 tanggal 2 Juli 2004 perihal pengesahan gambar Gang Warga.
6. Surat Dinas Tata Kota & Tata Bangunan No. 650/99/P/DTKTB/2004 tanggal 7 Juli 2004 perihal persiapan untuk musyawarah dengan masyarakat Gang Warga.
7. Surat Dinas Tata Kota & Tata Bangunan No. 620/2875/04 tanggal 14 Juli 2004 perihal musyawarah dengan masyarakat dalam rangka rencana pelebaran Gang Warga.
8. Surat Dinas Tata Kota & Tata Bangunan No. 005/2969 tanggal 19 Juli 2004 perihal musyawarah dengan masyarakat Gang Warga.
9. Surat lurah Sei. Putih Timur II No. 662/49 tanggal 12 Mei 2006 perihal pembebasan tanah.
10. Surat Dinas Tata Kota & Tata Bangunan No.620/2360 tanggal 27 Juni 2006 perihal pengajuan penawaran pekerjaan penilaian harga tanah yang terkena pembebasan tanah untuk keperluan pelurusan jalan Iskandar Muda (Gang Warga) berdasarkan harga nyata.
11. Surat PT. Surveyor Indonesia No. SRT-725A/MED-VI/ADM/SUD/06 tanggal 28 Juni 2006 perihal pengajuan penawaran pekerjaan penilaian harga tanah yang terkena pembebasan tanah untuk keperluan pelurusan jalan Iskandar Muda (Gang Warga) berdasarkan harga pasar.

12. Surat Lurah Sei. Putih Timur II No. 622/076 tanggal 06 Juli 2006 perihal pembebasan tanah.
13. Surat PT. Surveyor Indonesia No. SRT-801/MED-VII/ADM/SUD/2006 tanggal 7 Juli 2006 perihal penyampaian buku laporan hasil penelitian.
14. Surat Dinas Tata Kota & Tata Bangunan No. 620/2698 tanggal 20 Juli 2006 perihal mohon diterbitkan SK Walikota Medan tentang penetapan ganti rugi tanah untuk kepentingan pelebaran Gang. Warga.
15. Surat Ketua Kenajiran Mesjid Al-Yasamin tanggal 28 September 2006 perihal mohon keseriusan pelebaran Gang. Warga.
16. Terbitnya SK Walikota Medan No.593.83/1023.K/2006 tanggal 6 Oktober 2006 tentang penetapan besarnya ganti rugi tanah untuk kepentingan pelebaran Gang.Warga sebagai jalan penghubung antara jalan Jend. Gatot Subroto dengan jalan Meranti Kel. Sei. Putih Timur II Kec. Medan Petisah Kota Medan seluas 3.731 M1 (dalam hal ini tidak memperhitungkan nilai ganti rugi terhadap persil yang menghadap Jalan Gatot Subroto).
17. Surat Dinas Tata Kota & Tata Bangunan No.005/4156 tanggal 28 Nopember 2006 perihal pembayaran ganti rugi tanah, Bangunan dan Tanaman milik masyarakat Gang. Warga (Pembayaran Tahap I dan dapat dibebaskan sebanyak 20 Persil dan yang belum bebas sebanyak 36 Personil).
18. Surat Dinas Tata Kota & Tata Bangunan No.620/2765 tanggal 5 Oktober 2007 perihal percepatan dan penyelesaian pembebasan tanah Gang. Warga.
19. Surat Dinas Tata Kota & Tata Bangunan No. 620/3034 tanggal 19 Nopember 2007 perihal data NJOP tahun 2007 dan harga pasar tanah di Gang Warga khusus untuk persil yang menghadap Jalan Gatot Subroto.
20. Surat Dinas Tata Kota & Tata Bangunan No. 620/3004 tanggal 19 Nopember 2007 perihal Panggilan pembayaran ganti rugi tanah/bangunan/tanaman untuk kepentingan pembangunan Gang. Warga (dapat dibebaskan sebanyak 27 persil dan yang belum bebas sebanyak 9 persil).
21. Surat Lurah Sei. Putih Timur II No. 622/223 tanggal 20 Nopember 2007 perihal Data NJOP tahun 2007 dan harga pasar tanah di Gang. Warga khusus untuk persil yang menghadap Jalan Gatot Subroto.

22. Surat Dinas Tata Kota & Tata Bangunan No. 005/3131 tanggal 26 Nopember 2007 perihal undangan untuk acara pembahasan percepatan penyelesaian pembebasan Gang. Warga.
23. Surat Dinas Tata Kota & Tata Bangunan No. 620/1292 tanggal 12 Mei 2008 perihal penyelesaian pembebasan Gang. Warga/terusan Jalan Iskandar Muda
24. Surat T. Muhammad Yusuf Ali tanggal 6 Oktober 2008 perihal permohonan persetujuan harga ganti rugi tanah Lokasi Gang. Warga. (terlampir Fotocopi PBB).
25. Surat Dinas Tata Kota & Tata Bangunan No. 620/3227 tanggal 3 Nopember 2008 perihal pembayaran ganti rugi tanah, bangunan dan tanaman milik masyarakat pada lokasi Gang. Warga/terusan Jalan Iskandar Muda (dapat dibebaskan pada TA.2008 sebanyak 6 Persil dan belum bebas sebanyak 3 Persil).
26. Surat Dinas Tata Kota & Tata Bangunan No.005/3384 tanggal 11 Nopember 2008 perihal undangan untuk acara pembahasan penyelesaian pembebasan tanah Gang.Warga (Pembahasan I), hal ini dilakukan karena adanya keberatan terhadap nilai ganti rugi yang mengacu kepada SK Walikota Medan No. 593.83/1023.K/2006 tanggal 6 Oktober 2006 oleh pemilik tanah (3 Persil).
27. Surat Dinas Tata Kota & Tata Bangunan No.005/3424 tanggal 14 Nopember 2008 perihal undangan untuk acara pembahasan penyelesaian pembebasan Gang. Warga (Pembahasan II).
28. Surat Mahmud Effendy Cs tanggal 20 Nopember 2008 hal harga tanah Jalan Gatot Subroto (terlampir fotocopi PBB Tahun 2008).
29. Surat Dinas Tata Kota & Tata Bangunan No.005/3534 tanggal 20 Nopember 2008 perihal undangan untuk acara pembahasan penyelesaian pembahasan tanah Gang. Warga (Pembahasan Terakhir).
30. Mengingat adanya desakan dari pemilik tanah yang terletak mulai dari Gang. Saidi s/d Jalan Gatot Subroto sebanyak 3 Persil dan rencana pekerjaan fisik pembangunan jalan akan dilaksanakan pada TA. 2009, maka diusulkan penerbitan SK Walikota Medan tentang penetapan ganti rugi tanah pada lokasi tersebut sehingga tercapai percepatan penyelesaian pembebasan tanah pada Gang. Warga (terlampir Gambar Situasi Pembebasan Tanah).

Proyek 2: Surat Keputusan Walikota Medan Nomor: 593.83/1628.K/2010 Tentang penetapan besarnya ganti rugi tanah, bangunan dan tanaman untuk kepentingan pembangunan *Fly Over* Jamin Ginting Kelurahan Kwala Bekala- Kecamatan Medan Johor. (Terlampir pada Lampiran 10)

Memutuskan/menetapkan:

Kesatu: Menetapkan besarnya ganti rugi tanah, bangunan dan tanaman untuk kepentingan pembangunan *Fly Over* Jamin Ginting Kelurahan Kwala Bekala- Kecamatan Medan Johor.

Kedua: Terhadap tanah yang terkena untuk rencana pembangunan *Fly Over* Jamin Ginting ditetapkan nilai ganti rugi untuk status tanah Negara sebagai berikut:

- a. Untuk tanah yang menghadap Jalan Abdul Haris Nasution dan Jalan Jamin Ginting ditetapkan sebesar Rp. 2.930.000,-/M² (dua juta sembilan ratus tiga puluh ribu rupiah setiap meter persegi)
- b. Untuk tanah yang terletak/menghadap Jalan Ngumban Surbakti ditetapkan sebesar Rp. 1.960.000,-/M² (satu juta sembilan ratus enam puluh ribu rupiah setiap meter persegi)

Ketiga: Besarnya ganti rugi bangunan yang berdiri di atas persil tanah terkena rencana pembangunan *Fly Over* Jamin Ginting dibayar mengacu kepada Keputusan Walikota Medan Nomor 640/1253.K/2010 Tanggal 24-September-2010.

Keempat: Besarnya ganti rugi tanaman yang berdiri di atas persil tanah terkena rencana pembangunan *Fly Over* Jamin Ginting dibayar mengacu kepada Keputusan Walikota Medan Nomor 593.83/1266.K/2010 Tanggal 4-Oktober-2010.

Kelima: Bagi tanah yang bersetatus sertifikat hak milik (SHM) dan sertifikat hak guna bangunan (HGB) yang terkena dan tidak habis, maka biaya pemotongan luas tanah menjadi tanggung jawab Bina Marga Propinsi Sumatera Utara dan Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan Kota Medan.

Keenam: Teknis pengeluaran/realisasi biaya ganti rugi yang dimaksud pada diktum kesatu keputusan ini harus berpedoman kepada ketentuan peraturan yang berlaku serta tidak dibenarkan melakukan penyimpangan dari ketentuan yang telah ditetapkan dalam keputusan ini, kecuali telah memperoleh izin tertulis dari Walikota Medan.

Ketujuh: Pelaksanaan keputusan ini diserahkan kepada panitia pembebasan/pelepasan tanah (P2T) Kota Medan dan dalam pelaksanaan pembayaran uang ganti rugi harus dilakukan secara langsung oleh pemegang kas kepada yang berhak dan pelaksanaan pembayaran dilakukan di kantor lurah setempat.

Kedelapan: Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan, dengan ketentuan segala sesuatunya akan dilakukan perbaikan kembali sebagaimana mestinya jika dikemudian hari terdapat kekeliruan dan atau kesalahan di dalamnya.

Ditetapkan di Medan pada tanggal 9 Nopember 2010. Ditandatangani oleh Walikota Medan Drs. Rahudman Harahap, MM.

Proyek 3: Surat Keputusan Walikota Medan Nomor: 593.83/1860.I/2010 Tentang penetapan besaran ganti rugi tanah, bangunan dan tanaman untuk kepentingan umum pembangunan Jalan akses masuk dan keluar lokasi terminal sayur segmen II di Kelurahan Lau Cih dan Sidomulyo Kecamatan Medan Tuntungan. (Terlampir pada Lampiran 11)

Menetapkan: Keputusan Walikota Medan tentang penetapan besaran ganti rugi tanah, bangunan dan tanaman untuk kepentingan umum pembangunan Jalan akses masuk dan keluar lokasi terminal sayur segmen II di Kelurahan Lau Cih dan Sidomulyo Kecamatan Medan Tuntungan.

Kesatu: Terhadap tanah yang terkena untuk rencana pembangunan Jalan akses masuk dan keluar lokasi terminal sayur segmen II di Kelurahan Lau Cih dan Sidomulyo Kecamatan Medan Tuntungan ditetapkan nilai ganti rugi tanah sebesar Rp. 1.90.000,-/M2 (seratus sembilan puluh ribu rupiah setiap meter persegi)

Kedua: Besarnya ganti rugi bangunan yang berdiri di atas persil tanah terkena rencana pembangunan Jalan akses masuk dan keluar terminal sayur dibayar mengacu kepada Keputusan Walikota Medan Nomor 640/1253.K/2010 Tanggal 24-September-2010. Tentang penetapan nilai harga bangunan sebagai dasar penaksiran ongkos-ongkos pemeriksaan bangunan dan penaksiran ganti rugi di Kota Medan.

Ketiga: Besarnya ganti rugi tanaman yang berdiri di atas persil tanah terkena rencana pembangunan Jalan akses masuk dan keluar terminal sayur dibayar mengacu kepada Keputusan Walikota Medan Nomor 593.83/1266.K/2010 Tanggal 4-Oktober-2010.

Penetapan harga komoditi tanaman sebagai dasar penaksiran ganti rugi atas tanaman yang terkena proyek pembebasan/pelepasan tanah untuk kepentingan umum di Kota Medan.

Keempat: Bagi tanah yang bersetatus sertifikat hak milik (SHM) dan sertifikat hak guna bangunan (HGB) yang terkena dan tidak habis, maka biaya pemotongan luas tanah menjadi tanggung jawab Bina Marga Kota Medan.

Kelima: Besarnya ganti rugi tanah bangunan dan tanaman yang akan dibayarkan kepada tiap-tiap penerima dicantumkan dalam daftar nominatif yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan serta menjadi lampiran dari keputusan ini.

Keenam: Teknis pengeluaran/realisasi biaya ganti rugi harus berpedoman kepada ketentuan peraturan yang berlaku serta tidak dibenarkan melakukan penyimpangan dari ketentuan yang telah ditetapkan dalam keputusan ini, kecuali telah memperoleh izin tertulis dari Walikota Medan.

Ketujuh: Pelaksanaan keputusan ini diserahkan kepada panitia pembebasan/pelepasan tanah (P2T) Kota Medan dan dalam pelaksanaan pembayaran uang ganti rugi harus dilakukan secara langsung oleh pemegang kas kepada yang berhak dan pelaksanaan pembayaran dilakukan di kantor lurah setempat.

Kedelapan: Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan, dengan ketentuan segala sesuatunya akan diadakan perubahan dan perbaikan kembali jika ternyata dikemudian hari terdapat kekeliruan dan atau kesalahan di dalamnya.

Ditetapkan di Medan pada tanggal 29 Desember 2010. Ditandatangani oleh Walikota Medan
Drs. Rahudman Harahap, MM.

Sebagaimana Surat Keputusan Nomor 593/638.K/2009. Tentang Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Kota Medan dan tugas Panitia Pengadaan Tanah (Pasal 7 Perpres No. 65 Tahun 2006) antara lain: Panitia Pengadaan Tanah telah memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat, tentang rencana pelepasan hak atas tanah masyarakat, kemudian mengadakan penelitian dan inventarisasi atas bidang tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada berkaitan dengan tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan. Mengadakan penelitian mengenai status hukum bidang tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan dan meneliti dokumen yang mendukungnya, mengenai statusnya: Apakah Hak milik, dan apakah Hak milik itu sudah

disertifikasikan, atau hanya Sk Notaris/PPAT, SK. Camat, Surat keterangan jual beli (“dibawah tangan”), kemudian apakah Hak guna bangunan, serta tanah-tanah garapan yang belum mempunyai surat keterangan dari BPN Kota Medan, karena status hukum tersebut akan mempengaruhi harga ganti rugi tanah. Hasil pelaksanaan tugas dari Panitia Pengadaan Tanah diumumkan di kantor Lurah setempat dan menginventarisasikan. Tugas selanjutnya menerima hasil penilaian harga tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dari lembaga atau Tim Penilai Harga Tanah dan pejabat yang bertanggung jawab menilai bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, hal yang sangat penting dan harus dilaksanakan adalah mengadakan musyawarah dengan para pemilik tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang akan mereka terima, musyawarah ini telah dilaksanakan beberapa kali pertemuan, sampai menemukan suatu kata sepakat dalam penetapan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan. Panitia Pengadaan Tanah telah menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada pemilik-pemilik tanah, kemudian Panitia Pengadaan Tanah membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak, dan seluruh kegiatan Panitia Pengadaan Tanah serta semua berkas pengadaan tanah diadministrasikan dan didokumentasikan untuk bukti laporan pertanggungjawaban ke tiga proyek tahun anggaran 2009/2010 kepada Walikota Medan mengenai hasil musyawarah tercapai/tidak tercapai kesepakatan ataupun pengambilan keputusan antara pemilik tanah dengan Panitia Pengadaan Tanah juga Panitia Pengadaan Tanah bertanggung jawab sepenuhnya atas pengelolaan/pelaksanaan proyek tersebut, maupun pengelolaan keuangan. Serta menyampaikan laporan bulanan kepada Walikota Medan selambat-lambatnya tanggal 10 setiap bulannya. Semua tugas dari Panitia Pengadaan Tanah telah dilaksanakan dengan semestinya sesuai dengan Pasal 7 Perpres No. 65 Tahun 2006, walaupun pada awal sosialisasi rencana pelepasan/penyerahan adanya sedikit rintangan atau pun hambatan (hasil wawancara dengan Bapak Ir. Thomas Sinuhaji Panitia Pengadaan Tanah dari Kantor Dinas Tata Kota & Tata Bangunan, sebagai Pimpro dilapangan, pada tanggal 1, 8, 15 Agustus 2011, bertempat di Kantor Dinas Tata Kota & Tata Bangunan). Dapat penulis informasikan bahwa proyek pengadaan dan pelepasan hak atas tanah yang dilaksanakan oleh kepanitiaan dan Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan Kota Medan ada tiga proyek (mewakili beberapa proyek di Kota Medan) pelaksanaan pengadaan dan pelepasan hak atas tanah untuk pelebaran jalan: Proyek 1: Pembangunan jalan, di Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda khusus untuk

yang 5 (lima) persil di Kelurahan Sei. Putih Timur II Kecamatan Medan Petisah. Proyek 2: Pembangunan pembangunan *Fly Over* Jamin Ginting Kelurahan Kwala Bekala- Kecamatan Medan Johor. Proyek 3: Pembangunan Jalan akses masuk dan keluar lokasi terminal sayur segmen II di Kelurahan Lau Cih dan Sidomulyo Kecamatan Medan Tuntungan. Ketiga proyek ini dikategorikan sebagai proyek berskala kecil sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 20 Perpres No. 65 Tahun 2006 Bab IV yaitu pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1(satu) Ha, dapat dilakukan langsung oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, Oleh sebab itulah ke tiga proyek ini hanya dilakukan dan ditangani atau dilaksanakan langsung oleh instansi yang memerlukan tanah yaitu Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan Kota Medan. Dapat kita lihat sebagaimana susunan panitianya hanya terdiri dari:

- a. Sekretaris daerah Kota Medan sebagai ketua/merangkap anggota.
- b. Asisten Pemerintahan Setda Kota Medan sebagai wakil ketua/merangkap anggota.
- c. Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan sebagai sekretaris/merangkap anggota.
- d. Anggota:
 - 1) Kepala Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan Kota Medan.
 - 2) Kepala Dinas Perumahan dan Pemukiman Kota Medan.
 - 3) Kepala Dinas Pertanian dan Kelautan Kota Medan.
 - 4) Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Medan.
 - 5) Camat setempat.
 - 6) Lurah setempat.

Pelaksanaan pengadaan dan pelepasan tanah yang dilaksanakan untuk pelebaran jalan dari tiga proyek yang termasuk dalam katagori pengadaan tanah skala kecil sebagaimana yang dimaksud dalam Perpres No. 65 Tahun 2006 Pasal 20 Bab IV. Pengadaan tanah skala kecil yang diatur dalam Pasal 20 tersebut maka susunan panitia pengadaan dan pelepasan hak atas tanah hanya ditangani atau dikelola dan dilaksanakan oleh Kepala Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan Kota Medan yang diunjuk oleh Walikota Medan dan ditandatangani oleh Walikota Medan.

Dalam penelitian ini penulis juga memaparkan secara ringkas, untuk melihat perbandingan tentang ganti rugi atas tanah yang diatur oleh Negara Malaysia, ganti rugi tanah di Malaysia dikenal dengan istilah pampasan atas tanah. Dalam kehidupan modern masa kini,

dikebanyakan Negara di dunia, masalah tanah diletakkan di bawah penguasaan Negara. Dengan kata lain, “Pemerintah Negara itu akan menetapkan aturan-aturan hukum berkaitan pemilikan, pemanfaatan dan pengurusan tanah, pengambilan tanah, termasuk ruang udara di atasnya”⁹⁶ Di Malaysia kewenangan mengenai tanah adalah “di bawah bidang kuasa Kerajaan Negeri, sebagaimana diperuntukkan di bawah Senarai II, Jadual Kesembilan, Perlembagaan Persekutuan (untuk selanjutnya dalam tulisan ini akan disingkat dengan PP atau Konstitusi Malaysia. Pihak Berkuasa Negeri (PBN)”⁹⁷ “berkuasa

atas, dan memiliki sepenuhnya, semua tanah kerajaan di dalam negeri”⁹⁸ “masing-masing termasuk semua galian dan bahan batuan di dalam atau di atas tanah bersangkutan. Pihak Berkuasa Negeri juga berkuasa untuk melepaskan tanah-tanah kerajaan seperti yang dibenarkan di bawah Kanun Tanah Negara, Enakmen”⁹⁹ “Pertambahan negeri-negeri”¹⁰⁰ serta “Enakmen Hutan Negeri”¹⁰¹.

Malaysia adalah merupakan sebuah Negara demokrasi yang menjunjung tinggi hak-hak asasi kemanusiaan. Dalam hal ini termasuk menghormati hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh penduduknya, begitu juga tentang pengambilan hak-hak atas tanah masyarakat. Prinsip undang-undang yang berkaitan dengan pengambilan tanah secara keseluruhannya terkandung dalam Akta Pengambilan Tanah 1960 (untuk selanjutnya dalam tulisan ini akan disingkat dengan APT 1960) yang digubal oleh parlimen melalui perkara 76 (4) Perlembagaan Persekutuan yang menyatakan parlimen boleh membuat undang-undang dalam apa-apa perkara dalam Senarai Negeri bagi menyelaraskan undang-undang dua buah negeri atau lebih.¹⁰² APT 1960 telah berlaku di Semenanjung Malaysia semenjak tanggal 13 Oktober 1960. Akte ini telah melalui beberapa proses perubahan sejak pertama diberlakukan, pada Tahun 1992, akte ini adalah APT 1960, Akte 486. Tujuan utama Akte Pengambilan Tanah ini adalah memproses pengambilan balik tanah dan membayar pampasan yang mencukupi, mewujudkan untuk menyatukan

⁹⁶ Abdul Aziz Hussin, *Undang-Undang Tanah Lesen Pendudukan Sementara dan Permit*, (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka 1996), cet. 1, h.1.

⁹⁷ Pihak Berkuasa Negeri (PBN), artinya Raja atau Gabenor negeri itu, mengikut mana-mana yang berkenaan. Tafsiran mengikut Kanun Tanah Negara 1965 (Akte 56/1965).

⁹⁸ Tanah Kerajaan didefinisikan di bawah seksyen 5, kanun Tanah Negara sebagai semua tanah di dalam negeri itu (termasuk sebanyak mana dasar mana-mana sungai dan tepi pantai serta dasar laut selain (a) tanah bermilik (b) tanah Rizab (c) tanah lombong (d) hutan simpanan.

⁹⁹ Enakmen adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Dewan Undangan Negeri (kecuali Serawak), dari negeri-negeri (Negara bagian) di Malaysia dan hanya berlaku pada negeri tersebut, sama fungsinya dengan Peraturan Daerah (Perda) di Indonesia dibuat DPRD.

¹⁰⁰ Tiap-tiap negeri mempunyai Enakmen Melombong Negeri masing-masing.

¹⁰¹ Akte Perhutanan Negara 1984 (*the National Forestry Act*. 1984) menggantikan Enakmen Perhutanan di Negeri-negeri Semenanjung Malaysia.

¹⁰² Teo Keang Sood dan Khaw Lake Tee, *Land Law Malaysia: Cases and Commentary*, (Singapore: Butterworths 1987), h. 20.

undang-undang yang berkaitan dengan pengambilan tanah, penilaian tanah, pentaksiran pampasan tanah yang musti dihitung atau ditaksir terhadap sesuatu pengambilan tanah dan perkara-perkara lain secara kebetulan berbangkit, maka perwujudannya adalah selaras dengan kehendak artikel 13 (2) PP, yang menyatakan tiada undang-undang yang boleh membuat peruntukan bagi mengambil atau mengguna harta benda dengan paksa dengan tiada pampasan yang mencukupi. Walaupun demikian dalam hal ini kerajaan mempunyai hak dengan terpaksa untuk mengambil balik tanah milik atau hak-hak milik masyarakat berhubung diperlukan untuk projek pembangunan atau infrastruktur. Proses pengambilan tanah juga dapat mengatasi masalah pindah milik dan halangan-halangan perundangan yang memerlukan waktu yang sangat lama. Pengambilan hak atas tanah tersebut harus dilaksanakan walaupun pemilik tanah tidak setuju dan tawar menawar mengenai harga tidak diperlukan.¹⁰³

Dasar dari pengambilan hak atas tanah diatur di dalam Perkara 13 Perlembagaan Persekutuan seperti berikut:

- a. "Tiada seorangpun dapat dicabut hartanya kecuali berdasarkan undang-undang.
- b. Tidak ada suatu aturan hukum yang bisa mengambil atau menggunakan harta dengan paksa dan tidak membayar ganti kerugian yang secukupnya kepada orang yang berkenaan",¹⁰⁴

sebenarnya menurut bahagian 2 Perlembagaan Persekutuan, seseorang individu itu mempunyai kebebasan asasi terhadap hartanya termasuk tanah. Di Malaysia hak setiap individu terhadap hartanya untuk dimiliki secara terus menerus dijamin di bawah perkara Artikel PP di dalam APT 1960 perkara 13 (1) PP yang isinya antara lain:

Tiada seorangpun boleh dilucutkan hartanya kecuali mengikut undang-undang, yaitu setiap pengambilan musti dibuat secara undang-undang.

Perkataan undang-undang yang dimaksud disini adalah undang-undang yang mentadbirkan soal pengambilan tanah dan tiada sesuatu undang-undang boleh membuat peruntukan bagi mengambil atau menggunakan harta dengan paksa tanpa membayar pampasan yang mencukupi, APT1960 adalah merupakan satu set undang-undang yang dibuat khusus untuk mengambil balik tanah milik dengan syarat yaitu dipatuhi segala peruntukan yang disediakan dan pembayaran pampasan yang mencukupi. Maksud dari pampasan yang mencukupi yaitu pengantian hak atas tanah harus mengikuti nilai pasaran tanah yang ditetapkan oleh prinsip undang-undang yang telah dinyatakan secara terperinci dalam jadual pertama APT1960 untuk jaminan pengantian tanah masyarakat dalam hal ini dijamin oleh PP.

¹⁰³ *Manual Pengambilan Tanah-Akte Pengambilan Tanah 1960 (Akte 486)*, (Seksyen pengambilan Tanah Jabatan Ketua Pengarah Tanah dan Galian), h. 1

¹⁰⁴ Helmi Hussain, *Akta Pengambilan Tanah 1960: Suatu Huraian dan Kritikan*, (Bangi: Universiti Malaysia, 1999). h. 19.

Penggunaan APT1960 tidak boleh dilaksanakan dengan sewenang-wenang. Pengambilan tanah di bawah APT 1960 adalah suatu proses dimana tanah yang telah dimiliki atau dikuasai oleh individu atau badan diwajibkan untuk mengembalikan tanah tersebut kepada kerajaan negeri dan pengambilan tersebut juga tertakluk kepada pampasan yang mencukupi.

Kebebasan dan hak individu terhadap harta dijamin oleh perkara 13 PP dimana harta tersebut hanya boleh dilucutkan melalui undang-undang dan dalam konteks pengambilan tanah di Malaysia, ia tertakluk kepada APT 1960. Walau bagaimanapun pengambilan tanah secara paksa yang dibenarkan oleh APT 1960 hanya memberikan kuasa kepada Pihak Berkuasa Negeri sahaja dalam mendapatkan tanah tersebut.¹⁰⁵

Pihak Berkuasa Negeri dalam hal ini boleh mengambil tanah secara paksa jika pengambilan tanah tersebut mempunyai tujuan pembangunan ekonomi Negara dan kepentingan awam. Kepentingan awam yaitu “peningkatan ekonomi, peningkatan kedudukan sosial untuk suatu daerah atau sekitarnya. Untuk maksud awam. Ini adalah tanah-tanah untuk kegunaan berbentuk awam yaitu tanah-tanah diambil untuk mendirikan sekolah, hospital, balai raya, tempat letak kereta dan sebagainya”.¹⁰⁶ Istilah maksud “awam boleh dikatakan mengandungi satu maksud yang mementingkan penglibatan atau melibatkan secara langsung kepentingan am masyarakat yang bertentangan dengan kepentingan individu”.¹⁰⁷ “Penentuan maksud atau tujuan awam adalah menggunakan ujian pengertian biasa yaitu dengan melihat maksud itu memelihara dan menyediakan kepentingan-kepentingan am kepada masyarakat atau sebaliknya”.¹⁰⁸ Seandainya maksud sesuatu pengambilan tanah tidak sesuai dengan salah satu tujuan-tujuan yang dinyatakan dalam seksyen 3 APT 1960, maka pengambilan tanah itu dinyatakan tidak sah atau sebaliknya, peraturan pengambilan hak atas tanah di Malaysia bertujuan demi kepentingan umum hal serupa juga kita jumpai pengaturannya dalam Perpres No. 65 Tahun 2006.

Penentuan nilai pampasan di Malaysia menggunakan satu panduan yaitu berasaskan nilai pasaran. Tidak ada takrif atau harga pasaran yang diberikan oleh Akta Pengambilan Tanah 1960 tentang nilai pasaran sebidang tanah. Nilai pasaran bermakna pampasan hendaklah ditentukan berdasarkan kesepakatan harga dari penjual dan pembeli berdasarkan harga tanah terkini di

¹⁰⁵ Zalina Zakaria, *Pengambilan Tanah Secara Paksa Di Bawah Akte Pengambilan Tanah 1960, Gangguan Kepada Perkara Pelembagaan Persekutuan*, Jurnal Syariah 14-2-2006, Akademi Pengajian Islam Universiti Malaya. h.86.

¹⁰⁶ Rizuan Awang, *Undang-Undang Tanah Islam Pendekatan Perbandingan*, (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1994), h. 274.

¹⁰⁷ Buku Panduan Pentadbiran Tanah (1980), Jabatan Tanah dan Galian Persekutuan. h. 227.

¹⁰⁸ Saleh Buang, *Undang Tanah Malaysia*, (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1993), h. 220.

sekitar kawasan itu. Sedangkan Perpres No. 65 Tahun 2006 ganti rugi yang layak yaitu berdasarkan atas nilai:

- a. Nilai jual objek pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan nilai objek pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian lembaga/tim penilai harga tanah yang ditunjuk panitia.
- b. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab dibidang bangunan.
- c. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab dibidang pertanian. (Pasal 15 Perpres No. 65 Tahun 2006).

Selain faktor nilai pasar tanah saat pengambilan hak atas tanah, “kerugian akibat dipecahnya bidang tanah tertentu dan biaya pindah atau pekerjaan, turunnya hasil pemegang hak dan segala perbaikan yang dilakukan dengan sepengetahuan pejabat yang berwenang dapat juga dijadikan pertimbangan untuk menentukan besarnya ganti kerugian”.¹⁰⁹

Namun, sebaiknya di Malaysia hal-hal tertentu dikesampingkan dalam memperkirakan ganti kerugian. Misalnya, urgensi pengambilan tanah, keengganan pemegang hak untuk meninggalkan tanahnya, kerusakan tanah setelah diumumkan pengambilan tanah, peningkatan nilai tanah dihubungkan dengan penggunaannya dikemudian hari, kenaikan nilai pasar karena perbaikan yang dilakukan dalam waktu dua tahun sebelum diumumkannya pengambilan tanah tersebut.¹¹⁰

Perpres No. 65 Tahun 2006 mengatur tentang bentuk ganti rugi, sebagaimana isi Pasal 13 Perpres No. 65 Tahun 2006.

(1) Bentuk ganti rugi dapat berupa:

- a. uang; dan/atau
- b. tanah pengganti; dan/atau
- c. pemukiman kembali.

Sedangkan di Malaysia bentuk atau macam pampasan hanya satu pilihan yaitu berupa uang.

D. Pembahasan

1. Pelaksanaan Ganti Rugi Pelepasan Hak Atas Tanah Di Kota Medan

¹⁰⁹ Legal Reseach Board, *Land Acquisition Act, (Act, 34 of 1960)*. (Kuala Lumpur: International Law Book Services, 1987), h. 35.

¹¹⁰ *Ibid*, h. 35-36.

Tujuan keberadaan Perpres No.65 Tahun 2006 di Negara Republik Indonesia ini adalah untuk pelaksanaan pengadaan hak atas tanah demi kepentingan umum. Istilah pengadaan tanah ini lahir karena terbatasnya persediaan tanah untuk pembangunan, dan untuk memperoleh atau menguasai tanah-tanah tersebut perlu dilaksanakan, dengan memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut,

Pelaksanaan pengadaan tanah pada hakekatnya bertujuan untuk melaksanakan kegiatan pembangunan demi kepentingan umum, tanah yang dibutuhkan sebagai sarannya mutlak diperlukan dengan anggapan bahwa tanah tersebut perlu untuk kegiatan pembangunan. Berdasarkan uraian hasil penelitian terhadap beberapa proyek pelebaran jalan di Kota Medan adalah:

Proyek 1:

Untuk kepentingan pembangunan pelebaran jalan, di Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda khusus untuk yang 5 (lima) persil di Kelurahan Sei. Putih Timur II Kecamatan Medan Petisah. Sebenarnya Pemerintah Kota Medan melalui Panitia Pengadaan Tanah telah melaksanakan pembangunan Jalan Iskandar Muda terusan (Gang: Warga) pada Desember 2008, pada hal ini, masyarakat menuntut harga ganti rugi tanah sebesar Rp. 300.000,- per M2 tanpa memandang kelas tanah, Panitia Pengadaan Tanah dalam menetapkan harga ganti rugi tanah bervariasi, melihat dari status hak kepemilikan tanah yang mereka miliki.

Dalam penelitian ini penulis mengambil objek penelitian **Proyek 1:** Kepentingan pembangunan pelebaran jalan, di Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda khusus untuk yang 5 (lima) persil di Kelurahan Sei. Putih Timur II Kecamatan Medan Petisah. Adanya 5 (lima) persil tanah di Kelurahan Sei. Putih Timur II Kecamatan Medan Petisah yang belum mendapat ganti rugi, karena pada saat panitia melepaskan tanah-tanah masyarakat untuk kepentingan pembangunan pelebaran jalan, di Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Mudan pada Desember 2008, masih ada 5 (lima) persil tanah di Kelurahan Sei. Putih Timur II Kecamatan Medan Petisah yang belum mendapat ganti rugi karena warga yang mempunyai tanah tidak mau menerima uang ganti rugi, menurut mereka uang ganti rugi tersebut tidak sesuai harganya dengan tanah-tanah mereka.

Untuk jelasnya penulis akan memaparkan kronologis pembangunan pelebaran jalan, di Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Mudan pada Desember 2008. Pada tanggal 18 Mai 2004 Dinas Tata Kota & Tata Bangunan melayangkan surat undangan Nomor. 005/1985 yang

ditujukan kepada masyarakat yang tanahnya akan dilepaskan untuk rencana pembangunan jalan, di Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda, perihal acara membicarakan rencana pembangunan jalan, di Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda. Musyawarah pertama berlangsung antara Panitia Pengadaan Tanah dengan masyarakat, kesimpulan dan hasil dari musyawarah tersebut, masyarakat menuntut harga ganti rugi tanah sebesar Rp 3000.000,- per M2 tanpa memandang kelas tanah.

Pada tanggal 16 Juni 2004 Lurah Sei. Putih Timur II mengeluarkan surat Nomor 620/064, perihal rencana pelebaran jalan Gang: Warga. Pada tanggal 30 Juni 2004, keluarlah Surat Dinas Tata Kota & Tata Bangunan Nomor. 650/DTKTB/95/2004 perihal rencana pelebaran jalan Gang: Warga. Pada tanggal 14 dan 19 Juli 2004 musyawarah kedua dan ketiga dilaksanakan pembicaraan masih sekitar harga ganti rugi tanah dan apa-apa yang ada diatas tanah tersebut misalnya bangunan, tanaman, dan lainnya. Panitia Pengadaan Tanah mengajukan harga sesuai dengan harga NJOP (hasil wawancara dengan Bapak Ir. Thomas Sinuhaji Panitia Pengadaan Tanah dari Kantor Dinas Tata Kota & Tata Bangunan, sebagai Pimpro dilapangan, pada tanggal 20 September 2011, bertempat di Kantor Dinas Tata Kota & Tata Bangunan), namun masyarakat tidak setuju dengan harga NJOP (Rp. 1900.000) yang ditawarkan pihak panitia. Harga ganti rugi tanah bervariasi melihat dari status hak kepemilikan tanah yang mereka miliki. Masyarakat tetap bertahan dengan harga tanah sebesar Rp 3000.000,- per M2 tanpa memandang kelas tanah, karena dalam beberapa kali pertemuan musyawarah tidak menghasilkan kata sepakat tentang harga ganti rugi tanah, maka pihak panitia mengundang Tim Penaksir dari PT. Surveyor Indonesia, untuk menaksir dan mengajukan penawaran terhadap harga ganti rugi tanah masyarakat. Pertemuan musyawarah kali ini berjalan cukup alot untuk mempertahankan keinginan masing-masing, namun pada akhirnya dari kedua belah pihak menemukan dan mengambil suatu kesepakatan yaitu; harga ganti rugi tanah bervariasi melihat dari status hak kepemilikan tanah yang mereka miliki, ditetapkan harga ganti rugi tanah diatas harga NJOP namun tidak sampai sebesar Rp 3000.000,- per M2.

Setelah adanya suatu kata sepakat antara panitia dan masyarakat maka pada tanggal 20 Juli 2006 Dinas Tata Kota & Tata Bangunan mengeluarkan surat permohonan Nomor: 620/2698, perihal mohon diterbitkan SK. Walikota Medan tentang penetapan ganti rugi tanah Untuk kepentingan pembangunan pelebaran jalan, di Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda. Permohonan panitia kemudian terjawab dengan terbitnya SK Walikota Medan Nomor:

593.83/1023.K/2006 tanggal 06 Oktober 2006 tentang penetapan besarnya harga ganti rugi tanah untuk kepentingan pelebaran jalan di Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda sebagai jalan penghubung antara jalan Jend. Gatot Subroto dengan Jalan Meranti Kel. Sei. Putih Timur II Kec. Medan Petisah Kota Medan seluas 3.731 M² (dalam hal ini tidak memperhitungkan nilai ganti rugi terhadap persil yang menghadap Jalan Jend. Gatot Subroto).

Maka pada tanggal 28 Nopember 2006, dimulai pembayaran ganti harga ganti rugi tanah dan apa-apa yang ada diatas tanah tersebut misalnya bangunan, tanaman milik masyarakat Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda. **Pembayaran ganti harga ganti rugi tahap I sebanyak 20 persil dan yang belum** dibayar sebanyak 36 persil. Kemudian pada tanggal 19 Nopember 2007 dilaksanakan Pembayaran ganti harga ganti rugi tahap II sebanyak 27 persil dan yang belum dibayar sebanyak 9 persil. Pembayaran ganti harga ganti rugi tahap III dilaksanakan 3 Nopember 2008, tanah yang dilepaskan sebanyak 6 persil dan yang belum dibayar sebanyak 3 persil. Pada tanggal 11 Nopember 2008, Dinas Tata Kota & Tata Bangunan membuat surat undangan Nomor. 005/3384, perihal undangan untuk acara pembahasan penyelesaian pelepasan tanah Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda (pembahasan I), hal ini dilakukan karena adanya keberatan terhadap nilai ganti rugi yang mengacu kepada SK Walikota Medan Nomor: 593.83/1023.K/2006 tanggal 06 Oktober 2006, oleh pemilik tanah (sebanyak 3 persil). Kemudian Pada tanggal 14 Nopember 2008, Dinas Tata Kota & Tata Bangunan membuat surat undangan, untuk mengundang masyarakat yang tanahnya belum dibayar ganti ruginya sebanyak 3 persil, untuk acara pembahasan penyelesaian pelepasan tanah Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda, (pembahasan II), tetapi masalah ini belum juga selesai atau tuntas persoalannya, maka tanggal 20 Nopember 2008, dibuat suatu pertemuan antara panitia dengan pemilik tanah (pemilik tanah sebanyak 3 persil)) untuk pembahasan terakhir penyelesaian pelepasan hak atas tanah (pemilik tanah sebanyak 3 persil), ditetapkan dengan nilai Rp. 2.190.000,-/M² (dua juta seratus sembilan puluh ribu rupiah setiap meter persegi), dengan telah adanya kesepakatan nilai ganti rugi sebanyak 3 persil dan kemudian dilaksanakan pembayaran uang ganti rugi secara langsung maka selesailah proses pelepasan, ganti rugi hak atas tanah masyarakat Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa, adanya 5 (lima) persil tanah di Kelurahan Sei. Putih Timur II Kecamatan Medan Petisah yang belum mendapat ganti rugi, karena pada saat panitia melepaskan tanah-tanah masyarakat untuk kepentingan pembangunan pelebaran jalan, di

Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda pada Desember 2008, masih ada 5 (lima) persil tanah di Kelurahan Sei. Putih Timur II Kecamatan Medan Petisah yang belum mendapat ganti rugi karena warga yang mempunyai tanah tidak mau menerima uang ganti rugi, menurut mereka uang ganti rugi tersebut tidak sesuai harganya dengan tanah-tanah mereka. Dari hasil wawancara dengan pemilik 5 (lima) persil tanah di Kelurahan Sei. Putih Timur II Kecamatan Medan Petisah yang belum mendapat ganti rugi, pada tanggal 2 Januari 2012 (antara lain atas nama Bapak M. Ginting yang mewakili empat orang lainnya), menyatakan “ dipastikan harga ganti rugi tanah kami berbeda dengan harga ganti rugi tanah mereka, karena tanah kami berada di Jalan “besar” yang berhadapan dengan Jalan Jend. Gatot Subroto, tentunya tanah kami lebih tinggi (mahal) harga ganti ruginya”.

Jika kita perhatikan dengan terbitnya SK Walikota Medan Nomor: 593.83/1023.K/2006 tanggal 06 Oktober 2006 tentang penetapan besarnya harga ganti rugi tanah untuk kepentingan pelebaran Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda sebagai jalan penghubung antara jalan Jend. Gatot Subroto dengan

Jalan Meranti Kel. Sei. Putih Timur II Kec. Medan Petisah Kota Medan seluas 3.731M2 (dalam hal ini tidak memperhitungkan nilai ganti rugi terhadap persil yang menghadap Jend. Gatot Subroto) yaitu dengan isi SK Walikota Medan, kata-kata yang menyatakan “dalam hal ini tidak memperhitungkan nilai ganti rugi terhadap persil yang menghadap Jend. Gatot Subroto”, yang dimaksud adalah 5 (lima) persil tanah di Kelurahan Sei. Putih Timur II Kecamatan Medan Petisah (**Proyek 1**) yang belum mendapat ganti rugi karena warga yang mempunyai tanah tidak mau menerima uang ganti rugi, menurut mereka uang ganti rugi tersebut tidak sesuai harganya dengan tanah-tanah mereka.

Khusus untuk (**Proyek 1**) ini Walikota Medan membuat Surat Keputusan Nomor: 593.83/1626.K/2010 tanggal 09 Nopember 2010 tentang penetapan besarnya harga ganti rugi tanah, bangunan dan tanaman untuk kepentingan pembangunan jalan di Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda khusus untuk yang 5 (lima) persil tanah di Kelurahan Sei. Putih Timur II Kecamatan Medan Petisah yang isinya dalam poin c. “Bahwa telah dilaksanakan sosialisasi dan musyawarah dengan masyarakat yang belum menerima ganti rugi dan telah tercapai kesepakatan tentang besarnya nilai ganti rugi terhadap tanah, bangunan dan tanaman”.

Setelah terlaksananya musyawarah dan kata sepakat dengan masyarakat yang belum menerima ganti rugi tentang besarnya nilai ganti rugi terhadap tanah, bangunan dan tanaman.

Maka terhadap tanah yang terkena rencana pembangunan jalan di Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda khusus untuk yang 5 (lima) persil tanah di Kelurahan Sei. Putih Timur II Kecamatan Medan Petisah, ditetapkan nilai ganti rugi tanah sebagai berikut:

- a). Untuk tanah yang terletak/menghadap Jalan Jend. Gatot Subroto, ditetapkan dengan nilai sebesar Rp. 4.500.000,-/M² (empat juta lima ratus ribu rupiah setiap meter persegi).
- b). Untuk tanah yang terletak/menghadap Gang: Warga ditetapkan dengan nilai sebesar Rp. 2.190.000,-/M² (dua juta seratus sembilan puluh ribu rupiah setiap meter persegi).

Besarnya ganti rugi bangunan yang berdiri di atas persil tanah terkena rencana pembangunan jalan di Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda khusus untuk yang 5 (lima) persil tanah di Kelurahan Sei. Putih Timur II Kecamatan Medan Petisah, dibayar mengacu kepada keputusan Walikota Medan Nomor: 640/1253.K/2010 tanggal 24 September 2010. Besarnya ganti rugi tanaman yang berdiri di atas persil tanah terkena rencana pembangunan jalan di Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda khusus untuk yang 5 (lima) persil tanah di Kelurahan Sei. Putih Timur II Kecamatan Medan Petisah, dibayar mengacu kepada keputusan Walikota Medan Nomor: 593.83/1288.K/2010 tanggal 4 Oktober 2010.

Selesainya pelaksanaan pembayaran ganti rugi tanah, bangunan dan tanaman untuk pembangunan jalan di Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda khusus untuk yang 5 (lima) persil tanah di Kelurahan Sei. Putih Timur II Kecamatan Medan Petisah, maka selesailah pelepasan hak atas tanah masyarakat Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda khusus untuk yang 5 (lima) persil tanah di Kelurahan Sei. Putih Timur II Kecamatan Medan Petisah.

Proyek 2:

Sesuai perkembangan Kota Medan sebagai Kota Metropolitan dan sejalan pembenahan dan penyiapan infrastruktur sarana transportasi yang handal dan baik, guna dalam rangka menggerakkan roda perekonomian Kota Medan. Untuk memenuhi maksud tersebut di atas, dilaksanakan pembangunan *Fly Over* Jamin Ginting di Jalan Abdul Haris Nasution Kelurahan Kwala Bekala-Kecamatan Medan Johor, dimulai dari persimpangan Jalan Pintu Air sampai dengan Jalan Jamin Ginting dan Jalan Ngumban Surbakti mulai dari Jalan Jamin Ginting sampai dengan Jalan Parang/Jalan Pijer Podi Kelurahan Kwala Bekala-Kecamatan Medan Johor. **Proyek 2:** Pembangunan *Fly Over* Jamin Ginting telah dimulai perencanaannya dari awal tahun 2010.

Panitia Pengadaan Tanah mulai mengumumkan melalui Lurah dan Kepling, kepada masyarakat yang tanahnya akan terkena rencana pembangunan *Fly Over* Jamin Ginting untuk bersiap-siap memberikan tanah milik mereka untuk pembangunan *Fly Over* Jamin Ginting. Sambutan masyarakat pada waktu itu dipastikan ada sebahagian yang sangat menerima dan tentunya sebahagian yang tidak menerima tanahnya akan diambil Pemerintah untuk pembangunan *Fly Over* Jamin Ginting tersebut.

Proses pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dimulai dengan beberapa kali pertemuan untuk musyawarah untuk membicarakan dan menyatukan pendapat antara panitia pengadaan atas tanah dengan masyarakat yang akan melepaskan hak atas tanahnya (hasil wawancara dengan Bapak Ir. Thomas Sinuhaji Panitia Pengadaan Tanah dari Kantor Dinas Tata Kota & Tata Bangunan, sebagai Pimpro dilapangan, pada tanggal 26 September 2011, bertempat di Kantor Dinas Tata Kota & Tata Bangunan), menurut Pak Thomas Sinuhaji: “Proyek *Fly Over* Jamin Ginting tersebut adalah suatu proyek yang besar dimana proyek yang terletak di Jalan Abdul Haris Nasution Kelurahan Kwala Bekala-Kecamatan Medan Johor, ini mencakup beberapa ruas jalan, dimulai dari persimpangan Jalan Pintu Air sampai dengan Jalan Jamin Ginting dan Jalan Ngumban Surbakti, kemudian mulai dari Jalan Jamin Ginting sampai dengan Jalan Parang/Jalan Pijer Podi Jalan Pintu Air walaupun proyek ini terletak dalam satu kelurahan yaitu Kelurahan Kwala Bekala-Kecamatan Medan Johor”.

Jika dilihat besar dan panjangnya proyek *Fly Over* Jamin Ginting tersebut dipastikan ketelibatan masyarakat yang akan dilepaskan tanahnya juga tidak sedikit, dari hasil penelitian penulis ada lebih kurang 100 persil tanah masyarakat yang akan dilepaskan dengan berbagai klasifikasi pemilikan tanah yang mereka miliki. Dari sekian banyaknya masyarakat dan beberapa wilayah jalan yang tanahnya akan dilepaskan, panitia telah membagi beberapa kelompok masyarakat untuk melaksanakan pertemuan musyawarah antara panitia dengan masyarakat pemilik tanah yang akan dilepaskan. Dari beberapa kelompok masyarakat ini ada pertemuan musyawarah berlangsung hanya dua kali pertemuan, dan kemudian menghasilkan suatu kesepakatan tentang nilai ganti rugi dan apa-apa yang akan diganti rugi, namun tidak sedikit juga pertemuan musyawarah harus berulang kali dengan perdebatan untuk penyesuaian kemauan dari pihak Panitia Pengadaan Tanah dengan permintaan dari pihak masyarakat pemilik tanah yang akan dilepaskan. Hasil wawancara penulis dengan beberapa orang yang tanahnya akan dilepaskan (Bapak Darmawan Purba, Bapak Suara ginting, Bapak Syahdan Timotius Tarigan dan

beberapa orang lainnya yang tidak dapat disebutkan namanya satu persatu, mereka ini seluruhnya masyarakat lingkungan IX Jalan Pintu Air Kelurahan Kwala Bekala-Kecamatan Medan Johor pemilik tanah), menurut mereka kelompok lingkungan IX dan ada sebagian kelompok lingkungan X-XI, pertemuan musyawarah hanya berjalan dua kali pertemuan dan pada akhirnya menghasilkan suatu kesepakatan yang disetujui kedua belah pihak baik dari pihak masyarakat maupun dari pihak panitia.

Adanya kelompok-kelompok masyarakat yang telah dibagi oleh pihak panitia adalah untuk memudahkan melaksanakan pertemuan musyawarah antara panitia dengan masyarakat pemilik tanah yang akan dilepaskan. Dari beberapa kali pertemuan penulis dengan warga masyarakat tanahnya yang telah dilepaskan misalnya Bapak Drs. Endait karo-karo kuasa ahli waris Alm. Bapak Alm. Salim Gurusinga (Lingkungan III), Bapak Selamat Perangin-angin, Ibu Makekana Rosanna Br. Purba, Ibu Kumpul Br. Sembiring, Bapak Minton Sitepu, qq. Ibu Lingkep Br. Sitepu (ahli waris Alm. Bapak Leman Sembiring), Bapak Surung Malem & Pengarapen qq. (ahli waris Alm. Bapak T. Perangin-angin), kesemuanya masyarakat Lingkungan IV, mereka mengatakan bahwa: walaupun kami satu kelompok tapi harga tanah dari Lingkungan III lebih tinggi (Rp. 2.930.000,- M2), sedangkan Lingkungan IV sebesar Rp. 1.960.000,-M2. Pertemuan musyawarah kelompok ini lebih dari empat kali pertemuan karena sebagian masyarakat menginginkan “diseragamkan” nilai harga ganti rugi sebesar (Rp. 2.930.000,- M2), keputusan dari Panitia Pengadaan Tanah yaitu: Terhadap tanah yang terkena untuk rencana pembangunan *Fly Over* Jamin Ginting ditetapkan nilai ganti rugi untuk status tanah Negara sebagai berikut:

Bahwa Konsultan Jasa Penilai Publik (KJPP) telah membuat laporan hasil penilaian tentang besaran nilai ganti rugi yang wajar untuk kepentingan umum pada lokasi pembangunan *Fly Over* Jamin Ginting.

- a). Untuk tanah yang terletak/menghadap Jalan Abdul Haris Nasution dan Jalan Jamin Ginting Kelurahan Kwala Bekala-Kecamatan Medan Johor ditetapkan sebesar Rp. 2.930.000,- M2, (dua juta sembilan ratus tiga puluh ribu rupiah setiap meter persegi).
 - b). Untuk tanah yang terletak/menghadap Jalan Ngumban Surbakti ditetapkan sebesar Rp. 1.960.000,-M2, (satu juta sembilan ratus enam puluh ribu rupiah setiap meter persegi).
- Besarnya ganti rugi bangunan yang berdiri di atas persil tanah terkena rencana bangunan pembangunan *Fly Over* Jamin Ginting dibayar mengacu kepada Keputusan Walikota Medan

Nomor: 640/1253.K/2010 tanggal 24 September 2010. Besarnya ganti rugi tanaman yang berdiri di atas persil tanah terkena rencana pembangunan *Fly Over* Jamin Ginting dibayar mengacu kepada Keputusan Walikota Medan Nomor: 593.83/1266.K/2010 tanggal 4 Oktober 2010.

Telah dilaksanakan sosialisasi dan musyawarah dengan masyarakat serta telah tercapai kesepakatan tentang besarnya ganti rugi terhadap tanah, bangunan dan tanaman yang terkena pembangunan *Fly Over* Jamin Ginting maka dimulailah pembayaran uang ganti rugi secara langsung kepada masyarakat yang tanahnya terkena rencana pembangunan *Fly Over* Jamin Ginting, dan pelaksanaan pembayaran dibagi beberapa tahap.

Pembayaran tahap I. terdiri dari 12 orang yang dibayarkan dari tanggal 16 sampai dengan 24 Nopember 2010, pembayaran tahap II. terdiri dari 16 orang yang dibayarkan dari tanggal 28 sampai dengan 29 Desember 2010, pembayaran tahap III. terdiri dari 33 orang yang dibayarkan dari tanggal 7 Juni sampai dengan 22 Juli 2011, pembayaran tahap IV. terdiri dari 17 orang yang dibayarkan dari tanggal 24 Agustus sampai dengan 20 Oktober 2011, pembayaran tahap V. terdiri dari 12 orang yang dibayarkan dari tanggal 30 Nopember sampai dengan 19 Desember 2011.

Dengan selesainya pelaksanaan pembayaran ganti rugi tanah, bangunan dan tanaman untuk pembangunan *Fly Over* Jamin Ginting Kelurahan Kwala Bekala-Kecamatan Medan Johor, maka selesailah pelepasan hak atas tanah masyarakat di Jalan Abdul Haris Nasution Kelurahan Kwala Bekala-Kecamatan Medan Johor, dimulai dari persimpangan Jalan Pintu Air sampai dengan Jalan Jamin Ginting dan Jalan Ngumban Surbakti mulai dari Jalan Jamin Ginting sampai dengan Jalan Parang/Jalan Pijer Podi Kelurahan Kwala Bekala-Kecamatan Medan Johor.

Proyek 3:

Pada pertengahan (bulan Juli) Tahun 2009 Pemerintah daerah atau Walikota Medan melalui Panitia Pengadaan Tanah untuk memulai pelaksanaan pembangunan jalan akses masuk dan keluar pada lokasi terminal sayur untuk segmen I di Kelurahan Lau Cih dan Sidomulyo Kecamatan Medan Tuntungan. Bapak Thomas Sinuhaji sebagai panitia dan orang yang dipercayakan memegang pimpinan proyek di lapangan menyatakan: “bahwa pembangunan jalan akses masuk dan keluar pada lokasi terminal sayur untuk segmen I di Kelurahan Lau Cih dan Sidomulyo Kecamatan Medan Tuntungan telah selesai dilaksanakan pelepasan hak atas tanahnya maupun pembayaran ganti rugi hak atas tanah masyarakat yang terkena pembangunan jalan akses masuk dan keluar pada lokasi terminal sayur untuk segmen I di Kelurahan Lau Cih dan

Sidomulyo Kecamatan Medan Tuntungan pada Tahun 2009".(hasil wawancara pada tanggal 3-10 Desember 2011)

Pelaksanaan pembangunan jalan akses masuk dan keluar pada lokasi terminal sayur untuk segmen I di Kelurahan Lau Cih dan Sidomulyo Kecamatan Medan Tuntungan, bermula dari beberapa warga masyarakat yang berjualan dan beberapa warga yang sering melintas di lokasi terminal sayur merasa tidak nyaman dengan keadaan jalan yang sangat sempit dan sering menimbulkan kemacetan, kemudian perwakilan dari warga masyarakat tersebut mengirim surat yang isinya permohonan kepada Bapak Walikota Medan untuk memperhatikan dan juga dapat memperlebar jalan akses masuk dan keluar pada lokasi terminal sayur di Kelurahan Lau Cih dan Sidomulyo Kecamatan Medan Tuntungan.

Permintaan dan permohonan warga masyarakat tersebut mendapat respon positif dari Bapak Walikota Medan, kemudian melalui Panitia Pengadaan Tanah dimulailah perencanaan proses pelaksanaan pembangunan jalan akses masuk dan keluar pada lokasi terminal sayur untuk segmen I di Kelurahan Lau Cih dan Sidomulyo Kecamatan Medan Tuntungan. Walaupun pembangunan jalan akses masuk dan keluar pada lokasi terminal sayur ini adalah permohonan beberapa warga masyarakat, namun dalam proses pelaksanaan musyawarah antara Panitia Pengadaan Tanah dengan masyarakat yang empunya tanah tidak berjalan sebagaimana dikehendaki, bagi masyarakat yang telah bermohon kepada Bapak Walikota Medan, hal ini adalah sesuatu yang sangat menggembirakan, tapi bagi sebagian masyarakat yang tidak menghendaki tanahnya diambil untuk pembangunan pelebaran jalan tersebut, dipastikan mereka menolak karena mereka berasumsi pelepasan hak atas tanah pasti merugikan mereka, apalagi jika pembayaran ganti ruginya tidak sesuai dengan keinginan mereka, tidak ada sedikit juga dalam pengetahuan mereka bahwa tanah-tanah mereka sebagai Warga Negara Republik Indonesia, berfungsi sosial.

Panitia dalam hal ini sangat berperan dan ini adalah tugas mereka untuk menyadarkan masyarakat dengan memberikan penyuluhan-penyuluhan hukum dan menyatakan bahwa kehendak dari pelebaran jalan tersebut adalah permohonan dan permintaan dari beberapa warga yang berdomisili di sekitar jalan yang rencananya hendak dilebarkan. Proses musyawarah yang dilaksanakan beberapa kali pertemuan serta adanya suatu pendekatan yang bersifat kekeluargaan maka menghasilkan suatu kata sepakat, masyarakat bersedia melepaskan dan menerima nilai ganti rugi yang telah disepakati bersama antara Panitia Pengadaan Tanah dengan masyarakat,

kemudian pelaksanaan pembayaran uang ganti rugi diberikan secara langsung kepada pemilik-pemilik tanah yang dilepaskan, setelah pembayaran uang ganti rugi dibayar maka selesailah pelepasan hak atas tanah masyarakat dan dimulailah pelaksanaan pembangunan jalan akses masuk dan keluar pada lokasi terminal sayur untuk segmen I di Kelurahan Lau Cih dan Sidomulyo Kecamatan Medan Tuntungan.

April Tahun 2010 Pemerintah Daerah Kota Medan melalui Panitia Pengadaan Tanah , melaksanakan proses pembangunan jalan akses masuk dan keluar pada lokasi terminal sayur segmen II di Kelurahan Lau Cih dan Sidomulyo Kecamatan Medan Tuntungan, untuk menyambung pelebaran jalan segmen I yang telah selesai pada Tahun 2009, untuk memperlancar penyelesaian pelepasan tanah, bangunan dan tanaman pada lokasi terminal sayur untuk segmen II, hal ini sejalan dengan pembangunan dan penyiapan infrastruktur transportasi serta fasilitas umum dalam Kota Medan. Pada pelaksanaan pembangunan jalan akses masuk dan keluar pada lokasi terminal sayur untuk segmen II di Kelurahan Lau Cih dan Sidomulyo Kecamatan Medan Tuntungan, prosesnya tidak begitu sulit karena sebenarnya masyarakat yang tanahnya direncanakan untuk dilepaskan pada segmen II ini, mereka telah lama menunggu agar Pemerintah melaksanakan pelebaran jalan tersebut hal ini dikarenakan mereka melihat dan menilai banyaknya keuntungan dari pelaksanaan pelebaran jalan mereka, dengan terlaksananya pelebaran jalan itu *pertama*: telah mengurangi kemacetan dalam berlalu lintas, *kedua*: suasananya menjadi nyaman serta *ketiga*: dengan lebarnya jalan di daerah tersebut membuat kedudukan tanah-tanah masyarakat menjadi bernilai tambah dan dapat dipastikan harga tanah itu menjadi lebih berharga. Bersamaan dengan diterbitkannya Surat Keputusan Walikota Medan Nomor: 593.83/1860.I/2010 Tentang penetapan besaran ganti rugi tanah, bangunan dan tanaman untuk kepentingan umum pembangunan Jalan akses masuk dan keluar lokasi terminal sayur segmen II di Kelurahan Lau Cih dan Sidomulyo Kecamatan Medan Tuntungan. Menetapkan: Keputusan Walikota Medan tentang penetapan besaran ganti rugi tanah, bangunan dan tanaman untuk kepentingan umum pembangunan Jalan akses masuk dan keluar lokasi terminal sayur segmen II di Kelurahan Lau Cih dan Sidomulyo Kecamatan Medan Tuntungan.

Terhadap tanah yang terkena untuk rencana pembangunan Jalan akses masuk dan keluar pada lokasi untuk terminal sayur segmen II di Kelurahan Lau Cih dan Sidomulyo Kecamatan Medan Tuntungan ditetapkan nilai ganti rugi tanah sebesar Rp. 1.90.000,-/M² (seratus sembilan puluh ribu rupiah setiap meter persegi). Besarnya ganti rugi bangunan yang berdiri di atas persil

tanah terkena rencana pembangunan Jalan akses masuk dan keluar pada terminal sayur segmen II dibayar mengacu kepada Keputusan Walikota Medan Nomor 640/1253.K/2010 Tanggal 24-September-2010. Tentang penetapan nilai harga bangunan sebagai dasar penaksiran ongkos-ongkos pemeriksaan bangunan dan penaksiran ganti rugi di Kota Medan.

Besarnya ganti rugi tanaman yang berdiri di atas persil tanah terkena rencana pembangunan Jalan akses masuk dan keluar terminal sayur dibayar mengacu kepada Keputusan Walikota Medan Nomor 593.83/1266.K/2010 Tanggal 4 Oktober 2010. Penetapan harga komoditi tanaman sebagai dasar penaksiran ganti rugi atas tanaman yang terkena proyek pembebasan/pelepasan tanah untuk kepentingan umum di Kota Medan. Bagi tanah yang bersetatus sertifikat hak milik (SHM) dan sertifikat hak guna bangunan (HGB) yang terkena dan tidak habis, maka biaya pemotongan luas tanah menjadi tanggung jawab Bina Marga Kota Medan. Besarnya ganti rugi tanah bangunan dan tanaman yang akan dibayarkan kepada tiap-tiap penerima dicantumkan dalam daftar nominatif yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan serta menjadi lampiran dari keputusan ini. Teknis pengeluaran/realisasi biaya ganti rugi harus berpedoman kepada ketentuan peraturan yang berlaku serta tidak dibenarkan melakukan penyimpangan dari ketentuan yang telah ditetapkan dalam keputusan ini.

Dengan selesainya pelaksanaan pembayaran ganti rugi tanah, bangunan dan tanaman untuk pembangunan Jalan akses masuk dan keluar lokasi terminal sayur segmen II di Kelurahan Lau Cih dan Sidomulyo Kecamatan Medan Tuntungan, maka selesailah pelepasan hak atas tanah masyarakat Jalan akses masuk dan keluar lokasi terminal sayur segmen II di Kelurahan Lau Cih dan Sidomulyo Kecamatan Medan Tuntungan.

Sebelum pelaksanaan ketiga proyek pelepasan hak-hak atas tanah tersebut diatas pihak panitia telah melaksanakan:

- a. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan.
- b. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya.
- c. Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan.
- d. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut.

- e. Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah yang memerlukan dalam rangka menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian.
- f. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada di atas tanah.
- g. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Jadi dalam hal ini Panitia Pengadaan Tanah hanya bertugas untuk membantu melancarkan pelaksanaan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dengan berperan sebagai moderator untuk menjembatani kepentingan pihak yang memperoleh tanah dengan pihak yang empunya tanah atau pemegang hak atas tanah. Sebagai moderator, panitia itu tidak memiliki wewenang untuk memaksakan keputusannya mengenai bentuk dan jumlah ganti rugi kepada pihak yang empunya atau pemegang hak atas tanah. Dalam hal ini kedudukan Panitia Pengadaan Tanah dengan pemegang hak atas tanah adalah sama, karena di satu pihak Panitia Pengadaan Tanah sangat memerlukan tanah untuk kepentingan umum, di lain pihak pemegang hak atas tanah atau yang mempunyai tanah sangat membutuhkan uang ganti rugi untuk membeli tanah dan membangun rumah mereka kembali. Adanya suatu prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah di dalam keppres No. 55 tahun 1993 maupun Perpres No. 65 Tahun 2006 , dasar ini sering dilupakan dan dasar tersebut jarang diperhatikan dalam pelaksanaan pelepasan dan penyerahan hak atas tanah demi kepentingan umum. Dalam pelaksanaan pengadaan tanah perlu diperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia, artinya perlu disadari bahwa peran tanah dalam kehidupan manusia adalah kebutuhan yang sangat vital, baik bagi pemilik/ yang empunya tanah itu sendiri maupun bagi orang lain yang bukan pemilik atau empunya tanah. Dalam posisi strategis tanah bagi kehidupan manusia ini diperlukan kearifan semua pihak, baik pemegang hak atas tanah maupun pihak lain, dalam hal ini Negara dan masyarakat harus menghormati kepemilikan tanah yang tentunya amat berharga dalam kehidupannya sehari-hari. Wujud penghormatan terhadap hak atas tanah terlihat dengan adanya proses musyawarah dan imbalan ganti kerugian yang layak. Adanya proses musyawarah antara warga masyarakat dan pihak Panitia Pengadaan Tanah adalah suatu jalan untuk menemukan kesepakatan dan musyawarah diantara kedua belah pihak serta saling harga menghargai.

Penulisan disertasi ini mempunyai *tiga* (3) perumusan masalah. Sebagaimana perumusan masalah dalam tulisan ini, pada point *satu* (1) yang isinya:

“Bagaimanakah pelaksanaan ganti rugi pelepasan hak atas tanah untuk suatu proyek pembangunan demi kepentingan umum apakah telah sesuai dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 dan peraturan-peraturan sebelumnya”.

Pelaksanaan penelitian dilapangan telah penulis lakukan yaitu pelaksanaan ganti rugi pelepasan dan penyerahan hak atas tanah untuk tiga proyek pembangunan pelebaran jalan yaitu:

- a. Pembangunan jalan, di Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda khusus untuk yang 5 (lima) persil di Kelurahan Sei. Putih Timur II Kecamatan Medan Petisah.
- b. Pembangunan *Fly Over* Jamin Ginting Kelurahan Kwala Bekala- Kecamatan Medan Johor.
- c. Pembangunan Jalan akses masuk dan keluar lokasi terminal sayur segmen II di Kelurahan Lau Cih dan Sidomulyo Kecamatan Medan Tuntungan.

Pelaksanaan ganti rugi bagi pelepasan dan penyerahan hak atas tanah ketiga proyek tersebut telah sesuai dengan peraturan yang ada yaitu Perpres No. 65 Tahun 2006, karena tanah, bangunan dan tanaman serta apa-apa yang ada diatas tanah (lihat lampiran) mendapat ganti rugi sebagaimana yang diatur dalam Perpres No. 65 Tahun 2006, serta proses pelaksanaan ketiga proyek tersebut telah sesuai dengan ketentuan-ketentuan peraturan tersebut, karena dalam proses pelaksanaan pelepasan hak atas tanah tersebut adanya musyawarah serta adanya ganti rugi tanah yang terkena proyek pelebaran jalan demi kepentingan umum.

Seluruh tanah-tanah warga masyarakat yang terkena proyek pelebaran jalan tersebut mendapat ganti rugi termasuk bangun-bangunan, tanam-tanaman, juga apa-apa yang ada di atas tanah misalnya pemindahan meteran listrik dan air. Pelaksanaan musyawarah disini berperan sangat penting untuk menyatukan pendapat dari Panitia Pengadaan Tanah dengan warga masyarakat yang mempunyai tanah atau pemegang hak atas tanah, walaupun musyawarah tidak berjalan dengan lancar namun telah menghasilkan suatu kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi yang akan dibayarkan oleh Panitia Pengadaan Tanah . Adanya kesepakatan dan persetujuan dari kedua belah pihak, maka dilaksanakanlah pelebaran jalan ketiga proyek tersebut, tanpa adanya sengketa-sengketa dan hambatan-hambatan yang tidak diinginkan. Pelaksanaan ketiga proyek tersebut yang telah dicanangkan oleh Pemerintah Kota Medan walaupun tidak begitu mulus perjalanannya sebagaimana yang diharapkan namun proyek-proyek tersebut dapat dilaksanakan.

Sebenarnya Pemerintah daerah telah lama memantau bahwa ketiga proyek (satu persatu) memang sudah sangat mendesak untuk pelebaran akses jalan demi kepentingan masyarakat setempat dan masyarakat banyak sebagai pemakai jalan tersebut. Sebagian masyarakat juga ada membuat permohonan kepada Pemerintah Daerah (Walikota Medan) agar tanah-tanah mereka dilepaskan untuk kepentingan pelebaran jalan ketiga proyek tersebut, walaupun sebagian besar sebenarnya pada mulanya enggan untuk melepaskan tanah-tanah mereka karena takut pihak Pemerintah daerah atau panitia pelaksana tidak akan memberikan ganti rugi sebagaimana yang mereka ketahui selama ini jika ada pelebaran jalan tanah-tanah atau apa-apa yang ada diatas tanah tidak diganti rugi dan selalu menimbulkan persengketaan tanah antara pihak masyarakat dengan pihak Pemerintah daerah dan ini menjadi suatu pegangan bagi masyarakat bahwa setiap pengambilan hak atas tanah masyarakat tidak akan ada yang disebut ganti rugi tanah-tanah mereka dan mereka tidak pernah tahu apa yang telah diatur dalam Pasal 6 UUPA No. 5 Tahun 1960 bahwa tanah-tanah mereka itu mempunyai fungsi social, yang hanya harapan mereka bahwa apabila tanah-tanah mereka diambil oleh Pemerintah daerah untuk pelebaran jalan atau apapun demi kepentingan masyarakat, maka tanah-tanah tersebut harus mendapat ganti rugi sesuai harga yang mereka inginkan. Pada pelaksanaan ketiga proyek ini pihak panitia benar-benar berpedoman pada peraturan yang sedang berlaku yaitu Perpres No. 65 Tahun 2006 yaitu mengutamakan musyawarah, pihak panitia mengundang seluruh masyarakat yang tanah-tanah mereka akan diambil oleh Pemerintah untuk pelebaran jalan, kemudian dengan suatu pendekatan secara kekeluargaan, pihak panitia menjelaskan bagaimana pentingnya tanah-tanah mereka untuk diambil oleh Pemerintah guna untuk pelebaran jalan, kemudian pihak panitia mendengar semua keluhan-keluhan serta keinginan-keinginan masyarakat tentang apa-apa yang akan diganti rugi misalnya yang utama adalah tanah-tanah, bangunan, tanaman dan apa-apa yang ada diatas tanah mereka. Pihak panitia juga mendengar pendapat-pendapat masyarakat mengenai besarnya harga ganti rugi yang mereka inginkan, juga pihak panitia mendengar pendapat-pendapat mereka tentang masalah-masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan tidak ada paksaan atau tekanan dari pihak panitia serta kesetaraan bukan mendudukkan pihak panitia yang membutuhkan tanah lebih tinggi dari masyarakat yang melepaskan tanahnya. Perjalanan beberapa kali pertemuan proses musyawarah yang dilaksanakan pihak panitia, yaitu saling mendengar dan saling menerima pendapat/keinginan dari kedua belah pihak maka didapat suatu kesepakatan apa-apa yang diganti rugi dan berapa harga

ganti rugi yang telah disepakati serta disetujui. Informasi ini adalah (hasil wawancara dengan Bapak Ir. Thomas Sinuhaji, Panitia Pengadaan Tanah dari Kantor Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Medan beliau bertugas sebagai Kepala Pengawas ke tiga proyek pengadaan dan pelepasan hak atas tanah-tanah masyarakat untuk pelebaran jalan demi kepentingan masyarakat).

Berbeda dengan pelaksanaan proyek pelebaran Jalan Halat yang pelaksanaannya telah dilaksanakan Tahun 1984/1985, dan pada saat itu peraturan yang harus dipedomani adalah PMDN No.15 Tahun 1975, demikian juga masyarakat Jalan Pertiwi dalam pelaksanaan proyek pelebaran Jalan Pertiwi yang mulai dilaksanakan yaitu sekitar bulan Maret 1998 maka peraturan pelaksanaannya berpedoman kepada Kepres No. 55 Tahun 1993. Kedua proyek pelebaran jalan demi kepentingan umum ini berjalan/pelaksanaannya dilapangan tidak sesuai dengan isi peraturan yang berlaku.

Pelaksanaan perencanaan pembebasan tanah Jalan Halat pada saat itu, masyarakat diundang dan ada beberapa kali pertemuan, gunanya untuk bermusyawarah namun dari hasil pertemuan itu panitia pembebasan tanah menyatakan: “berhubung proyek pelebaran Jalan Halat harus segera dilaksanakan untuk kepentingan sosial/umum dan Pemerintah daerah tidak “cukup dana” untuk pelaksanaan proyek pelebaran Jalan Halat dan tidak adanya bantuan dari Pemerintah pusat, maka tanah tidak diganti rugi (dibayar) yang dapat ganti rugi hanya bangunan yang ada diatas tanah. Sementara yang sangat diharapkan masyarakat adalah uang hasil ganti rugi tanah di samping itu adalah uang ganti bangunan dan tanaman serta apa-apa yang ada di atas tanah.

. Adanya suatu prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah di dalam PMDN No.15 Tahun 1975, keppres No. 55 tahun 1993, dan Perpres No. 65 Tahun 2006, tetapi dasar ini sering dilupakan dan dasar tersebut jarang diperhatikan dalam pelaksanaan pembebasan pelepasan dan penyerahan hak atas tanah demi kepentingan umum. Dalam pelaksanaan pengadaan tanah perlu diperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia, artinya perlu disadari bahwa peran tanah dalam kehidupan manusia adalah kebutuhan yang sangat vital, baik bagi pemilik/empunya tanah itu sendiri maupun bagi orang lain yang bukan pemilik atau empunya tanah.

Demikian juga dari hasil penelitiarn penulis terhadap proyek pelebaran Jalan Pertiwi dapat diketahui bahwa musyawarah cenderung berpihak kepada instansi Pemerintah. Seluruh responden (65%) menyatakan bahwa mereka (pemegang hak atas tanah) tidak diajak atau diundang untuk bermusyawarah sebelum tanah mereka dilepaskan atau diserahkan. Namun sebelumnya memang telah diberitahukan kepada seluruh pemegang hak atas tanah bahwa tanah-

tanah mereka akan dilepaskan untuk pelebaran Jalan Pertiwi, dalam pertemuan-pertemuan demikian (bukan musyawarah) dalam arti substansial, melainkan yang dibicarakan adalah tentang kerelaan mereka melepaskan haknya atas tanah, yang dipastikan tidak diganti rugi dan yang diganti rugi hanya bangunan, tanaman, pemindahan aliran air dan listrik. Wajar saja kalau dari kebanyakan responden (65%) belum merasakan jumlah ganti kerugian yang diterima mereka itu sebagai ganti kerugian yang layak dan adil. Demikian pentingnya unsur musyawarah ini sehingga Keppres No. 55 Tahun 1993 mengatur secara jelas dan rinci mulai dari pengertian musyawarah Pasal 1 ayat (5), tata cara pelaksanaan musyawarah (Pasal 9-10 dan 11 Keppres No. 55 Tahun 1993) bahkan mengatur tentang hal-hal yang harus diperhatikan dalam musyawarah tersebut Pasal 1 ayat (7). Namun perlu digarisbawahi di sini bahwa pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagai cara pengadaan tanah hanya digunakan terhadap pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, jadi pengadaan tanah dalam hal ini adalah pengadaan tanah yang dilakukan oleh Pemerintah untuk atau demi kepentingan umum. Hal ini berarti pihak-pihak yang membutuhkan tanah adalah instansi Pemerintah yang sifat pembangunannya untuk kepentingan umum bukan kepentingan komersial. Untuk kepentingan umum disini adalah untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat yang tentunya harus menyentuh kepentingan masyarakat luas dan tidak terbatas hanya untuk kepentingan Pemerintah.

Hasil dari musyawarah adalah suatu kesepakatan. Kesepakatan merupakan syarat adanya pelepasan atau penyerahan hak atas tanah secara sukarela. Artinya kesepakatan merupakan syarat penting dalam menentukan keabsahan perbuatan hukum untuk melepaskan atau menyerahkan hak atas tanah secara suka rela. Dengan perkataan lain, kesepakatan merupakan syarat menentukan dari keabsahan suatu tindakan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagai kegiatan pengadaan tanah adalah hukum perjanjian.

Dalam pelaksanaan pelebaran Jalan Halat dan Jalan Pertiwi ini, apa yang dinamakan musyawarah atau kesepakatan tidak ada sama sekali dan tidak ada proses musyawarah dalam pelepasan dan penyerahan hak atas tanah hal itu sering tidak dilaksanakan. Masyarakat hanya menerima keputusan dari Panitia Pengadaan Tanah secara sepihak mengenai penetapan harga ganti kerugian bangun-bangunan, tanam-tanaman, pemindahan aliran listrik dan pemindahan aliran air maupun televon, dan ironisnya lagi tanah-tanah tidak mendapat ganti kerugian, padahal sebenarnya ganti kerugian tanah-tanah inilah yang sangat diharapkan oleh masyarakat Jalan Halat dan Jalan Pertiwi. Panitia Pengadaan Tanah melaksanakan pelepasan hak atas tanah

berpedoman pada PMDN No.15 Tahun 1975 dan Keppres No. 55 Tahun 1993, dari isi peraturan ini sangat jelas mengatur tentang ganti kerugian hak atas tanah bagi masyarakat yang tanahnya terkena pembebasan dan pelepasan tersebut demi kepentingan umum atau masyarakat, tetapi mengapa pelaksanaan ini merugikan masyarakat ?. Panitia pengadaan/pelepasan hak atas tanah dengan alasan klasik menyatakan bahwa dana untuk pembiayaan pelaksanaan pelebaran Jalan Halat dan Jalan Pertiwi sangat terbatas tidak dapat untuk membayar ganti kerugian tanah-tanah yang terkena proyek pelebaran jalan tersebut, padahal sebenarnya tanah-tanah masyarakat yang dilepaskan untuk kepentingan umum itulah yang wajib dibayar atau diganti rugi, bukan merugikan masyarakat yang telah rela memberikan tanahnya demi kepentingan umum.

Ada sebagian tanah-tanah yang dimiliki masyarakat dan tanah-tanah tersebut terkena pelebaran Jalan Halat dan Jalan Pertiwi, mereka hanya mempunyai satu persil tanah yang letaknya memanjang sejajar dengan jalan yang terkena proyek tersebut artinya mau tak mau mereka harus mencari lahan atau tanah untuk tempat tinggal mereka. Dengan cara membeli tanah di tempat lain yang tentunya harga tanah yang akan dibelinya itu lebih mahal, ataupun jika mereka ingin mencari tanah yang lebih murah maka harus membeli tanah-tanah yang jauh dari kediaman mereka semula, dan alangkah ironisnya lagi manakala mereka akan membeli tanah untuk tempat tinggal dengan modal uang ganti kerugian bangun-bangunan dan tanaman untuk membeli tanah saja rasa-rasanya tidak akan mencukupi, apalagi untuk membangun rumah tempat tinggal sekeluarga.

Masyarakat Jalan Halat dan Jalan Pertiwi sebagian besar adalah penjahit konfeksi dan wiraswasta atau pedagang, jika dipandang dari sudut ilmu ekonomi keadaan mereka ini dapat dikategorikan kepada masyarakat status ekonomi lemah dan mereka juga kelihatannya sangat sulit untuk merubah kehidupan dengan membuka usaha lain untuk meningkatkan taraf kehidupan mereka. Dengan status ekonomi demikian kemudian tanah-tanah mereka diambil (dilepaskan) tanpa ganti kerugian tanah, yang mendapat ganti kerugian hanya bangun-bangunan dan tanam-tanaman serta apa yang ada diatas tanah, menurut mereka hal ini tidak layak, tidak adil dan tidak sesuai dengan peraturan yang mengatur.

Dalam kesengsaraan yang berkepanjangan mereka mencoba untuk memohon tambahan ganti kerugian kepada pihak Panitia Pengadaan Tanah dengan cara meminta pengertian yang sebesar-besarnya kepada pihak panitia agar dapat menambah besar uang ganti kerugian yang sangat mereka harapkan, namun walaupun dengan beberapa kali pertemuan pihak panitia tidak

berkenan menambah uang ganti kerugian, dan menurut pihak panitia ganti kerugian yang diterima masyarakat sudah cukup wajar, dan panitia dengan berat hati tidak dapat menambah lagi uang ganti kerugian tersebut berhubung dana proyek pelebaran Jalan Halat dan Jalan Pertiwi Kelurahan Binjai Kecamatan Medan Denai sangat terbatas. Sesungguhnya, meskipun dengan berat hati dan kecewa sebagian besar masyarakat Jalan Halat dan Jalan Pertiwi sudah mau menerima ganti kerugian yang diberikan pihak Panitia Pengadaan Tanah dan mereka telah melepaskan haknya dengan cara demikian. Ini adalah merupakan suatu pengorbanan, karena mungkin kalau bukan untuk kepentingan umum untuk pelebaran jalan mereka tidak akan melepaskan tanah tersebut dengan alasan mungkin saja selain faktor ekonomis juga karena nilai-nilai sosial, budaya, dan nilai-nilai religius.

2. Persamaan dan Perbedaan Antara Ketentuan Hukum yang Mengatur Pelaksanaan Ganti Rugi Menurut Hukum Islam dan Hukum Agraria Nasional.

Dalam hukum nasional yang berlaku saat ini, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang secara jelas dan rinci mengatur tentang tata cara pengadaan dan pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum yaitu: Perpres No. 65 Tahun 2006 yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 5 Juni 2006 dan berlaku pada saat tanggal ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia. Pemerintah pada saat ini Tahun (2012) telah membuat suatu UU No. 2 Tahun 2012, dan Perpres No. 71 Tahun 2012 sebagai pengganti dari Perpres No. 65 Tahun 2006.

Sebagaimana penjelasan yang telah penulis paparkan sebelumnya bahwa dalam hukum Islam (fikih) Indonesia tidak terdapat suatu aturan khusus dan rinci yang mengatur tentang pelepasan hak atas tanah serta ganti rugi tanah. Namun setelah penulis selusuri dari sejarah umat Islam dimana Nabi Muhammad Saw dan para khalifahnyanya pernah melaksanakan suatu kegiatan yang sama dengan aturan yang diatur oleh Perpres No. 65 Tahun 2006. Nabi Muhammad Saw dan khalifahnyanya telah melaksanakan pelepasan tanah-tanah penduduk untuk kepentingan umum yaitu guna untuk melebarkan Mesjid Nabawi dan untuk membangun penjara sebagai tempat tahanan bagi orang-orang yang berbuat kriminal, serta membuat benteng untuk penahan banjir, dan cara yang ditempuh Nabi dan khalifahnyanya ini adalah dengan cara membeli/jual beli tanah-tanah penduduk dengan pembayaran uang yang telah disepakati kedua belah pihak. Sebagaimana sesuai dengan isi Pasal 2 ayat (2) Perpres No. 65 Tahun 2006: Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah

atau Pemerintah daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara suka rela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Dari isi Pasal 2 ayat (2) tersebut kita dapat melihat dan mengkaji bahwa nampaklah dengan jelas suatu persamaan antara hukum Islam dengan Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang pelepasan dan penyerahan hak atas tanah dan dapat dilihat di sini ada 3 kegiatan pokok yang dilaksanakan yaitu:

- a. Adanya pelepasan dan penyerahan hak atas tanah
- b. Adanya musyawarah atau suatu kesepakatan
- c. Adanya ganti rugi dengan cara jual beli.

Pelaksanaan pelepasan dan penyerahan hak atas tanah menurut Perpres No. 65 Tahun 2006 dapat dikatakan bahwa substansi yang diatur di dalam peraturan tersebut sudah selaras dan sesuai dengan prinsip-prinsip pelepasan dan penyerahan hak atas tanah menurut pandangan hukum Islam. Perbedaan antara hukum Islam dan hukum agraria nasional (Perpres No. 65 Tahun 2006) yang dapat dijumpai/diketemukan di sini adalah, Perpres No. 65 Tahun 2006 diatur dengan jelas dan rinci kemudian disahkan oleh presiden sebagai suatu undang-undang yang berlaku di Indonesia. Sedangkan pengaturan mengenai pelepasan dan penyerahan hak atas tanah demi kepentingan dalam hukum Islam tidak ada diatur secara rinci dan jelas hanya dapat dilihat dari perbuatan Nabi Muhammad dan para khalifahnyanya karena perbuatan Nabi Muhammad dan perbuatan para khalifahnyanya adalah salah satu sumber hukum Islam.

Seperti yang telah dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya, bahwa pada dasarnya, jika dilihat dari perspektif hukum Islam, pelaksanaan ganti rugi yang dilaksanakan menurut hukum agraria nasional, mempunyai banyak persamaan dengan prinsip-prinsip yang ada dalam hukum Islam. Meskipun demikian terdapat juga beberapa perbedaan. Namun perbedaan-perbedaan tersebut bukan merupakan prinsipil atau mendasar. Terdapatnya persamaan antara hukum Islam dan hukum agraria nasional tentang pelaksanaan pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum, dapat dimaklumi karena pada hakikatnya ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam hukum agraria nasional bersumber dari hukum adat yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Sementara hukum adat yang telah ada timbul dari hukum-hukum agama yang mereka anut.

Tampaknya, hukum agraria nasional juga menyadari peran adat dan agama dalam pembentukan UUPA. Hal ini terlihat dari dicantumkannya beberapa ketentuan yang memuat tentang posisi hukum adat dan hukum agama dalam hukum agraria nasional. Sebagaimana yang

terdapat dalam UUPA No. 5 Tahun 1960 pada bagian “Berpendapat huruf a yang menyatakan bahwa: berhubung dengan apa yang tersebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas, perlu adanya hukum agraria nasional yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandarkan pada hukum agama”.

Bahkan UUPA No. 5 Tahun 1960, secara tegas juga memasukkan ketentuan tentang posisi hukum adat dan hukum agama dalam Pasal 5 yang berbunyi: “hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta peraturan-peraturan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandarkan pada hukum agama”.

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa hukum agraria nasional mempunyai hubungan yang signifikan dengan hukum Islam, namun perlu diketahui bahwa antara hukum Islam dan hukum agraria nasional mempunyai kedudukan berbeda dalam sistem hukum Indonesia. Sebagaimana yang diungkapkan oleh M. Solly Lubis, “bahwa kedudukan antara hukum agraria nasional dengan hukum Islam tidak sama dilihat dari sudut pandang hukum. Hal ini disebabkan karena Negara kita Negara Republik Indonesia berdasarkan Negara Republik yang tunduk kepada peraturan-peraturan hukum yang dibuat oleh Pemerintah, bukan Negara Islam yang tunduk pada hukum Islam”.¹¹¹ Meskipun demikian “pasal di atas merupakan peringatan kepada pembuat/pembentuk undang-undang agar dalam membangun hukum tanah nasional tidak mengabaikan hukum agama, melainkan harus mengindahkan kepada hukum agama”.¹¹²

Atas dasar inilah Boedi Harsono menjelaskan bahwa:

Dalam hubungan dengan hukum agama (Islam) tidak digunakan istilah “dasar atau ialah” seperti halnya dengan hukum adat. Rumusannya juga bukan “tidak boleh bertentangan dengan hukum agama”. Dengan perumusan demikian, maka ketentuan hukum tanah nasional tidak boleh tidak, haruslah sama dengan hukum agama, artinya tidak ada kemungkinan untuk menyimpang dari padanya. Adapaun perumusan dengan kata-kata seperti yang menyatakan dalam Pasal 5 UUPA No. 5 Tahun 1960 dan konsideran di atas, memang memberi kemungkinan untuk menyimpang dari ketentuan hukum agama yang bersangkutan, yaitu jika undang-undang memandangnya perlu demi kepentingan umum

¹¹¹ M. Solly Lubis, wawancara penulis dengan beliau dalam rangka penyusunan Tesis, yang berjudul: *Pelaksanaan Ganti Rugi Pelebaran Jalan Pertiwi Kelurahan Binjai Kecamatan Medan Denai Menurut Hukum agraria nasional dan Ditinjau Dari Perspektif Hukum Islam*, (Medan: 28 Mei 2001)

¹¹² Harsono, *Aspek Yuridis*, h. 221.

dan Negara namun penyimpangan itu, tidak boleh terjadi terhadap ketentuan yang bersifat pokok.¹¹³

Dengan demikian jelaslah bahwa adanya persamaan antara ketentuan hukum Islam dengan ketentuan hukum tanah nasional merupakan hal yang wajar karena hukum agraria nasional dibuat dengan mempertimbangkan unsur-unsur yang terdapat dalam hukum agama, termasuk hukum Agama Islam. Jadi jelaslah bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sebagaimana yang diatur dalam hukum agraria nasional khususnya dalam Perpres No. 65 Tahun 2006, mempunyai beberapa persamaan dengan ketentuan hukum Islam yang mengatur tentang ketentuan-ketentuan tanah dalam hukum Islam.

Persamaan antara ketentuan hukum yang mengatur pelaksanaan ganti rugi menurut hukum Islam dan hukum agraria nasional. Paling tidak ada persamaan secara substansial antara hukum Islam dengan hukum agraria nasional:

Pertama: Adanya pelaksanaan pengambilan hak atas tanah serta aturannya baik dalam hukum Islam maupun hukum agraria nasional.

Kedua : Dalam hukum Islam, unsur Pemerintah menjadi ukuran.

Ketiga : Pengadaan tanah sama-sama mempunyai prinsip yaitu untuk kepentingan umum, atau *masalahah al-‘ammah* (kemaslahatan) kepentingan umum.

Keempat: Adanya “pemberian” (uang) kepada pemilik hak atas tanah.

Penjelasan persamaan *Pertama:* Adanya pelaksanaan pengambilan hak atas tanah serta aturannya baik dalam hukum Islam maupun hukum agraria nasional. Pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dalam Islam diatur dalam hukum Islam, sedangkan hukum agraria nasional diatur dalam UUPA No. 5 Tahun 1960 (Perpres No. 65 Tahun 2006).

Persamaan *Kedua:* seperti yang pernah diterapkan oleh Rasul sebagai pemimpin (Pemerintah) ketika itu dalam melaksanakan pembangunan Masjid Nabawi. Khalifah Umar bin Khattab ra juga mengadakan/melepaskan hak atas tanah untuk kepentingan umum yaitu pelebaran Masjid Nabawi, dan ketika itu Umar adalah pemimpin ummat Islam. Demikian juga pelaksanaan dari pengadaan tanah yang dilaksanakan oleh Pemerintah, sebagaimana yang diatur dalam Perpres No. 65 Tahun 2006. Unsur Pemerintah ini, sangat penting dalam hukum agraria nasional maupun hukum Islam. Karena Pemerintahlah yang dianggap sebagai pelaksana

¹¹³ *Ibid*, h. 221.

pembangunan masyarakat untuk kemakmuran rakyat. Sebagaimana kaedah fikih yang dirumuskan oleh Imam Syafi'i yang berbunyi:

"تصرف الامام الرئية منوط بالمصلحة"

Artinya: "Kebijakan pemimpin/khalifah adalah untuk kepentingan rakyatnya".¹¹⁴

Oleh sebab itu, ummat Islam (rakyat) harus mematuhi segala kebijakan imam demi mewujudkan kemaslahatan tersebut. Hal ini sesuai dengan firman Allah yang menerangkan untuk mematuhi Allah, Rasul dan *ulil amri* (pemimpin).

QS. *An-Nisa*: 4/59.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأَطِيعُوا الَّذِينَ فِيكُمْ مِنْكُمْ... (٥٩)¹¹⁵

Artinya: "Hai orang-orang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul-(Nya), dan ulil amri diantara kamu".

Ayat ini menunjukkan bahwa "apa yang menjadi keputusan atau kebijakan pemimpin/Pemerintah (*ulil amri*) wajib diikuti atau dituruti dan ditaati oleh rakyatnya".¹¹⁶

Persamaan *Ketiga*: Antara hukum Islam dan hukum agraria nasional tentang pengadaaan tanah untuk kepentingan umum atau kemaslahatan (kepentingan) kaum muslimin yaitu bahwa pengadaaan tanah tersebut haruslah mengutamakan untuk kepentingan umum, kemaslahatan (kepentingan) kaum muslimin, bukan untuk mencari keuntungan atau dikomersilkan secara pribadi. UU No. 2 Tahun 2012, Pasal 1 ayat (6) menyatakan "kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat".

Dalam Islam prinsip ini juga diakui sebagaimana yang pernah dilakukan Rasul dan Khalifah Umar ra dalam membangun Masjid Nabawi untuk kepentingan ibadah sosial, bahkan dalam salah satu prinsip atau asas *mu'amalah* (hubungan sosial) dalam fikih Islam, semua tindakan *mu'amalah* itu harus ditujukan untuk mengambil manfaat bagi seluruh ummat Islam, sesuai dengan bunyi asas fikih tersebut yaitu " *Tabadulul manafi* (تبادل المنافع), maksudnya "segala tindakan *mu'amalah* (kontrak sosial) harus ditujukan untuk mengambil manfaat untuk kepentingan bersama".¹¹⁷

¹¹⁴ Ali Ahmad An-Nadwi, *Al-Qawaid al-Fiqhiyah*, (Beirut-Libanon: Dar al-Fikr 1986), h. 138.

¹¹⁵ Agama RI, *Al-Qur'an*, h. 162.-1197.

¹¹⁶ Abi Hasan Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*, (Beirut: Dar al-Fikr t.t), h. 5.

¹¹⁷ Praja, *Filsafat Hukum*, h.113.

Persamaan *Keempat*: Diantara kedua hukum tersebut di atas adalah, sama-sama mengatur tentang harus adanya “pemberian” kepada yang memiliki hak atas tanah karena tanahnya terkena proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut. Sebagaimana kita ketahui dalam Perpres No. 65 Tahun 2006 Pasal 1 ayat (11) menyatakan “ganti rugi” adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah”. UU No. 2 Tahun 2012 menyatakan, Pasal 1 ayat (10) “ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah”. Dalam hukum Islam, hal ini pernah dilaksanakan ketika Rasul dan Khalifah Umar ra membeli tanah penduduk Madinah untuk membangun Masjid Nabawi. Praktek Rasul dan Khalifah Umar ra membeli tanah tersebut pada dasarnya merupakan “pemberian” (uang) terhadap tanah-tanah penduduk Madinah yang terkena pembangunan dan pelebaran Masjid Nabawi.

Adapun sisi perbedaannya, seperti yang telah disebutkan sebelumnya, perbedaan yang terdapat diantara hukum Islam dengan hukum agraria nasional tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya terjadi pada aplikasinya ketika akan diterapkan di lapangan. Sedangkan prinsip-prinsip dasarnya mempunyai banyak sekali persamaan. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa tidak terdapat perbedaan yang prinsipil di antara kedua hukum di atas, walaupun terjadi perbedaan, itu hanya terjadi dalam prakteknya di lapangan.

Perbedaan antara ketentuan hukum yang mengatur pelaksanaan ganti rugi menurut hukum Islam dan hukum agraria nasional.

Pertama: Pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dalam Islam diatur dalam hukum Islam sedangkan hukum agraria nasional diatur dalam UUPA No. 5 Tahun 1960 (Perpres No. 65 Tahun 2006).

Kedua: Terdapat dalam manajemen administrasinya. Pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dalam Islam pengaturannya tidak ada diatur secara khusus tegas dan rinci (*universal* atau umum) sedangkan hukum agraria nasional diatur secara khusus tegas dan rinci (Perpres No. 65 Tahun 2006).

Ketiga: Pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dalam Islam adalah melalui jual beli sedangkan hukum agraria nasional dilaksanakan dengan ganti rugi.

Keempat: Pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dalam Islam “penggantian” dibayar dengan harga pasaran tanah setempat pada saat itu, sedangkan hukum agraria nasional dilaksanakan dengan ganti rugi berdasarkan nilai jual objek pajak (NJOP) dan bangunan.

Kelima: Pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dalam Islam adalah berdasarkan suka sama suka atau sama-sama ridha (عن تراض)

sedangkan hukum agraria nasional selalu atau sering dilaksanakan dengan suatu perselisihan/ketidak ridhaan

Keenam: Pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dalam Islam adanya *Ijab kabul* sedangkan hukum agraria nasional tidak dilaksanakan dengan suatu *Ijab kabul*.

Ketujuh: Pelaksanaan pengambilan hak atas tanah menurut hukum Islam, tidak ada mengatur tentang tanah yang berskala besar maupun kecil. Hukum agraria nasional mengatur tentang tanah yang berskala besar maupun kecil. (Pasal 20 Perpres No. 65 Tahun 2006).

Kedelapan: Di samping mempunyai nilai ibadah, hukum Islam juga mempunyai nilai sosial dalam setiap peraturannya, berbeda dengan hukum agraria nasional yang hanya mengatur urusan duniawi saja.

Penjelasan perbedaan *Pertama:* Pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dalam Islam diatur dalam hukum Islam sedangkan hukum agraria nasional diatur dalam Perpres No. 65 Tahun 2006, bahwa kedudukan antara hukum agraria nasional dengan hukum Islam tidak sama dilihat dari sudut pandang hukum. Hal ini disebabkan karena Negara kita Negara Republik Indonesia berdasarkan Negara Republik yang tunduk kepada peraturan-peraturan hukum yang dibuat oleh Pemerintah, bukan Negara Islam yang tunduk pada hukum Islam. Hukum Islam berasal dari Allah Swt sedangkan hukum agraria nasional berasal dari pembentukan manusia, dipastikan kedudukannya tidak sama.

Perbedaan *Kedua*: Sudah tentu terdapat dalam manajemen administrasinya. Kalau dalam hukum agraria nasional terdapat aturan-aturan yang secara khusus mengatur tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka dalam hukum Islam, aturan-aturan khusus seperti itu tidak ditemukan. Namun jika dirujuk ke dalam ketentuan-ketentuan fikih, maka aturan tentang hal tersebut di atas dapat ditemukan dalam prinsip-prinsip atau asas-asas *fikih mu'amalah* dalam Islam. Hal ini karena hukum Islam tersebut bersifat *universal* (umum), sehingga dapat diterapkan dalam persoalan-persoalan khusus yang terjadi dimasyarakat.

Perbedaan *Ketiga*: Dasar hukum atau landasan hukum pelaksanaan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah menurut hukum Islam sebagaimana yang telah dilaksanakan oleh Rasulullah Saw dan Khalifah Umar bin Khattab ra. adalah dengan cara jual beli, dan jual beli dimaksud bukan terbatas hanya jual beli tanah saja tetapi dalam pengertian, semua barang dapat diperjualbelikan asalkan sesuai dengan aturan yang telah diatur dalam hukum Islam. Bahwa praktek yang dilaksanakan dalam Islam adalah melalui jual beli berdasarkan nilai harga pasaran setempat dari tanah atau bangunan pada saat itu.

Allah berfirman di dalam QS. *Al-Baqarah*: 2/275.

﴿... وَأَحَلَّ اللَّهُ الْبَيْعَ وَحَرَّمَ الرِّبَا...﴾¹¹⁸

Artinya: “*Padahal Allah telah menghalalkan jual beli dan mengharamkan riba*”.

Perbedaan *Keempat*: Pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dalam Islam “penggantian” dibayar dengan harga tanah menurut pasaran setempat pada saat itu, sedangkan hukum agraria nasional dilaksanakan dengan ganti rugi berdasarkan nilai jual objek pajak (NJOP) dan bangunan. Pemindahan hak dalam hukum agraria nasional dilaksanakan dengan ganti rugi berdasarkan nilai jual objek pajak (NJOP) bumi dan bangunan. Namun kedua hukum tersebut di atas sama-sama memberikan ganti rugi terhadap pemindahan hak tersebut. Perbedaannya hanya dalam teknis pelaksanaan pemindahan hak tersebut, sistim jual beli tanah yang diperaktekkan Rasul dan Khalifah Umar ra membeli tanah tersebut pada dasarnya merupakan pemberian ganti rugi terhadap tanah-tanah, dipastikan menguntungkan (ganti untung) bagi masyarakat, bukan ganti rugi seperti yang dijabarkan dalam peraturan-peraturan pelepasan hak atas tanah dalam hukum agraria nasional, sedangkan sistim ganti rugi dipastikan akan merugikan pemilik tanah masyarakat.

¹¹⁸ Agama RI, *Al-Qur'an*, h. 86.

Perbedaan *Kelima*: Pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dalam Islam adalah berdasarkan suka sama suka atau sama-sama ridha (عن تراض), Jual beli dilakukan atas kemauan sendiri (tidak dipaksa), sedangkan hukum agraria nasional dilaksanakan dengan suatu perselisihan/ketidak ridhaan.

QS. *An-Nisa*': 4/29

إلا أن تكون تجارة عن تراضٍ منكم • ...¹¹⁹

Artinya : “kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama-suka”...

لا يتفرقن عن بيع الا عن تراض¹²⁰

Artinya: "Janganlah (pembeli dan penjual) berpisah dari jual beli kecuali saling meridhoi”.

Perbedaan *Keenam*: Pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dalam Islam adanya *Ijab kabul* sedangkan hukum agraria nasional tidak dilaksanakan dengan suatu *Ijab kabul*. Adanya suatu ucapan penyerahan dan juga adanya ucapan penerimaan, pelaksanaan jual beli harus dibarengi suatu ucapan yang jelas dan tegas lafalnya misalnya “saya beli barang ini” dan jawabannya “ ya saya jual barang ini” (ucapan *ijab* dan *qabul*). Jual beli bukan karena paksaan dan dipaksa,

Perbedaan *Ketujuh*: Pelaksanaan pengambilan hak atas tanah menurut hukum Islam, tidak ada mengatur tentang tanah yang berskala besar maupun kecil. Ketika Pelaksanaan pengambilan hak atas tanah dilaksanakan maka diperhitungkan berapa luasnya kemudian dibayar sesuai dengan harga yang telah disepakati antara penjual dan pembeli. Hukum agraria nasional mengatur tentang tanah yang berskala besar maupun kecil. (Pasal 20 Perpres No. 65 Tahun 2006).

Perbedaan *Kedelapan*: Pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dalam Islam satu hal yang sangat penting yaitu di samping mempunyai nilai ibadah, hukum Islam juga mempunyai nilai sosial dalam setiap peraturannya, berbeda dengan hukum positif yang hanya mengatur urusan duniawi saja. Atas dasar ini, sudah selayaknya hukum Islam itu dijadikan rujukan dalam persoalan hukum nasional ketika terjadi hambatan-hambatan hukum di tengah-tengah masyarakat, oleh karena itu, pihak Pemerintah harus memperhatikan hukum-hukum agama, terutama agama Islam dalam membuat produk-produk hukum yang akan diundangkan di tengah-

¹¹⁹ *Ibid*, h. 153.

¹²⁰ Abi ‘Isa Muhammad bin Isa Saurah, *Sunan At-Tirmizi*, vol. IV, (Beirut: Darul Fikr, 2002), h. 369 dengan No. Hadis 1248 kitab *Buyu*’.

tengah masyarakat karena “hukum Islam sebagian besarnya telah menjadi kesadaran hukum masyarakat yang telah mendarah daging atau berinternajized ke dalam sanubari masyarakat”.¹²¹ Hal ini telah terbukti dengan adanya suatu keputusan dari: KEPUTUSAN FATWA MAJELIS ULAMA INDONESIA (Lampiran Pada Lampiran 13). Dengan demikian jelaslah bahwa meskipun terdapat perbedaan antara hukum Islam dengan hukum agraria nasional dalam teknis pelaksanaannya, namun keduanya mempunyai persamaan yang mendasar dalam prinsip-prinsip yang dipegang dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum (asas kemaslahatan). Jadi, dari keterangan di atas diketahui bahwa hukum Islam lebih cenderung mengatur hal-hal yang bersifat *universal* atau umum, agar ketika terjadi kasus-kasus di lapangan mudah untuk menentukan dasar hukumnya untuk dipedomani. Disamping itu hukum Islam juga berlaku sepanjang masa, tidak bersifat temporer seperti hukum positif.

Tujuan penelitian disertasi adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan ganti rugi pelepasan hak atas tanah untuk suatu pembangunan demi untuk kepentingan umum, apakah telah sesuai dengan Perpres No. 65 Tahun 2006 dan perundang-undangan lain sebelumnya.
2. Ingin mengetahui perbedaan dan persamaan pelaksanaan ganti rugi menurut hukum Islam dan hukum agraria nasional.
3. Ingin mengetahui kedudukan fungsi sosial dalam hukum Islam dikaitkan dengan hukum agraria nasional dan penerapannya pada zaman Rasulullah Saw dan pada masa Khalifah Umar bin Khattab ra.

Dari *ketiga* poin tujuan penelitian ini sebenarnya, pembahasan yang sangat urgen, penting dan utama adalah pada poin *kedua*, hal ini sesuai penekanan dari judul disertasi ini yaitu: **Studi Komparatif Ganti Rugi Hak Atas Tanah Ditinjau Dari Perspektif Hukum Islam Dan Hukum Agraria Nasional**. Telah sedemikian panjang penjelasan yang disajikan dan dikemukakan dalam penelitian ini. Timbul suatu pertanyaan “Apakah hasil dari penelitian ini, ada suatu temuan baru sebagai harapan menjadi suatu solusi dalam pelaksanaan pengadaan hak atas tanah dimasa akan datang”.

Disertasi ini adalah sebuah penelitian tentang suatu studi komparatif ganti rugi hak atas tanah ditinjau dari perspektif hukum Islam dan hukum agraria nasional. Dalam membuat suatu penelitian komparatif/perbandingan tentunya yang dicari adalah persamaan dan perbedaan

¹²¹ Abduh, *Sosial Institution*, h 14.

diantara hal-hal yang dibandingkan. Jika dalam penelitian perbandingan ini hanya memperhatikan atau melihat persamaannya saja tanpa memperhatikan perbedaannya, maka timbullah analogi, persamaan di antara dua hal yang berbeda. Proses analogi ini tentunya melibatkan sebuah pengalaman, berangkat dari suatu fenomena yang sudah diketahui menuju fenomena serupa dalam hal-hal yang pokok. Analogi merupakan salah satu teknik dalam proses penalaran induktif. Sehingga analogi kadang-kadang disebut juga sebagai analogi induktif, yaitu “proses penalaran dari satu fenomena menuju fenomena lain yang sejenis kemudian disimpulkan bahwa apa yang terjadi pada fenomena yang pertama akan terjadi pada fenomena yang lain”.¹²²

Analogi adalah “suatu perbandingan yang mencoba membuat suatu gagasan terlihat benar dengan cara membandingkannya dengan gagasan lain yang mempunyai hubungan dengan gagasan yang pertama”.¹²³ Berbicara mengenai analogi adalah berbicara tentang dua hal yang berlainan. Dua hal yang berlainan tersebut dibandingkan. Jika dalam perbandingan itu hanya diperhatikan persamaannya saja tanpa melihat perbedaannya, maka timbullah analogi, yakni persamaan di antara dua hal yang berbeda. Analogi, “pertama kali dipakai oleh para sahabat ketika mereka berselisih pendapat dalam pemilihan Abu Bakar sebagai khalifah”.¹²⁴ Pengertian analogi dalam bahasa Indonesia adalah kias (*qasa*= mengukur, membandingkan).¹²⁵ Dalam hukum Islam, analogi disebut sebagai *qiyas*. *Qiyas* adalah menyamakan hukum suatu hal yang tidak dapat ketentuannya di dalam Alquran dan *as-sunnah* dengan hal (lain) yang hukumnya disebut dalam Alqur’an dan *sunnah* Rasul karena persamaan *‘illat* (penyebab atau alasannya). Secara etimologi *qiyas* berarti mengukur, membandingkan sesuatu dengan yang semisalnya. Secara terminologi *qiyas* didefinisikan dengan: menghubungkan sesuatu yang diketahui kepada sesuatu yang diketahui karena kesamaannya dalam *‘illat* hukumnya menurut pihak yang menghubungkan (*mujtahid*) atau menghubungkan suatu perkara yang tidak ada *nas* kepada perkara lain yang ada *nas* hukumnya karena keduanya berserikat dalam *‘illat* hukum.

Setelah memahami pengertian analogi, saatnya untuk menguraikan atau menganalogi sebuah penelitian tentang suatu studi komparatif ganti rugi hak atas tanah ditinjau dari perspektif hukum Islam dan hukum agraria nasional. Peristiwa pelaksanaan pengambilan hak atas tanah

¹²² Mundiri, *Logika*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), h. 157.

¹²³ W. Poespoprodjo & T. Gilarso, *Logika Ilmu Menalar*, (Bandung: Pustaka Grafika, 1999), h. 179.

¹²⁴ Muhammad Muslehuddin, *Filsafat Hukum Islam dan Pemikiran Orientalis; Studi Perbandingan Hukum Islam*, (Yogya: PT. Tiara Wacana 2005), h. 107.

¹²⁵ R.G. Soekadijo, *Logika Dasar: Tradisonal, Simbolik, dan Induktif*, (Jakarta: PT. Gramedia 1983), h.

masyarakat dengan cara jual beli, yang telah dilakukan pada zaman Rasulullah Saw, pada masa Khalifah Umar bin Khattab ra, dan masa-masa selanjutnya/seterusnya, mempunyai fenomena yang sama dengan pelaksanaan pengambilan hak atas tanah masyarakat dengan cara ganti rugi dalam hukum agraria nasional, peristiwa sejenis inilah yang dapat dianalogikan walaupun adanya perbedaan pelaksanaannya *pertama*: dengan cara jual-beli, dan *kedua*: dengan cara ganti rugi. Banyaknya aspek-aspek yang menjadi dasar yang dapat dianalogikan misalnya pelaksanaan pengambilan hak atas tanah masyarakat mempunyai unsur “Pemerintah” yaitu pelaksanaannya dilaksanakan oleh suatu Pemerintah yang sedang berkuasa atau berdaulat pada saat itu, adanya unsur musyawarah, kemudian pelaksanaan pengambilan hak atas tanah masyarakat bertujuan untuk/demi kepentingan sosial (masyarakat).

Sebagaimana yang telah diuraikan di atas, banyaknya unsur-unsur yang sama (persamaan) dalam peristiwa ini demikian juga dengan unsur-unsur berbeda. Semakin banyak pertimbangan atas unsur-unsurnya yang berbeda, maka semakin kuat analogi tersebut. Kemudian, masalah yang dianalogikan sangat relevan yaitu ingin mengetahui perbedaan dan persamaan pelaksanaan ganti rugi menurut hukum Islam dan hukum agraria nasional. Hasil analogi dari pelaksanaan ganti rugi menurut hukum Islam dan hukum agraria nasional, akan dapat menjawab pertanyaan “Apakah hasil dari penelitian ini, ada suatu temuan baru untuk harapan menjadi suatu solusi dalam pelaksanaan pengadaan hak atas tanah dimasa akan datang”. Peristiwa pelaksanaan pengambilan hak atas tanah masyarakat yang telah dilakukan pada zaman Rasulullah Saw, dan pada masa Khalifah Umar bin Khattab ra, serta masa-masa selanjutnya, yaitu dengan cara jual beli tidak pernah terjadi konflik kepentingan yang kemudian berimplikasi terjadinya sengketa pertanahan. Sementara pelaksanaan pengambilan hak atas tanah masyarakat yang telah dilakukan oleh Pemerintah (Indonesia) menurut hukum agraria nasional sering terjadi konflik dan sangat rawan konflik, hal ini menjadi suatu krisis kepercayaan terhadap Pemerintah dalam melaksanakan hukum agraria nasional. Pelaksanaan pengambilan hak atas tanah masyarakat yang telah dilakukan oleh Pemerintah (Indonesia) menurut hukum agraria nasional mempunyai konteks dengan peristiwa pelaksanaan pengambilan hak atas tanah masyarakat yang telah dilakukan pada zaman Rasulullah Saw, dan pada masa Khalifah Umar bin Khattab ra, mengapa Pemerintah kita tidak belajar atau melihat dari perbuatan Rasulullah Saw dan Khalifah Umar bin Khattab ra, untuk menghindari konflik?.

Negara Republik Indonesia berdasarkan Negara Republik, bukan Negara Islam berdasarkan hukum Islam. Sebagaimana yang diungkapkan oleh M. Solly Lubis, “bahwa kedudukan antara hukum agraria nasional dengan hukum Islam tidak sama dilihat dari sudut pandang hukum. Hal ini disebabkan karena Negara kita Negara Republik Indonesia berdasarkan Negara Republik yang tunduk kepada peraturan-peraturan hukum yang dibuat oleh Pemerintah, bukan Negara Islam yang tunduk pada hukum Islam”.¹²⁶ Jika Negara kita tidak dapat tunduk pada hukum Islam yang sepi dari konflik dalam pelaksanaan pengambilan hak atas tanah dan, harus tunduk pada hukum agraria Indonesia yang rawan konflik, melalui penelitian ini,

pertama: “Pemerintah” harus menciptakan/membentuk peraturan atau undang-undang yaitu suatu hukum nasional yang baru bagi Bangsa Indonesia tentang pengadaan tanah sebagai harapan serta menjadi suatu solusi dalam pelaksanaan pelepasan dan penyerahan hak atas tanah,

kedua: Untuk menghindari konflik yang sering terjadi, dalam pembentukan hukum nasional yang baru yang berlandaskan keadilan sosial, sistem “ganti rugi” dihapuskan/dirubah dan menggantinya dengan suatu sistem yang sama pengaturannya dengan hukum Islam yaitu dengan cara memasukkan secara dominan unsur-unsur yang dimiliki oleh hukum Islam dengan “mengawinkan atau menyandingkan” hukum agraria Indonesia dengan hukum Islam.

Sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Boedi Harsono: “merupakan peringatan kepada pembuat/pembentuk undang-undang agar dalam membangun hukum tanah nasional tidak mengabaikan hukum agama, melainkan harus mengindahkan kepada hukum agama”.¹²⁷ Untuk mewujudkan satu hukum nasional bagi Bangsa Indonesia yang terdiri dari berbagai suku bangsa dengan kebudayaan dan agama yang berbeda serta dengan keanekaragaman hukum, hal ini bukanlah suatu pekerjaan yang mudah, pembangunan hukum nasional bagi semua warga Negara sebagai Bangsa Indonesia tanpa memandang agama yang dipeluknya, haruslah dilakukan dengan hati-hati, walaupun sebenarnya agama Islam adalah agama yang tidak dapat dipisahkan dari hukum. Negara Indonesia adalah yang mayoritas penduduknya beragama Islam, maka unsur-

¹²⁶ M. Solly Lubis, wawancara penulis dengan beliau dalam rangka penyusunan Tesis, yang berjudul: *Pelaksanaan Ganti Rugi Pelebaran Jalan Pertiwi Kelurahan Binjai Kecamatan Medan Denai Menurut Hukum agraria nasional dan Ditinjau Dari Perspektif Hukum Islam*, (Medan: 28 Mei 2001)

¹²⁷ Harsono, *Aspek Yuridis*, h. 221.

unsur hukum ini harus benar-benar diperhatikan. Untuk itu perlu wawasan dari kebijaksanaan hukum nasional dan kedudukan hukum Islam dalam pembinaan hukum tersebut.

Politik hukum Negara Republik Indonesia yang didasari Pancasila menghendaki berkembangnya kehidupan beragama dan hukum agama dalam kehidupan hukum nasional. Negara berdasarkan atas hukum yang berfalsafah Pancasila, melindungi agama dan penganut agama, bahkan berusaha memasukkan ajaran dan hukum agama dalam kehidupan berbangsa dan berNegara. Sebagaimana pernyataan dalam sila pertama dari Pancasila sebagai tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 29 ayat (1) menunjukkan, bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia meletakkan Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai hukum dasar yang dijunjung tinggi, dan dijadikan pedoman di dalam berNegara. Pancasila sebagai falsafah Negara, dasar Negara dan hukum dasar mendudukan agama dan hukum agama pada kedudukan fundamental. Oleh karena itu, unifikasi hukum dan hukum nasional dalam pembentukannya harus memperhatikan hukum agama terutama agama Islam.

3. Kedudukan Fungsi Sosial Menurut Hukum Islam Dikaitkan dengan Hukum Agraria Nasional dan Penerapannya Pada Zaman Rasulullah Saw dan Pada Masa Khalifah Umar bin Khattab ra.

Berdasarkan sejumlah firman Allah Swt, Muhammad Amin Suma menyimpulkan: “Bahwa Allah Swt yang menciptakan bumi berikut segenap isinya tetapi manusia yang diberikan mandat atau tugas untuk menjaganya dan sekaligus akan diminta tanggung jawabnya. Semua yang ada di bumi diciptakan Allah untuk kepentingan hidup manusia, tetapi dalam saat yang bersamaan Allah juga mengingatkan tentang kerusakan bumi di tangan manusia”¹²⁸.

Hubungan manusia tidak semata-mata hubungan ekonomis, politis, dan sosial tapi juga ada hubungan teologisnya. Dari pandangan ini dapat dikembangkan bahwa dalam perspektif Islam, fungsi tanah itu adalah:

- a. Fungsi Ibadah, tanah dapat bermakna sebagai ibadah, apabila tanah itu digunakan untuk Tuhan, seperti tanah yang diwaqafkan untuk bangunan tempat-tempat ibadah.
- b. Fungsi Ekonomi, dalam perspektif Islam, ekonomi agraris itu telah mendapat tempat tersendiri sehingga diatur dengan aturan-aturan yang relatif baku (tanpa kehilangan elastisitas penerapannya).

¹²⁸ Suma, *Pertanahan Dalam*, h. 24.

- c. Fungsi Politik, di dalam Islam peran Pemerintah di dalam mengatur pertanahan sejak zaman Rasulullah Saw telah berlaku, seperti di dalam membagi tanah-tanah hasil *gonimah* (diperoleh melalui perang), atau *fai* (rampasan).
- d. Fungsi Sosial, tanah dapat berfungsi sebagai lambang status sosial bagi pemiliknya, tempat olahraga dan pertemuan, tempat rekreasi dan lain sebagainya. Semua itu dibenarkan oleh Islam, selama dalam proses pemilikan dan pemanfaatannya tidak merugikan hak-hak orang lain, tidak bertentangan dengan kemaslahatan masyarakat.
- e. Fungsi Pendidikan, dalam isyarat dan narasi Alquran banyak menyebutkan pentingnya peranan tanah dalam memberikan informasi keilhaman dan fungsi kependidikan (*ibroh*).¹²⁹

Pelopor fungsi sosial dalam dunia ini adalah hukum Islam di mana banyaknya ahli-ahli hukum Islam yang menjabarkan dan menggambarkan adanya konsep fungsi sosial dalam pemilikan suatu benda implisit tanah, dan telah teraplikasi pada:

Zaman Rasulullah Saw,

- a. “Bermula pada saat warga Islam di Madinah menyerahkan sebagian tanah mereka kepada Rasulullah Saw untuk menanggulangi masalah kekurangan air, sehingga tanah tersebut dapat digunakan untuk kesejahteraan masyarakat Muslim”.¹³⁰ Peristiwa ini dijelaskan oleh Ibn Abbas dengan pernyataan sebagai berikut: Pada saat Rasulullah Saw datang ke Madinah, penduduk setempat menyerahkan semua tanah mereka ketika Rasulullah Saw susah memperoleh air dan memberikan hak sepenuhnya untuk melakukan apapun yang beliau anggap layak terhadap tanah tersebut.
- b. Disaat Nabi akan mendirikan Masjid Nabawi, “beliau telah membeli tanah penduduk (As’ad bin Zurarah, tanah anak yatim dan sebagian kuburan musyrikin yang telah rusak)”.¹³¹
- c. Pada tahun ke 4 Hijriyah Masjid Nabawi mengalami perbaikan untuk kali pertama, setelah itu Masjid Nabawi berulang kali mengalami perbaikan dan perluasan

Pada masa Khalifah Umar bin Khattab ra.

- a. Sewaktu pelebaran Masjid Nabawi tahun 17 H, “Umar membeli seluruh dari property yang ada di sekeliling masjid kecuali rumah-rumah janda-janda Rasul untuk perluasan masjid”.¹³²
- b. Umar membeli “rumah Safwan bin Umaiyah untuk dijadikan bangunan penjara sebagai tempat tahanan bagi orang-orang yang melakukan tindak kriminal”.¹³³ Orang-orang Madinah

¹²⁹ Brahmana Adhie – Hasan Basri Nata Menggala, *Reformasi Pertanahan Pemberdayaan Hak-hak atas Tanah ditinjau dari aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama dan Budaya*, (Bandung: Mandar Mau 2002), h. 52-53.

¹³⁰ Rahman, *Doktrin Ekonomi*, h. 236.

¹³¹ Suyuthi, *Tarikh Al-Khulafa*, h. 120.

¹³² *Ibid*, h. 123.

menyerahkan tanahnya mereka dengan ikhlas kepada khalifah demi kemaslahatan masyarakat.

- c. Sejarah mencatat, Khalifah Umar bin Khattab ra telah membangun Masjidil Haram secara permanen pada tahun 638 Masehi. Sejak zaman Khalifah Umar bin Khattab ra hingga tahun 1988, masjid ini tercatat mengalami renovasi dan perluasan 10 kali. Mereka yang tercatat sebagai pemimpin program perluasan dan renovasi Masjidil Haram adalah Khalifah Usman bin Affan (648 M), Abdullah ibnu Zubair (685 M), Ali Walid ibnu Abdul Malik (709 M), Abu Ja'far al- Mansur al- Abbasi (755 M), Al- Mu'tadlid al- Abbasi (918 M), Raja Abdul Aziz al- Saud (1955 M), dan Raja Fadh ibnu Abdul Aziz al- Saud (1988 M). Setelah sepuluh kali renovasi dan perluasan, saat ini luas Masjidil Haram mencapai 328 ribu meter persegi.¹³⁴
- d. Pada masa Bani Umaiyah tahun 86 H s/d 96 H dan tahun 705 M s/d 715 M.

Pada masa Pemerintah Khalifah al-Walid bin Abdul Malik memerintahkan:

- a. “membebaskan tanah di sekitar Masjid Nabawi di Madinah untuk pelebaran masjid tersebut dengan cara ganti rugi”.¹³⁵
- b. Perbaikan paling signifikan terjadi “pada tahun 1265 H, pada masa Pemerintahan Sultan Abdul Majid. Raja Fahd bin Abdul Aziz turut andil dalam perluasan Masjid Nabawi, dan luas seluruh bangunan masjid sekarang ini menjadi 165.000 M²”.¹³⁶

Hukum Islam sejak awal kelahirannya telah memiliki konsep fungsi sosial terhadap kepemilikan suatu benda, hal ini dapat dibuktikan dengan adanya kitab-kitab fikih Islam yang menjabarkan pendapat-pendapat yang membolehkan Pemerintah untuk mengambil alih atas tanah apabila berkaitan dengan kepentingan (kemaslahatan) umum atau kepentingan masyarakat. Menurut Imam Syafi'iy bahwa “Pemerintah boleh saja mengambil alih pengelolaan atas tanah apabila dipandang menyangkut atau berkaitan dengan kemaslahatan (kepentingan) kaum Muslimin”.¹³⁷. Sebagaimana disebutkan oleh Abu al-Hasan Ali Bashry: bahwa “Pemerintah boleh saja mengambil alih pengelolaan atas tanah apabila dipandang menyangkut kemaslahatan (kepentingan) kaum muslimin”.¹³⁸

Bahkan ia menambahkan bahwa dalam Islam ada 3 (tiga) *al-Hima* (حما)

- a. “*Hima Rasul*.”
- b. *Hima Imam* (Pemerintah)

¹³³ Zahrah, *Ushul Fiqh*, h. 1243.

¹³⁴ Indonesia, *Masjidil Haram*, h. 32.

¹³⁵ Al-Huni, *an-Nuzum*, h. 219.

¹³⁶ Indonesia, *Masjid Nabawi*, 2007.h. 45.

¹³⁷ Basry, *al-Hawiy*, h. 489-490.

¹³⁸ *Ibid*, h. 489-490.

c. *Hima Awam* (masyarakat)

Terdapat *hima imam* dan *hima* masyarakat dapat digunakan untuk kepentingan (kemaslahatan) umum”.¹³⁹

Kalau diperhatikan pengertian dari ketiga *hima*, *pertama hima Rasul*, *kedua hima imam* dan *ketiga hima awam* (masyarakat). Sebagaimana pendapat dari Abdullah Syah: “Islam menghormati hak milik pribadi seseorang dan menegaskan adanya hak masyarakat dalam hak pribadi tersebut. Oleh karena itu Islam memberi kebebasan menggunakan harta kepada pemiliknya selama tidak membahayakan masyarakat”.¹⁴⁰

Menurut hemat penulis pendapat di atas seluruhnya didasarkan atas prinsip *maslahah al-‘ammah* (kemaslahatan) kepentingan umum. Hal inilah sebenarnya yang menjadi tujuan dari hukum Islam yaitu *maqasid al-syari‘ah*, menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia. M. Quraish Syihab juga menyebutkan adanya fungsi sosial dalam Islam. Ia menyebutkan bahwa “harta benda yang dianugerahkan kepada manusia merupakan cobaan kepada mereka, apakah mereka melaksanakan fungsi sosial dari harta tersebut atau tidak”.¹⁴¹ Dengan demikian, “manusia diberikan mandat atau tugas untuk mengelola bumi dan isinya sekaligus akan diminta pertanggung jawabannya kelak, karena semua yang diciptakan Allah adalah untuk kepentingan manusia”.¹⁴²

Di sini kelihatan semakin jelas bahwa hukum Islam mempunyai konsep dan tujuan demi kepentingan masyarakat dan hukum Islam juga mencela dan sama sekali tidak mentolerir perbuatan warga masyarakat yang menimbulkan kerugian bagi sesamanya. Meskipun manusia diberi hak untuk mengelola bumi dan isinya, namun tetap harus memperhatikan kepentingan umum. Seseorang tidak boleh mempergunakan haknya secara sewenang-wenang sehingga merugikan orang lain. Sebagaimana sabda Rasulullah Saw, “ لا ضرر ولا ضرار ”, maksudnya “seseorang tidak boleh merugikan orang lain, baik ia memperoleh manfaat dari kerugian orang lain tersebut atau tidak memperoleh manfaat”.¹⁴³

Tegasnya ada 4 tugas harta dalam Islam dilihat dari fungsinya;

¹³⁹ *Ibid*, h. 476.

¹⁴⁰ Syah, *Harta Menurut*, h. 13.

¹⁴¹ M. Quraish Shihab, *Membumikan Alqur'an Fungsi dan Peran Wahyu Dalam Kehidupan Masyarakat*, (Bandung: Mizan 1992), h. 303.

¹⁴² Suma, *Pertanahan*, h. 24.

¹⁴³ Shihab, *Membumikan*, h. 304.

- Pertama* ; melebihi dari batasan untuk memenuhi kebutuhan individu menjadi keuntungan sosial secara keseluruhan.
- Kedua* ; tidak menggunakan harta demi kebahagiaan individu.
- Ketiga* ; adanya hak masyarakat terhadap harta seseorang.
- Keempat* ; kualitas manusia sebagai Khalifah Allah di muka bumi diukur dari kemampuannya membangun dan memakmurkan bumi.¹⁴⁴

Kesemuanya bernuansa konsep berfungsi sosial yaitu demi kepentingan umum/masyarakat, pengertian ini mempunyai persamaan dengan Pasal 6 UUPA No. 5 Tahun 1960 yang isinya semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Juga mempunyai persamaan pengertian dengan Pasal 2 ayat (1) Perpres No. 65 Tahun 2006 disebutkan; ketentuan tentang pengadaan tanah-tanah dalam keputusan Presiden ini semata-mata hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum/masyarakat. UU No.2 Tahun 2012, Pasal 1 ayat (6) menyatakan “kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Sebagainya yang telah dikemukakan pada pembahasan terdahulu bahwa dalam hukum agraria nasional seluruh hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Demikianlah yang disebutkan dalam UUPA No.5 tahun 1960 tepatnya pada Pasal 6, yang menyatakan; “semua hak atas tanah mempunyai fungsi social”. UUPA No. 5 Tahun 1960 merupakan salah satu dasar hukum agraria nasional kita, yang berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanah itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal ini menimbulkan kerugian bagi masyarakat.¹⁴⁵

Ketentuan Pasal 6 tersebut mengidentifikasi bahwa seseorang tidak dapat sekehendak hatinya menggunakan hak-hak atas tanah yang dimilikinya, meskipun seseorang bebas menggunakan haknya terhadap tanah yang dimilikinya. Dengan demikian penggunaan terhadap hak atas tanah, harus memperhatikan lingkungan sekitar sebagai dasar dari fungsi sosial yang dimiliki oleh tanah. Hal ini ditegaskan dalam memori penjelasan dan ketentuan ini bukan hanya merupakan suatu pernyataan demonstratif belaka, berarti bahwa tanah harus dipergunakan sesuai dengan keadaan dan sifat dari haknya. Dengan demikian barulah penggunaan itu dapat bermanfaat, baik bagi yang punya maupun bagi masyarakat dan Negara.

¹⁴⁴ Syahril Mukhtar Muhammad, *Perbankan Islam, Sejarah, Prinsip dan Operasional*, Terjemahan dari *Al-Bunuk Al-Islamiyah*, Mahmud Al-Anshari, Ismail Hasan dan Samir Mutawalli, (Jakarta: Penerbit Minarsi 1993), h. 46-47.

¹⁴⁵ Harsono, *Undang-Undang*, h. 189.

Apabila dikaitkan dengan beberapa contoh penelitian yaitu keadaan yang terjadi pada masyarakat di Kota Medan, khususnya dalam pelaksanaan penyerahan atau pelepasan hak atas tanah untuk pelebaran jalan, maka tentulah memang benar-benar harus bermanfaat bagi masyarakat, karena pelebaran jalan itu adalah untuk kepentingan umum, hal ini sesuai dengan fungsi sosial yang dimiliki tanah. Secara umum, masyarakat di Kota Medan secara tidak langsung telah menyadari fungsi sosial tersebut di atas. Hal ini terbukti dari kesadaran sebagian dari mereka (pemilik tanah) akan pentingnya pelebaran jalan untuk sarana umum, yaitu dengan mengirimkan Surat Permohonan kepada Walikota Medan agar berkenan untuk melebarkan Jalan di daerah pemukiman tempat tinggal mereka, salah satu contoh yaitu pelebaran jalan Pertiwi Kelurahan Binjai Kecamatan Medan Denai, dengan cara melepaskan hak-hak tanah warga masyarakat Jalan Pertiwi dan memberikan ganti rugi yang layak. Ide kesadaran masyarakat ini sebenarnya berawal dari melihat hasil atau manfaat dari pelebaran Jalan Ikhlas dan Jalan Selamat yang berbatasan dengan jalan Pertiwi Kelurahan Binjai Kecamatan Medan Denai.

Namun perlu dijelaskan bahwa pelebaran Jalan Ikhlas dan Jalan Selamat (pelaksanaan proyek bulan Maret Tahun 1998), berjalan sesuai dengan aturan yang berlaku di Indonesia, khususnya Kerpres No.55 Tahun 1993. Oleh karena pelebaran kedua jalan di atas berjalan dengan mulus tanpa ada hambatan-hambatan yang berarti. Pelaksanaan kedua proyek pelebaran jalan yaitu Jalan Selamat dan Jalan Ikhlas berjalan mulus tanpa kendala-kendala (rintangan-rintangan) pelaksanaannya berlangsung sesuai dengan peraturan yang ada dengan berlangsungnya musyawarah-musyawarah dan pertemuan-pertemuan antara warga masyarakat dengan pihak panitia pelepasan hak atas tanah dan menghasilkan suatu kesepakatan bahwa tanah-tanah, dan bangunan-bangunan serta apa saja yang ada di atasnya akan mendapat ganti rugi. Masyarakat Jalan Pertiwi membuat permohonan proposal pelebaran jalan yang diajukan kepada Walikota Medan untuk melebarkan Jalan Pertiwi demi kepentingan umum. Walaupun sebenarnya ide ini timbul setelah melihat pelaksanaan pelebaran Jalan Selamat dan Jalan Ikhlas, yang juga terletak bersebelahan dengan Jalan Pertiwi, gagasan ini adalah kesadaran masyarakat untuk memberikan sebagian hak-hak atas tanahnya, ini sebenarnya adalah wujud dari fungsi sosial atas hak-hak tanah yang mereka miliki, dan inilah konsekuensinya dalam penggunaan tanah dimana harus diingat dan diperhatikan juga kepentingan masyarakat banyak dan penggunaan tanah tidak harus untuk kepentingan diri sendiri saja, harus diusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan yang mempunyai tanah dan kepentingan masyarakat,

kepentingan umum harus diutamakan dari kepentingan pribadi. Warga masyarakat telah menunjukkan dan melaksanakan dari sifat fungsi sosial atas kepemilikan tanah-tanah mereka.

Berbeda dengan pelaksanaan pelebaran kedua jalan di atas, pelebaran Jalan Pertiwi mengalami beberapa hambatan dan kendala yang sangat berarti mulai dari proses musyawarah sampai pelaksanaan ganti rugi, oleh karena itu pihak masyarakat banyak yang merasa tidak senang, sangat kecewa dan terkejut mengapa proyek Pelebaran Jalan Pertiwi yang mereka harapkan dan dambakan untuk menikmati ganti rugi dari tanah-tanah mereka tidak mereka dapatkan karena tanah-tanah yang dilepaskan dan diserahkan untuk pelaksanaan pelebaran jalan tersebut tidak mendapat ganti rugi, yang diganti rugi hanyalah bangun-bangunan, tanam-tanaman dan pemidahan meteran air dan listrik itupun ganti rugi yang mereka dapatkan tidak sesuai dan tidak layak menurut mereka, karena penetapan ganti rugi tersebut ditetapkan dan diputuskan oleh pihak panitia secara sepihak tanpa musyawarah sebagaimana ketentuan peraturan yang berlaku. Masyarakat merenung dalam hati dan timbul suatu pertanyaan “dimanakah keadilan ?” Padahal mereka sudah berniat baik untuk melepaskan hak atas tanah mereka untuk kepentingan semua orang (umum) dan mereka menyadari bahwa tanah-tanah mereka perlu untuk diberikan kepada masyarakat serta untuk kepentingan bersama.

Terlepas dari permasalahan yang timbul di masyarakat Jalan Pertiwi. Kita dapat memahami bahwa secara tidak langsung masyarakat di Kota Medan dan dalam pelaksanaan pengadaan dan pelepasan hak-hak atas tanah menurut Perpres No. 65 Tahun 2006 di Kota Medan. Masyarakat telah menyadari adanya fungsi sosial dari tanah milik mereka, yang tercermin dari perilaku mereka dalam memanfaatkan tanah. Jelasnya, kesadaran mereka dalam memberikan tanahnya untuk pelebaran jalan sebenarnya merupakan wujud dari kesadaran mereka terhadap fungsi sosial hak atas tanah (walaupun dari hasil wawancara penulis, mereka tidak mengetahui pernyataan yang ada dalam Pasal 6 UUPA No. 5 Tahun 1960). Kesadaran terhadap fungsi sosial dari tanah milik mereka dengan memberikan tanah mereka untuk pelebaran jalan berwujud dengan terlaksananya ketiga proyek ini tanpa hambatan-hambatan yang tidak diinginkan yaitu;

- a. Pembangunan jalan, di Gang: Warga/pelurusan Jalan Iskandar Muda khusus untuk yang 5 (lima) persil di Kelurahan Sei. Putih Timur II Kecamatan Medan Petisah.
- b. Pembangunan *Fly Over* Jamin Ginting Kelurahan Kwala Bekala- Kecamatan Medan Johor.

c. Pembangunan Jalan akses masuk dan keluar lokasi terminal sayur segmen II di Kelurahan Lau Cih dan Sidomulyo Kecamatan Medan Tuntungan.

Dari keterangan diatas, *pertama*: jelaslah bahwa Islam sangat mengakui fungsi sosial atas tanah sebagaimana yang diatur dalam UUPA No.5 Tahun 1960. Apalagi jika dikaitkan dengan prinsip-prinsip hukum Islam yang menegaskan adanya fungsi sosial terhadap harta yang dimiliki. Hal ini dapat dilihat dari praktek-praktek yang berlaku dalam ummat Islam seperti wakaf, zakat, sadaqah dan lain sebagainya. *Kedua*: tujuan hukum Islam adalah untuk menciptakan kemaslahatan bagi seluruh umat manusia, sehingga dapat dikatakan bahwa Islam merupakan rahmat bagi seluruh alam.

Praktek fungsi sosial atas tanah ini, khususnya yang berhubungan dengan penggunaan tanah untuk kepentingan umum sebenarnya, telah dimulai sejak awal Pemerintahan Islam yaitu sejak masa Rasulullah Saw. Rasulullah Saw ketika membangun Masjid Nabawi, menggunakan tanah-tanah ummat Islam pada masa itu. Bahkan termasuk tanah-tanah orang Yahudi. Namun karena untuk kepentingan umum dan menyadari adanya kemaslahatan ummat (fungsi sosial) terhadap tanah, mereka merelakan tanahnya secara ikhlas untuk digunakan sebagai kepentingan umum. Jejak Rasul diatas, diikuti oleh Khalifah Umar bin Khattab ra, di mana ketika beliau bermaksud ingin melebarkan Masjid Nabawi, beliau mengambil hak-hak atas tanah yang dimiliki rakyatnya, termasuk orang Yahudi dengan memberikan sejumlah ganti rugi. Sama halnya dengan apa yang terjadi pada masa Rasul, pada masa Khalifah Umar bin Khattab ra mereka juga merelakan tanahnya untuk pembangunan mesjid guna kepentingan masyarakat umum.

Dari peristiwa ini dapat diketahui bahwa Islam sangat menganjurkan adanya kesadaran masyarakat terhadap fungsi sosial dari setiap harta benda yang mereka miliki oleh karena itu apa yang diatur dalam Pasal 6 UUPA No.5 Tahun 1960 sebagai fungsi sosial atas tanah tersebut sangat sejalan dan mempunyai banyak persamaan dengan prinsip-prinsip yang ada dalam hukum Islam. Tujuan hukum Islam adalah untuk menciptakan kemaslahatan (masalah) bagi seluruh ummat manusia, sehingga dapat dikatakan bahwa Islam merupakan rahmat bagi seluruh alam. Menurut Lahmuddin Nasution, dalam kajian *syari'at*, “kata masalah dapat dipakai sebagai istilah untuk mengungkapkan pengertian yang khusus, meskipun tidak lepas dari arti aslinya. Sedangkan arti *mashlahah* adalah menarik manfaat atau menolak *mutharat*”.¹⁴⁶ *Maslahah* adalah

¹⁴⁶ Nasution, *Pembaharuan Hukum*, h. 127.

“karena kepentingan yang nyata dan diperlukan masyarakat”.¹⁴⁷ *Maslahah* adalah segala bentuk, baik material maupun nonmaterial, yang mampu meningkatkan kedudukan manusia sebagai makhluk yang paling mulia.¹⁴⁸ “Kata *maslahah* atau *maslahat* sendiri sudah “mengIndonesia” maknanya adalah sesuatu yang mendatangkan kebaikan”.¹⁴⁹ Sehingga dengan demikian dapat dikatakan bahwa *maslahat* adalah sesuatu yang banyak mendatangkan manfaat atau kebaikan.

Menurut al-Ghazali, *maslahat* adalah:

Suatu ungkapan kata yang mengandung pengertian manfaat dan menyingkirkan kemudharatan. Akan tetapi *mashlahah* yang digunakan dalam istilah *syari‘at* adalah pemeliharaan terhadap kehendak *syari‘at* itu sendiri pada penganutnya, yaitu untuk memelihara jiwa, akal, keturunan dan harta benda mereka. Oleh sebab itu segala sesuatu yang dapat kelima faktor tersebut dinamakan dengan *maslahat*. Sebaliknya hal-hal yang dapat mengurangi atau melenyapkan kelima faktor tersebut dinamai dengan *mafsadat*.¹⁵⁰

Yang dimaksud dengan *maslahah* yaitu memelihara tujuan hukum Islam dengan menolak bencana atau kerusakan yang merugikan diri manusia, karena *maqasid syari‘ah* (tujuan hukum Islam) adalah untuk memelihara agama, harta, kehormatan, jiwa dan keturunan. Semua hal tersebut termaktub dalam kitab suci Alquran dan hadis Nabi Muhammad Saw yang kemudian telah dijabarkan dalam pemikiran yang beragam oleh para ulama yang ditulis dalam kitab-kitab fikih, namun dalam operasionalnya perlu keseragaman dan sesuai dengan perkembangan zaman. Dengan demikian setiap aturan hukum yang dimaksud untuk memelihara kelima tujuan *syara‘* tersebut dengan menghindarkan dari hal-hal yang dapat merusak atau membahayakan disebut *maslahah* dan landasannya adalah hukum Islam. Menurut as-Shatibi, *maslahah* adalah “dasar bagi kehidupan manusia terdiri dari lima hal yaitu, agama (*dien*), jiwa (*nafs*), intelektual (*‘aql*), keluarga dan keturunan (*nasl*), dan *material (wealth)*”.¹⁵¹ Kelima hal tersebut merupakan kebutuhan dasar manusia, yaitu kebutuhan yang mutlak dipenuhi agar manusia dapat hidup bahagia didunia dan diakhirat. Jika salah satu dari kebutuhan diatas tidak terpenuhi atau terpenuhinya dengan tidak seimbang niscaya kebahagiaan hidup juga tidak tercapai dengan sempurna. Terlepas dari definisi di atas, pembentukan suatu peraturan hukum adalah untuk menciptakan dan mewujudkan kebaikan, kemaslahatan orang banyak. Kemaslahatan bagi manusia adalah tidaklah terbatas bagian-bagiannya dan tidak terhingga bagi individu-

¹⁴⁷ Khallaf, *Ilm Usul*, h. 88.

¹⁴⁸ (P3EI), *Ekonomi Islam*, h. 5.

¹⁴⁹ Purwadarminta, *Kamus Umum*, h. 635.

¹⁵⁰ Al-Ghazali, *al-Mustashfa*, h.285-287.

¹⁵¹ (P3EI), *Ekonomi Islam*, h. 5-6.

individunya, dan kemaslahatan itu sesungguhnya tercipta terus menerus bersamaan dengan terjadinya perubahan pada situasi dan kondisi manusia, dalam pembentukan hukum, disyariatkan padanya hukum yang menciptakan dan mendatangkan kemaslahatan umum.