

**TINJAUAN *MAŞLAHA* TERHADAP IMPLEMENTASI UNDANG-  
UNDANG NO. 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI  
PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM PADA GANTI RUGI  
PENGADAAN TANAH WADUK BENDO, SAWOO, PONOROGO**

**SKRIPSI**



Oleh :

**HEPPY MAHARANI**  
**NIM 210214317**

Pembimbing :

**Dr. H. AGUS PURNOMO, M.Ag**  
**NIP 197308011998031001**

**JURUSAN HUKUM EKONOMI SYARIAH FAKULTAS SYARIAH  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PONOROGO**

**2020**

## ABSTRAK

**Heppy Maharani.** 2020. Tinjauan *Maṣlahah* terhadap Implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Ganti Rugi Pengadaan Tanah Waduk Bendo. Sawoo, Ponorogo. Skripsi. Jurusan Hukum Ekonomi Syariah. Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ponorogo. Pembimbing Dr. H. Agus Purnomo, M.Ag.

**Kata Kunci:** Ganti Kerugian, *Maṣlahah*, Kepentingan Umum, Pengadaan Tanah

Skripsi ini mengkaji tentang pelaksanaan ganti rugi pengadaan tanah waduk bendo implementasi peraturan Undang-Undang no. 2 tahun 2012 ditinjau dari segi *maṣlahah*. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengupas tentang kebijakan dalam proses pelaksanaan ganti kerugian tanah untuk kepentingan umum dalam praktik di lapangan sehingga dapat melihat *maṣlahah* dalam membahas ganti kerugian dalam Undang-Undang no. 2 tahun 2012.

Rumusan masalah yang pertama membahas tentang tinjauan *maṣlahah* terhadap implementasi Undang-Undang no. 2 tahun 2012 terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam penyampaian bentuk dan besaran ganti kerugian tanah waduk Bendo terhadap masyarakat. Rumusan masalah yang kedua membahas tentang tinjauan *maṣlahah* terhadap implementasi Undang-Undang no. 2 tahun 2012 terhadap prosedur pengadaan tanah waduk Bendo.

Penelitian ini menggunakan metode bersifat kualitatif deskriptif yaitu dengan cara mendekati masalah itu dengan baik atau buruk, sesuai atau tidak menurut hukum yang berlaku, dengan tolak ukur nash-nash dalam *syari'at* Islam serta mendeskripsikan suatu gejala, peristiwa atau kejadian yang terjadi sekarang. Dalam hal ini peraturan yang digunakan adalah Undang-Undang nomor 2 tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam pelaksanaannya di kabupaten Ponorogo.

Dari hasil penelitian yang dilakukan dapat diambil kesimpulan bahwa bentuk dan besaran ganti rugi sudah sesuai dengan perundang-undangan kebijakan Pemerintah tersebut membawa maslahat bagi seluruh warga terdampak pembangunan Waduk Bendo. Cakupan kepentingan umum dalam hukum Islam disebut dengan *maṣlahah al-ammah* karena menyangkut masyarakat luas hal ini terbukti dengan terpenuhinya tuntutan ganti rugi masyarakat. Prosedur pengadaan tanah dalam penerapannya kurang sesuai dengan peraturan perundang-undangan namun kebijakan Pemerintah membawa maslahat bagi seluruh warga terdampak. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara rinci tidak dijelaskan dalam al-Quran dan Hadits, sehingga dalam penyelesaian hukumnya dapat menggunakan konsep-konsep *maṣlahah mursalah* karena permasalahan yang terdapat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tergolong dalam masalah keduniawian dan bertujuan untuk kepentingan masyarakat umum atau kemaslahatan umat.

## LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi atas nama saudara :


Nama : Heppy Maharani  
NIM : 210214317  
Fakultas : Syariah  
Jurusan : Hukum Ekonomi Syariah  
Judul : Tinjauan *Maṣlahah* terhadap pelaksanaan ganti rugi pengadaan tanah dalam Undang-Undang nomor 2 tahun 2012 (studi pada pembangunan waduk Bendo, Sawoo, Ponorogo)

Telah diperiksa dan disetujui untuk diuji dalam ujian munaqosah.

Ponorogo, 23 Juli 2020



Mengetahui,  
Ketua Jurusan Hukum Ekonomi Syariah

  
**H. A. IK ABIDAH, M.S.I**  
NIP. 197605082000032001

Menyetujui,  
Pembimbing



**Dr. H. AGUS PURNOMO, M.Ag**  
NIP. 197308011998031001

P O N O R O G O



**KEMENTERIAN AGAMA RI  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PONOROGO**

**PENGESAHAN**

Skripsi atas nama saudara:

Nama : Heppy Maharani  
NIM : 210214317  
Jurusan : Hukum Ekonomi Syariah  
Judul : Tinjauan *Maṣlaḥah* terhadap Implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Ganti Rugi Pengadaan Tanah Waduk Bendo, Sawoo, Ponorogo

Skripsi ini dipertahankan pada sidang munaqosah Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Ponorogo, pada:

Hari : Selasa  
Tanggal : 27 Oktober 2020

Dan telah diterima sebagai bagian dari persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana dalam Ilmu Syariah, pada:

Hari : Selasa  
Tanggal : 9 November 2020

**Tim Penguji:**

1. Ketua Sidang : Dr. Abid Rohmanu, M.H.I.
2. Penguji 1 : Dr. Miftahul Huda, M.Ag.
3. Penguji II : Wahyu Saputra, S.H., M.H.Li.

(  
(  
(

Ponorogo, 9 November 2020

Mengesahkan,  
Dekan Fakultas Syariah,



Dr. H. Moh. Munir, Lc., M. Ag.  
NIP. 196807051999031001

---

## SURAT PERSETUJUAN PUBLIKASI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Heppy Maharani  
NIM : 210214317  
Fakultas : Syariah  
Jurusan : Hukum Ekonomi Syariah  
Judul : Tinjauan *Maslahah* terhadap Implementasi Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Ganti Rugi Pengadaan Tanah Waduk Bendo, Sawoo, Ponorogo.

Menyatakan bahwa naskah skripsi/thesis telah diperiksa dan disahkan oleh dosen pembimbing. Selanjutnya saya bersedia naskah tersebut dipublikasikan oleh perpustakaan IAIN Ponorogo yang dapat di akses di [etheses.iainponorogo.ac.id](http://etheses.iainponorogo.ac.id). Adapun isi dari keseluruhan tulisan tersebut, sepenuhnya menjadi tanggungjawab dari penulis.

Demikian pernyataan saya untuk dapat dipergunakan semestinya.

Ponorogo, 11 Desember 2020



Heppy Maharani

NIM. 210214317

## PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Heppy Maharani  
NIM : 210214317  
Jurusan : Hukum Ekonomi Syariah  
Fakultas : Syariah  
Judul : Tinjauan *Maṣlahah* terhadap Implementasi Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Ganti Rugi Waduk Bendo, Sawoo, Ponorogo

Dengan ini menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi yang saya tulis ini adalah benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambil-alihan tulisan atau pikiran orang lain yang saya akui sebagai tulisan atau pikiran saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan skripsi ini adalah hasil jiplakan, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Ponorogo, 9 November 2020

Yang membuat pernyataan,

  
**HEPPY MAHARANI**  
NIM: 210214317



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Konflik pertanahan menjadi isu karena jumlahnya yang tinggi dan banyaknya kendala yang dihadapi dalam penyelesaiannya. Konflik pertanahan yang rumit disebabkan oleh kelemahan regulasi dan adanya kesalahan penerapan hukum pertanahan sehingga dalam pelaksanaannya kepentingan pemegang hak atas tanah tidak terlindungi dengan pasti. Tidak adanya stabilitas politik dan otoritas pemerintah yang sangat tinggi juga menyebabkan masalah agraria terabaikan.<sup>1</sup>

Melihat banyaknya konflik pertanahan yang timbul karena adanya pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan maka untuk mencegah konflik secara berkelanjutan, pemerintah mengeluarkan undang-undang nomor 2 tahun 2012 yang diharapkan mampu mengatasi konflik dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum terutama dalam prosedur penetapan ganti rugi. Bentuk dan besaran ganti kerugian yang ditawarkan dalam penyelenggaraan tanah seharusnya tidak hanya terhadap ganti kerugian fisik yang hilang, tetapi juga harus menghitung ganti kerugian non fisik yang ditimbulkan akibat adanya pengadaan tanah, seperti pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang dipindahkan lokasi yang baru. Disamping itu, sepatutnya pemberian ganti kerugian harus tidak membawa dampak kerugian

---

<sup>1</sup> Suryanto, *Studi Identifikasi dan Inventarisasi Masalah Pertanahan*, (Surabaya: BPN Bekerja Sama dengan Lembaga Penelitian Universitas Airlangga, 2001), 2.

kepada pemegang hak atas tanah yang kehilangan haknya tersebut melainkan dapat memberikan dampak yang lebih baik pada tingkat kehidupannya atau minimal sama pada waktu sebelum terjadinya kegiatan pembangunan.<sup>2</sup>

Adapun yang terpenting dalam proses penetapan bentuk dan besaran ganti kerugian adalah musyawarah atau proses komunikasi dialogis dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, karena tanpa adanya proses musyawarah antara pemegang hak atas tanah dan pihak/instansi pemerintah yang memerlukan tanah maka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum akan sulit terealisasi. Makna musyawarah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 hanyalah untuk menyetujui bentuk dan/atau besaran ganti kerugian yang ditetapkan berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian yang dilakukan oleh penilai yang diadakan dan ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.<sup>3</sup> Definisi kepentingan umum dapat dilihat pada Pasal 1 angka 6 yang menyebutkan bahwa “kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”<sup>4</sup>

Keberadaan Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum memang sangat diharapkan bagi para pihak yang terlibat dalam proses pengadaan tanah, karena Undang-undang ini diharapkan mampu memberikan keadilan bagi para pihak. Akan

---

<sup>2</sup> Maria. S.W. Soemarjono, *kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Buku KOMPAS, 2005), 90-91.

<sup>3</sup> Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012, Pasal 37 ayat (1).

<sup>4</sup> Ibid, pasal 1 angka 6.



tetapi masih terdapat aspek material dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang berpotensi menimbulkan masalah antara lain mengenai prosedur penetapan bentuk dan dasar perhitungan ganti rugi serta definisi dan cakupan kepentingan umum.

Kenyataan yang terjadi selama ini, dalam praktik pengadaan tanah bagi kepentingan umum terkadang timbul persoalan antara pemerintah dengan masyarakat, terutama dalam hal pembebasan lahan. Mulai dari penggantian kerugian atas tanah yang dibebaskan dan waktu pembebasan lahan ataupun relokasi terhadap masyarakat. Pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan memerhatikan peran dan fungsi tanah dalam kehidupan manusia serta prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.<sup>5</sup>

Pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum memang seringkali mengalami hambatan dan tantangan. Mengenai prosedur sebenarnya pada masa sekarang tidak begitu banyak masalah, namun kesulitan yang *principal* berada pada budaya yang tumbuh di masyarakat, yaitu masih ada anggapan dari beberapa masyarakat bahwa hak atas tanah adalah hak yang mutlak, yang konsekuensinya pemilik tanah berhak menentukan besarnya ganti rugi. Untuk mengubah budaya masyarakat dalam melepaskan haknya atas tanah perlu dicari persamaan budaya antara masyarakat dengan pemerintah. Selama tidak ditemukan persamaan budaya, permasalahan serius selalu timbul. Sebenarnya perbedaan budaya antara pemerintah dengan masyarakat terletak pada penetapan harga ganti rugi. Pihak masyarakat

---

<sup>5</sup>Maria S.W Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta: Kompas, 2005), 80.

menghendaki harga yang setinggi tingginya dari harga pasaran atau paling tidak sesuai dengan harga pasaran, bahkan ada masyarakat yang menghendaki harga ganti rugi itu didasarkan pada harga sekian tahun kedepan atau setelah tanahnya dibebaskan dan telah dijadikan sarana umum.<sup>6</sup>

*Maṣlahah mursalah* yang diterapkan dalam menghadapi kehidupan bermasyarakat sangatlah baik. Dengan kemaslahatan setiap orang mendapatkan ketenangan. Hukum yang ada dalam Al-Quran dan As-Sunnah mengajarkan untuk menciptakan kedamaian dalam hidup dengan metode yang sudah diberikan ilustrasi walau tidak terperinci. Dengan akal yang diberikan oleh Tuhan kepada makhluk-Nya agar dapat membedakan baik buruk, benar salah, *maḍarat maṣlahat*, memberikan tugas besar untuk dapat menggunakannya dengan sebaik mungkin.<sup>7</sup> Ganti rugi terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah salah satu contoh kasus yang dapat diselesaikan dengan konsep ini, karena berkaitan dengan hal-hal (muamalah) keduniawian dan masalah sosial. Sehingga apabila pengadaan tanah untuk pembangunan sebagai tempa umum, harus dipastikan bahwa ganti rugi dan pembangunan tersebut benar-benar memiliki kemaslahatan umum.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum saat ini salah satunya adalah pembangunan Waduk Bendo di Desa Ngindeng Kecamatan Sawoo Kabupaten Ponorogo. Sesuai Nawacita Presiden Jokowi, untuk memenuhi ketahanan pangan dan air, pemerintah mencanangkan pembangunan

---

<sup>6</sup>Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan* (Sinar Grafika, 2007), 46.

<sup>7</sup> Rahayu Subekti, S.H, M.Hum, "Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian," *Yustisia Jurnal Hukum*, Vol. 5 No. 2 (Universitas Sebelas Maret, 2016), 379.

bendungan untuk meningkatkan jumlah tampungan air di Indonesia. Pembangunan 65 bendungan menjadi program strategi nasional Pemerintah yang dikerjakan oleh kementerian PUPR. Bendungan Bendo juga bermanfaat untuk pengendalian banjir di Kabupaten Ponorogo. Bendungan dengan tinggi 71 meter ini membendung Sungai Keyang yang merupakan anak Sungai Bengawan Madiun (anak Sungai Bengawan Solo). Bendo juga mampu menyediakan air baku sebesar 780 liter/detik untuk domestik dan industri serta menjadi pembangkit listrik sebesar 4MW. Targetnya 31 Desember 2019 bisa diselesaikan. Pembangunan bendungan sempat tertunda karena masalah tanah dan masyarakat yang dahulu tinggal di kawasan pembangunan. Selama hampir 5 tahun pengerjaan (sejak September 2013), progresnya sudah lebih dari 60 persen. Akhir tahun 2018 ini, ditargetkan sudah selesai hingga 80 persen sehingga tahun 2019 ditargetkan selesai 100 persen.<sup>8</sup>

Basoeki menerangkan terkait masalah warga terdampak, dirinya memohon maaf, karena pasti ada aturan dan prosesnya sebelum relokasi yakni ganti rugi. “Terkait sertifikat tanah dan rumah beliau-beliau yang dipindahkan harus segera diberikan, pun juga penggantian lahan pertanian ini harus segera diberikan karena untuk keberlangsungan penghidupan warga,” terang Basoeki. Menurutnya proses ganti rugi ini menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) jadi seharusnya tidak ada masalah. Saat ini Pemkab Ponorogo harus segera menangani fasilitas umum sementara itu pihak PU menangani masalah air. Dalam prosesnya di lapangan terdapat beberapa

---

<sup>8</sup>Gilar Ramdhani, “Kunjungan Meninjau bendungan Bendo,” <https://m.liputan6.com/amp/341759/menteri-basoeki-tinjau-bendungan-bendo-di-ponorogo/>, diakses pada tanggal 10 Oktober 2018 pukul 13.00 wib

kendala sehingga tidak dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada, seperti hal yang tersebut diatas dimana proses penyerahan ganti kerugian belum diselesaikan tetapi proses pembangunan sudah dilaksanakan sehingga warga terdampak yang merasa belum menyetujui hal tersebut terkait bentuk dan besaran ganti kerugian melakukan demo di depan gedung DPRD Ponorogo untuk menyuarkan protesnya.

Pihak PPK Pembangunan Waduk Bendo dari Balai Besar Wilayah Sungai Bengawan Solo (BBWSBS) Panji Satrio menerangkan “pada November 2013 lalu ada tuntutan dari warga, terkait ganti rugi antara relokasi atau ganti rugi dalam bentuk uang, masyarakat memilih relokasi”. “Ketika masyarakat memilih relokasi, bukan uang, kalau uang dihitung aprasial selesai. Kalau ada relokasi dan minta ganti uang itu tidak bisa,” terang panji. Panji menambahkan jika awalnya warga memiliki tanah seluas 1.000 meter, maka diganti dengan tanah seluas 1.000 meter dan lahan 200 meter persegi dan rumah type 49. Serta untuk kompensasi dan biaya hidup Rp 500 ribu per kepala selama enam bulan di tempat relokasi. Panji pun menegaskan jika warga memiliki 3 unit rumah sebelumnya, di tempat relokasi juga mendapatkan 3 unit rumah sebagai gantinya.<sup>9</sup>

Dalam pelaksanaannya Bapak Winarno sebagai salah satu pekerja relokasi tersebut menerangkan bahwa pada awal kontrak lahan tidak masuk dalam kesepakatan ganti rugi, sehingga penghitungan nilai besaran ganti rugi perlu diperjelas kembali serta pemberian jatah hidup selama proses relokasi

---

<sup>9</sup>Charoline Pebrianti, “Ganti Kerugian Warga Terdampak,” dalam <https://m.detik.com/news/berita-jawa-timur/d-3944999/warga-terdampak-waduk-bendo>, diakses pada tanggal 10 Oktober pukul 15.00.



kehunian dan lahan baru. Data KK asli dari daerah tersebut awalnya hanya 38 KK, tetapi setelah diadakan musyawarah KK yang baru juga diusahakan mendapatkan rumah relokasi, sehingga menjadi 89 KK. Dalam prosedur pelaksanaan penyerahan ganti rugi membutuhkan waktu yang sangat lama sehingga menghambat aktivitas warga terdampak seperti penyerahan sertifikat rumah dan pemberian lahan pengganti. Dalam proses pelaksanaannya warga terdampak mengajukan keberatan atas besaran ganti kerugian yang diterima, sehingga membutuhkan audiensi antara pengampu kepentingan dan pemangku kepentingan.<sup>10</sup>

Berdasarkan dari uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang kemudian dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul: Tinjauan *Maṣlahah* terhadap Implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Ganti Rugi Pengadaan Tanah Waduk Bendo, Sawoo, Ponorogo.

---

<sup>10</sup>Winarno, *Hasil Wawancara*, 20 September 2018



## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, terdapat beberapa hal yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini, antara lain:

1. Bagaimana tinjauan *Maṣlahah* terhadap implementasi bentuk dan besaran ganti rugi pengadaan tanah dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012?
2. Bagaimana tinjauan *Maṣlahah* terhadap prosedur pelaksanaan ganti rugi dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012?

## C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana tinjauan *Maṣlahah* terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam implementasi Undang-Undang nomor 2 tahun 2012 dalam penyampaian bentuk dan besaran ganti kerugian tanah waduk Bendo terhadap masyarakat.
2. Untuk mengetahui bagaimana tinjauan *Maṣlahah* terhadap implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 terhadap prosedur pengadaan tanah waduk Bendo, Sawoo, Ponorogo.

#### D. Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran muamalah dan ilmu hukum dalam memperkaya konsep penyampaian bentuk ganti kerugian tanah terutama untuk kepentingan umum.
2. Untuk menambah wawasan bagi penulis dan bagi masyarakat pada umumnya terkait tinjauan *Maslahah* terhadap prosedur pelaksanaan ganti kerugian tanah waduk bendo.

#### E. Kajian Pustaka

Sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian ini, penulis menyertakan penelitian terdahulu yakni:

Tesis yang disusun oleh Jalaludin Noor, SJP, MH, 2007, “Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum UUPA dan Hukum Islam (Studi Kritis Terhadap Perpres No.65 Tahun 2006)” penulis mengurai tentang kepentingan umum dalam perpres No.65 Tahun 2006, sesuai pasal 2 butir 5 adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Tindakan Pemerintah sesuai pasal 18 No.65 Tahun 2006 merupakan ketentuan yang tidak mengandung unsur pembatasan, setiap hak atas tanah baik yang telah memiliki surat-surat resmi/sertifikat maupun belum dapat dicabut atas dalih pembangunan bagi kepentingan umum. Hukum Islam memberikan wewenang kepada pemerintah untuk mencabut hak milik demi

kepentingan umum, tetapi hal tersebut dilakukan berdasarkan DPR dan DPRD.<sup>11</sup>

Skripsi yang disusun oleh Apriadi, 2017 fakultas syari'ah dan hukum UIN Raden Intan Lampung dengan judul, "Tinjauan Hukum Islam Terhadap Kebijakan Pemerintah dalam Pembebasan Tanah Perkebunan Untuk Pembangunan Jalan di Pekon Way Suluh Pesisir Barat" penulis menguraikan bahwa pembebasan tanah perkebunan untuk pembangunan jalan yang terjadi di Pekon Way Suluh Pesisir Barat adalah dengan pelepasan hak atas tanah secara sukarela tanpa ada ganti rugi yang diberikan pemerintah kepada masyarakat, yaitu pemerintah Pekon Way Suluh melakukan musyawarah bersama warga yang tanahnya terkena dampak pembangunan jalan dan dalam musyawarah diperoleh kesepakatan bahwa masyarakat setuju dalam pembebasan tanah tersebut, setelah masyarakat setuju Pemerintah Pekon Way Suluh mengajukan proposal kepada Bupati pada saat itu, akan tetapi Pemerintah Kabupaten Pesisir Barat kurang transparan terhadap informasi publik mengenai pembangunan pemda dan rumah sakit yang ada di Pekon Way Suluh, serta tidak ada kompensasi yang diberikan pemerintah baik berupa uang atau benda lainnya sehingga hal tersebut bertentangan dengan undang-undang.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>Jalaludin Noor, SJP, MH, "Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum UUPA dan Hukum Islam (Studi Kritis Terhadap Perpres No.65 Tahun 2006)" *Tesis* (Jakarta: UIN Syarif Hidayatulloh, 2007)

<sup>12</sup>Apriadi, "Tinjauan Hukum Islam terhadap Kebijakan Pemerintah dalam Pembebasan Tanah Perkebunan Untuk Pembangunan Jalan di Pekon Way Suluh Pesisir Barat" *Skripsi* (Lampung: UIN Raden Intan, 2017), 93.

Suci Kharisma Saba menulis skripsi yang berjudul, ”Tinjauan Yuridis terhadap Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012”, memaparkan tentang bagaimana proses atau pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan hambatan-hambatan apa yang timbul dan upaya-upaya untuk mengatasi hambatan dan proses pelaksanaan pengadaan tanah dan proses pemberian ganti kerugiannya untuk kepentingan umum.<sup>13</sup>

Dari pemaparan di atas belum ada skripsi yang secara khusus membahas tentang kemaslahatan dalam penerapan ganti kerugian tanah untuk kepentingan umum dan pemberlakuan undang-undang dalam pelaksanaan pembangunan, maka dari itu penulis akan membahas tentang Tinjauan *Maṣlahah* terhadap Implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Ganti Rugi Pengadaan Tanah Waduk Bendo yang membedakan skripsi ini dengan skripsi Apriadi adalah dalam skripsi tersebut fokus membahas mengenai Tinjauan Hukum Islam terhadap Kebijakan Pemerintah dalam Pembebasan Lahan untuk Kepentingan Umum dimana dalam pelaksanaannya bertentangan dengan Undang-Undang, dan dalam tesis Jalaludin Noor yang membahas Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dengan perbandingan Hukum UUPA dan Hukum Islam.

---

<sup>13</sup>Suci Kharisma Saba, ”Tinjauan Yuridis terhadap Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012” *Skripsi* (Medan: Universitas Sumatra Utara, 2013).

## F. Metode Penelitian

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan dapat terarah dengan baik dan sistematis, penyusun menggunakan metode sebagai berikut:

### 1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

#### a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*) yaitu dalam mencari data maupun informasi yang terkait dengan Peraturan Undang-Undang no. 2 tahun 2012 bersumber dari lapangan yang digali secara intensif kemudian dianalisa dan dilakukan pengujian kembali terhadap semua data yang terkumpul. Metode ini menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dengan informan. Dengan melakukan pendekatan kualitatif peneliti tidak hanya merekam fakta saja, akan tetapi mencari lebih jauh konteksnya sehingga mendapatkan makna dari hasil penelitian yaitu tentang tinjauan *Maṣlahah* dan Undang Undang yang diterapkan dalam pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Ponorogo, sedangkan sifat penelitian ini adalah deskriptif, yaitu berusaha mendeskripsikan suatu gejala, peristiwa atau kejadian yang terjadi saat sekarang.<sup>14</sup>

Penelitian ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan semua data tentang penerapan Peraturan Perundang-undangan yang telah diperoleh dari lapangan secara terperinci dan sistematis, sehingga menghasilkan kesimpulan yang jelas. Dapat juga diartikan meneliti dan menemukan

---

<sup>14</sup>Jamal Ma'mun Asmani, *Tuntunan Lengkap Metodologi Praktis Pendidikan* (Yogyakarta: Diva Press, 2011), 40.



informasi seluas-luasnya tentang variabel yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan variabel yaitu berupa teori dan fakta yang mengandung masalah dan juga memerlukan penjelasan.<sup>15</sup>

b. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang peneliti gunakan adalah pendekatan yuridis di mana Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menjadi kajian utamanya, sedangkan pendekatan empiris yang terdiri dari penelitian terhadap identifikasi hukum yang dipraktekkan yang peneliti gunakan yaitu *maṣlaḥah mursalah* dengan cara mendekati masalah itu dengan baik atau buruk, sah atau batal, sesuai atau tidak menurut hukum yang berlaku, selain itu untuk menyederhanakan pembenaran atau penemuan hukum atas masalah yang diangkat dengan tolak ukur nash-nash dalam *syari'at* Islam.<sup>16</sup>

2. Kehadiran Peneliti

Peneliti merupakan partisipan penuh dalam penelitian karena untuk dapat memahami makna dan menafsirkan fenomena dan simbol-simbol interaksi di lokasi penelitian dibutuhkan keterlibatan langsung dan penghayatan peneliti terhadap subjek penelitian di lapangan. Sebab dengan demikian, peneliti dapat mengkonfirmasi dan mengadakan pengecekan kembali pada subjek apabila informasinya kurang atau tidak sesuai dengan tafsiran.<sup>17</sup>

<sup>15</sup>Aji Damanuri, *Metodologi Penelitian Mu'amalah* (Ponorogo: STAIN Po Press, 2010),

<sup>16</sup>Ibid., 98.

<sup>17</sup>Noeng Muhajir, *Metode Penelitian Kualitatif* (Yogyakarta: Rake Sarasin, 2003), 56.

### 3. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini, yang digunakan sebagai sumber data pertama adalah, warga terdampak waduk Bendo Desa Ngindeng, Sawoo, Ponorogo, Kementrian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Ponorogo yang mana penulis mempertimbangkan bahwa tempat tersebut bisa menjadi sumber data pertama untuk melakukan penelitian karena selaku pihak yang terkena dampak serta pihak berwenang menegakkan peraturan perundang undangan yang berlaku. Kemudian tempat Kantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Ponorogo

### 4. Data dan Sumber Data

#### a. Data

Data yang akan diteliti, meliputi :

- 1) Tentang ganti kerugian, prosedur pelaksanaan ganti kerugian pembangunan waduk bendo dengan sumber warga terdampak pembangunan waduk Bendo, Kementrian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Ponorogo dan BAPPEDA Ponorogo.
- 2) Tentang penerapan *Maṣlahah* serta pemberlakuan Undang-Undang nomor 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

#### b. Sumber Data

Sumber data merupakan langkah yang sangat dibutuhkan untuk mendapatkan data yang valid. Dalam penyusunan skripsi ini dilakukan melalui langkah-langkah sebagai berikut:

- 1) Sumber data primer yaitu semua data yang diperoleh dari wawancara dengan warga masyarakat yang terkena dampak pembangunan waduk Bendo, Kementrian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (BPN), Kantor Desa, Kantor Kecamatan dan BAPPEDA Ponorogo.
- 2) Sumber data sekunder yaitu data-data yang diperoleh dari buku-buku literatur serta karya-karya ilmiah yang berhubungan dengan masalah khususnya *Maslahah* dan peraturan perundang-undangan tentang pertanahan dalam Undang-Undang nomor 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

#### 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan dua cara, yaitu wawancara dan dokumentasi.

##### a. Wawancara

Wawancara adalah tehnik pengumpulan data melalui proses tanya jawab lisan yang berlangsung satu arah (artinya pertanyaan datang dari pihak yang mewawancarai dan jawaban diberikan oleh yang diwawancarai). Tehnik ini dipergunakan untuk memperoleh data

dari pihak warga terdampak, Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (BPN), Desa, dan BAPPEDA Ponorogo dengan cara membuat daftar pertanyaan. Hasil dari wawancara akan dipergunakan sebagai data dalam penyelesaian penelitian ini.

b. Dokumentasi

Dokumentasi dilakukan dengan cara pengumpulan data yang terkait dengan penelitian yang berasal dari dokumen-dokumen yang didapat dari obyek penelitian dan lain-lain.

6. Analisis Data.

Dalam penelitian kualitatif ini, metode yang digunakan dalam menganalisa data adalah metode berpikir induktif yang bertitik tolak dari “khusus ke umum”. Konseptualisasi, kategorisasi, dan deskripsi dikembangkan atas dasar kejadian (*incidence*) yang diperoleh ketika kegiatan lapangan berlangsung. Karenanya, antara kegiatan pengumpulan data dan analisis data menjadi tidak mungkin dipisahkan satu sama lain.

Hal ini bahwa ketika seseorang mengumpulkan data, pada saat itu juga usaha melakukan analisis data, sehingga dalam prosesnya menunjukkan langkah bolak-balik antara analisis dan pengumpulan data, jika dalam analisis data masih dirasakan kurang, maka peneliti akan menggali data kembali di lapangan untuk melengkapinya, sehingga dapat diperoleh suatu analisis yang dapat mendorong pada keyakinan akan kesimpulan yang akan diambil sampai dicapai situasi *saturated* (jenuh)

yaitu suatu kondisi dimana penggalian data baru di lapangan tidak menambah informasi baru bagi kepentingan analisis.<sup>18</sup>

#### 7. Pengecekan Keabsahan Data

Demi terciptanya keakuratan data, maka peneliti akan melakukan keabsahan data yaitu dengan cara perpanjangan pengamatan. Perpanjangan pengamatan berarti meneliti kembali kelapangan, melakukan pengamatan, wawancara lagi dengan narasumber selaku sumber data yang pernah ditemui maupun yang baru. Dengan perpanjangan pengamatan ini berarti hubungan peneliti dengan narasumber akan semakin terbentuk suatu kepercayaan, semakin akrab, semakin terbuka, sehingga tidak ada informasi yang disembunyikan. Berapa lama perpanjangan pengamatan ini dilakukan, sangat bergantung pada kedalaman, keluasan, dan kepastian data. Dalam pengamatan ini difokuskan pada pengujian terhadap data yang telah diperoleh apakah setelah dicek kembali berubah atau tidak, dan benar atau tidak. Bila setelah di cek kembali data sudah benar, maka waktu perpanjangan pengamatan dapat diakhiri.<sup>19</sup>

#### G. Sistematika Pembahasan

Adapun sistematika pembahasan dalam penelitian ini agar lebih mudah bagi para pembaca untuk memahaminya, terbagi ke dalam lima bab dengan penjelasan susunannya sebagai berikut:

---

<sup>18</sup>Dr. Uhar Suharsaputra, M.Pd., *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan Tindakan* (Bandung: PT Refika Aditama, 2014), 217

<sup>19</sup>Ibid., 218



## BAB I : PENDAHULUAN

Pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

## BAB II : *MAŞLAHAH* MENURUT HUKUM ISLAM

Bab kedua adalah konsep yang akan digunakan untuk menganalisis data, yaitu tentang *maşlahah*, yang meliputi pengertian *maşlahah*, dasar hukum *maşlahah*, macam-macam *maşlahah*, kehujjahan *maşlahah*, pengertian kepentingan umum serta batasan kepentingan umum terkait dengan fungsi sosial tanah dalam Islam, musyawarah dalam Islam.

## BAB III : TINJAUAN UMUM IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012 DALAM PELAKSANAAN GANTI RUGI PENGADAAN TANAH WADUK BENDO

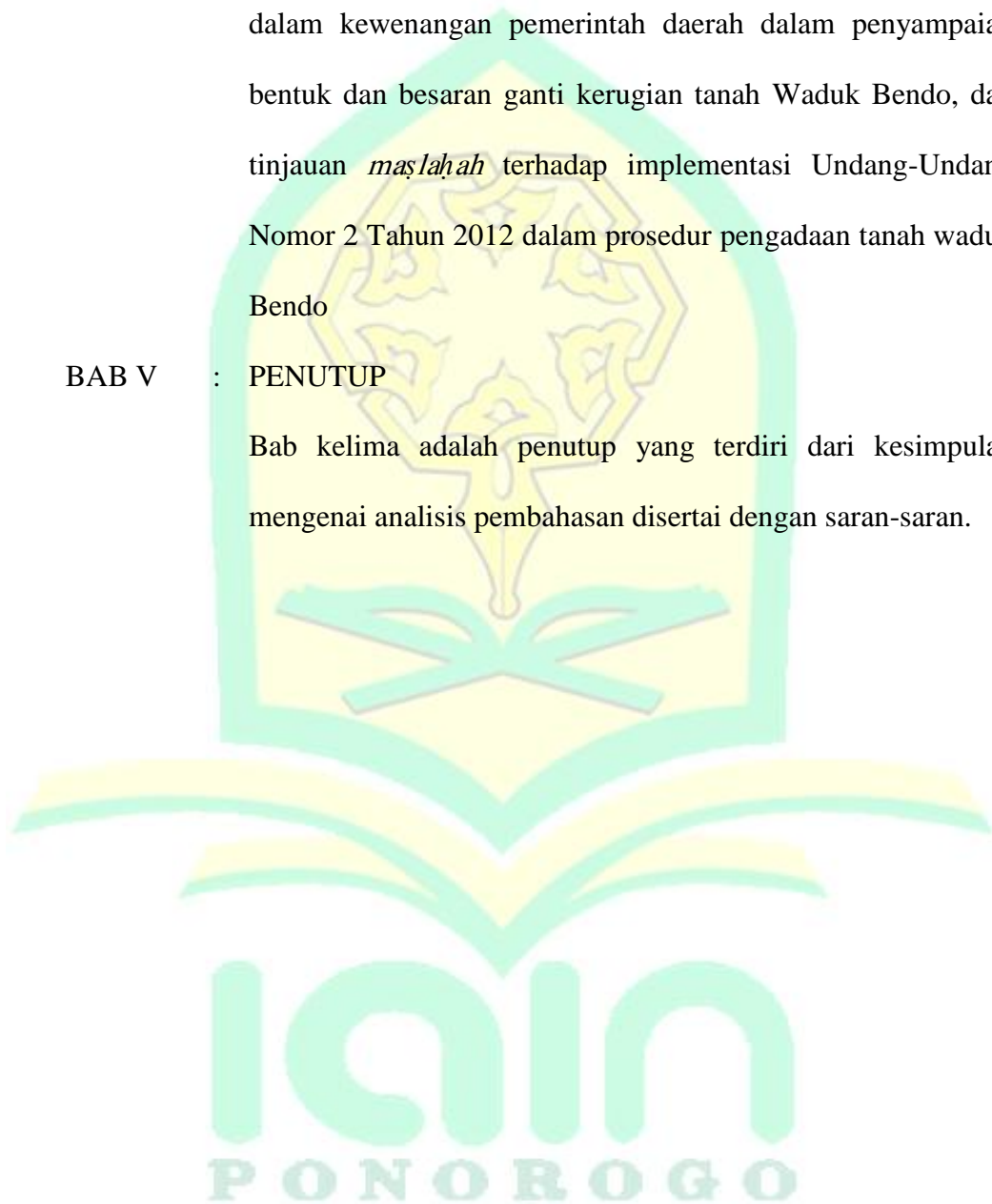
Bab ketiga berisi tentang tinjauan umum pelaksanaan ganti rugi pengadaan tanah dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam penyampaian bentuk dan besaran ganti rugi pengadaan tanah bagi pembangunan waduk Bendo, dan penerapan tentang prosedur pengadaan tanah waduk bendo berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

#### BAB IV : ANALISIS

Bab keempat membahas tentang analisis tinjauan *masalah* terhadap implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam kewenangan pemerintah daerah dalam penyampaian bentuk dan besaran ganti kerugian tanah Waduk Bendo, dan tinjauan *masalah* terhadap implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam prosedur pengadaan tanah waduk Bendo

#### BAB V : PENUTUP

Bab kelima adalah penutup yang terdiri dari kesimpulan mengenai analisis pembahasan disertai dengan saran-saran.



## BAB II

### *MAŞLAĦAH* MENURUT HUKUM ISLAM

#### A. *Maşlahah* Menurut Hukum Islam

##### 1. Pengertian *maşlahah*

Secara etimologis, kata *maşlahah* adalah kata benda dari akar kata *şalūḥa* (صلح). Kata kerja ini digunakan untuk menunjukkan keadaan sesuatu atau seseorang yang baik, sehat, benar, adil, jujur, atau secara alternatif untuk menunjukkan keadaan memiliki nilai-nilai tersebut. Kata ini juga digunakan untuk sesuatu urusan atau bisnis yang kondusif terhadap kebaikan atau yang ditujukan untuk kebaikan.<sup>1</sup>

*Maşlahah* artinya sama dengan kata *al-şulḥu* yang artinya sinonim dengan kata manfaat, yaitu kenikmatan atau sesuatu yang akan mengantarkan kepada kenikmatan.<sup>2</sup> Dengan kata lain, *tahşil al-ibqa*. Maksud *tahşil* adalah penghimpunan kenikmatan secara langsung, sedangkan yang dimaksud dengan *ibqa* adalah penjagaan terhadap kenikmatan tersebut dengan cara menjaganya dari *maḍarat* dan sebab-sebabnya. Manfaat yang dimaksud oleh pembuat hukum *syara'* (Allah) adalah sifat menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan hartanya untuk mencapai ketertiban nyata antara Pencipta dan makhluk-Nya.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Djazuli, *Fiqh Siyasah (Hifdh al-Ummah dan Pemberdayaan Ekonomi Umat)* (Bandung: Kencana, 2013), 393.

<sup>2</sup>Muhammad Ma'shum Zainy al-Hasyimi, *Ilmu Ushul Fiqh* (Jombang: Darul Hikmah Jombang, 2008), 116.

<sup>3</sup>Rachmat Syafe'i, *Ilmu Ushul Fiqih* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2018), 117.

Arti etimologis lain yang dikemukakan ulama *ushul* tentang *maṣlahah* adalah identik dengan kata manfaat, baik dari segi lafal maupun makna. Ia juga berarti manfaat suatu pekerjaan yang mengandung manfaat seperti dalam perdagangan. Dalam penggunaan bahasa arab ada ungkapan *nazara fi maṣālih al-nas* (dia mempertimbangkan hal-hal yang menghadirkan kebaikan bagi banyak orang). Atau ungkapan *fil-amri maṣālih an-nas* (ada kebaikan dalam urusan itu).<sup>4</sup>

Dapat diketahui bahwa lapangan *maṣlahah* selain yang berlandaskan ada hukum *syara'* secara umum, juga harus diperhatikan adat dan hubungan antara satu manusia dengan yang lain. Lapangan tersebut merupakan pilihan utama untuk mencapai kemaslahatan. Dengan demikian, segi ibadah tidak termasuk dalam lapangan tersebut, yang dimaksud segi peribadatan adalah segala sesuatu yang tidak memberi kesempatan kepada akal untuk mencari *maṣlahah* *juznya* dari tiap hukum yang ada di dalamnya.<sup>5</sup>

*maṣlahah* merupakan setiap sesuatu yang menimbulkan suatu perbuatan, berupa hal-hal baik. Sedangkan dalam terminologis *syariat*, terdapat beragam pendefinisian. Mustafa Syalbi menyimpulkan dalam dua pengertian. Pertama, dengan pengertian majaz, *maṣlahah* adalah sesuatu yang menyampaikan pada kemanfaatan. Kedua, secara hakiki, *maṣlahah* adalah akibat itu sendiri yang timbul dari sebuah tindakan, yakni berupa

---

<sup>4</sup>Muhammad Ma'shum Zainy al-Hasyimi, *Ilmu Ushul Fiqh* (Jombang: Darul Hikmah Jombang, 2008), 117.

<sup>5</sup>Rachmat Syafe'i, *Ilmu Ushu Fiqh* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2018), 121-122

kebaikan ataupun kemanfaatan. Imam Ghazali mendefinisikan *maṣlahah* sebagai sesuatu yang bisa mendatangkan kemanfaatan dan menanggulangi kerusakan. Atau bisa juga dijelaskan mengambil manfaat dan menolak kemuḍaratan dalam rangka merawat tujuan-tujuan syara'.<sup>6</sup>

Menurut Abu Zahrah, *maṣlahah* adalah yang sesuai dengan maksud-maksud pembuat hukum Allah secara umum, tetapi tidak ada dasar yang secara khusus menjadi bukti diakui atau tidaknya.

Menurut Asy-Syatibi, *maṣlahah* adalah setiap prinsip *syara'* yang tidak disertai bukti *nash* secara khusus, namun sesuai dengan tindakan *syara'* serta maknanya diambil dari dalil-dalil *syara'*.

Menurut Imam Malik, *maṣlahah* adalah setiap manfaat yang tidak didasarkan pada *nash* khusus yang menunjukkan *mu'tabar* (diakui) atau tidaknya manfaat itu.<sup>7</sup>

Menurut para ahli *ushul* yang lain, berbeda-beda redaksi dalam mendefinisikannya, diantaranya adalah:

أَمَّا الْمَصْلَحَةُ فَهِيَ عِبَارَةٌ فِي الْأَصْلِ عَنْ جَلْبِ مَنَفَعَةٍ أَوْ دَفْعِ مَضَرَّةٍ

Artinya:

*Pada dasarnya maṣlahah adalah meraih kemanfaatan atau menolak kemaḍaratan.*

أَنَّ الْمَصْلَحَةَ عِبَارَةٌ عَنِ الْمَنَفَعَةِ الَّتِي قَصَدَهَا الشَّارِعُ الْحَكِيمُ لِعِبَادِهِ فِي حِفْظِ دِينِهِمْ وَنُفُوسِهِمْ وَعُكُوفِهِمْ وَنَسْلِهِمْ وَأَمْوَالِهِمْ

<sup>6</sup> Jamal Makmur Asmani, *Fiqh Sosial Kiai Sahal, Antara Konsep dan Implementasi* (Jakarta: Khalista, 2009), 285.

<sup>7</sup> Rachmat Syafe'i, *Ilmu Ushul Fiqih*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2018), 119-120



Artinya :

*Maṣlahah* adalah bentuk perbuatan yang bermanfaat yang telah diperintahkan oleh syar'i (Allah) kepada hamba-Nya untuk memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta benda mereka.

الْمَصْلَحَةُ هِيَ الْمُحَافَظَةُ عَلَى مَقْصُودِ الشَّارِعِ بِدَفْعِ الْمَفَاسِدِ عَنِ الْمَخْلُوقِ

Artinya:

*Maṣlahah* adalah memelihara tujuan syara' dengan cara menolak segala sesuatu yang dapat merusakkan makhluk.<sup>8</sup>

الْمُحَافَظَةُ عَلَى مَقْصُودِ الشَّرْعِ بِدَفْعِ الْمَفَاسِدِ عَنِ الْمَخْلُوقِ

Artinya:

Memelihara tujuan syara' dalam menetapkan hukum dengan cara menghindarkan kerusakan diri manusia.<sup>9</sup>

Jadi, *maṣlahah* adalah suatu kemaslahatan yang tidak memiliki dasar sebagai dalilnya dan juga tidak ada dasar sebagai dalil yang membenarkannya. Oleh sebab itu, jika ditemukan suatu kasus yang ketentuan hukumnya tidak ada dan tidak ada pula 'illat yang dapat dikeluarkan dari syara' yang menentukan kepastian hukum dari kasus tersebut, lalu ditemukan sesuatu yang sesuai dengan hukum syara', dalam artian suatu ketentuan hukum yang berdasarkan pada pemeliharaan kemaslahatan atau menyatakan bahwa sesuatu itu bermanfa'at, maka kasus seperti ini dikenal dengan sebutan *maṣlahah*.<sup>10</sup>

<sup>8</sup>Muhammad Ma'shum Zainy al-Hasyimi, *Ilmu Ushul Fiqh* (Jombang: Darul Hikmah Jombang, 2008), 117.

<sup>9</sup>Amir Syarifudin, *Ushul Fiqh Jilid 2* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), 346

<sup>10</sup>Muhammad Ma'shum Zainy al-Hasyimi, *Ilmu Ushul Fiqh* (Jombang: Darul Hikmah Jombang, 2008), 117.

## 2. Dasar Hukum *Maṣlahah*

Ada beberapa dasar hukum atau dalil mengenai diberlakukannya teori *maṣlahah*, diantaranya yaitu:

### a. *Al-Qur'an*.

#### 1) Surat Al-Anbiya' ayat 107

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

Artinya:

*“Dan tiadalah kami mengutuskamu, melainkan untuk menjadi rahmat bagi seluruh alam”.*<sup>11</sup>

Dalam ayat ini, Allah SWT menerangkan tujuan-Nya mengutus Nabi Muhammad SAW yang membawa agamaNya itu, tidak lain hanyalah agar mereka berbahagia di dunia dan di akhirat. Allah mengabarkan bahwa Dia telah menjadikan Muhammad SAW sebagai rahmat bagi semesta alam, yaitu Dia mengutusNya sebagai rahmat untuk kalian semua, barang siapa yang menerima rahmat dan mensyukuri nikmat ini, niscaya dia akan berbahagia di dunia dan di akhirat. Sedangkan barang siapa yang menolak menentangnya, niscaya dia akan merugi di dunia dan di akhirat.<sup>12</sup>

#### 2) Surat Yunus ayat 58

قُلْ بِفَضْلِ اللَّهِ وَبِرَحْمَتِهِ فَبِذَلِكَ فَلْيَفْرَحُوا هُوَ خَيْرٌ مِّمَّا يَجْمَعُونَ

<sup>11</sup>Kementerian Agama Republik Indonesia. *Al-Qur'an dan Terjemahnya* (Jakarta: Yayasan Penyelenggara Penterjemah/Penafsir Al-Qur'an. 1971), 946.

<sup>12</sup>Nasib Ar-Rifa'i M., *Ringkasan Tafsir Ibnu Katsir jilid III* (Jakarta: Gema Insani, 2000), 333.

Artinya:

*Katakanlah: “Dengan karunia Allah dan rahmatNya, hendaklah dengan itu mereka bergembira, karunia Allah dan rahmatNya itu adalah lebih baik dari apa yang mereka kumpulkan”.*<sup>13</sup>

Karunia dalam ayat tersebut adalah Al-Qur'an. Sedangkan rahmat maksudnya adalah agama dan keimanan, serta beribadah kepada Allah, mencintai-Nya dan mengenali-Nya. Nikmat Islam dan Al-Qur'an merupakan nikmat yang paling besar. Allah SWT memerintahkan bergembira dengan karunia dan rahmat-Nya karena yang demikian dapat melegakan jiwa, menyemangatkannya dan membantu untuk bersyukur, serta membuat senang dengan ilmu dan keimanan yang mendorong seseorang untuk terus menambahnya. Hal ini adalah gembira yang terpuji, berbeda dengan gembira syahwat dunia dan kesenangannya dengan kebatilan, maka yang demikian merupakan gembira yang tercela.<sup>14</sup>

#### b. *Al-Hadith*

*Hadith* Rasulullah yang diriwayatkan oleh Ibn Majah yang berbunyi:

عَنْ أَبِي سَعِيدٍ سَعْدِ بْنِ مَالِكِ بْنِ سِنَانٍ الْخُدْرِيِّ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: لَا ضَرَرَ وَلَا ضِرَارَ .

<sup>13</sup>Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (Semarang: CV. Asy-Syifa', 1984), 659.

<sup>14</sup>Abu Adib, “*Tafsir Al-Qur'an Al-Karim*” dalam <http://www.tafsir.web.id/p/about-u.html> (diakses pada tanggal 20Februari 2019, jam 14.54).

Artinya:

*“Dari Abu Sa’id bin Malik bin Sinan Al-Khudri: RA Rasulullah SAW bersabda: Tidak boleh berbuat maḍarat dan pula saling memaḍaratkan”<sup>15</sup>*

### c. Landasan *Ijma’*

Perbuatan Para Sahabat dan Ulama seperti Abu Bakar as-Shidiq, Umar bin Khatab dan para Imam Madzab telah mensyari’atkan aneka ragam hukum berdasarkan prinsip *maṣlaḥah*. Disamping dasar-dasar tersebut di atas, kehujjahan *maṣlaḥah mursalah* juga didukung dalil-dalil *aqliyah* (alasan rasional) sebagaimana dikemukakan oleh Abdul Wahab Kholaf bahwa kemaslahatan manusia itu selalu aktual yang tidak ada habisnya. Karenanya jika tidak ada syaria hukum yang berdasarkan *maṣlaḥah* baru manusia berkenaan dengan *maṣlaḥah* baru yang terus berkembangan dan pembentukan hukum hanya berdasarkan prinsip *maṣlaḥah* yang mendapat pengakuan *syar’i* saja, maka pembentukan hukum akan berhenti dan kemaslahatan yang dibutuhkan manusia di setiap masa dan tempat akan terabaikan.<sup>16</sup>

### 3. Macam-macam *maṣlaḥah*

Sebagaimana dijelaskan bahwa *maṣlaḥah* dalam artian *syara’* bukan hanya didasarkan pada pertimbangan akal dalam menilai baik buruknya sesuatu, bukan pula karena dapat mendatangkan kenikmatan dan menghindarkan kerusakan, tetapi lebih jauh dari itu, yaitu bahwa apa yang

<sup>15</sup> *Hadith* riwayat, Ibnu Majah: no. 2340, *ṣaḥih*

<sup>16</sup> Zainal Masri, “Maslahah Mursalah sebagai Dalil Hukum Islam” dalam <http://www.blogger.com/2012/09/maslahah-mursalah-sebagai-dalil-hukum.html> (diakses pada tanggal 21 Februari 2019, jam 15.29)

dianggap baik oleh akal juga harus sejalan dengan tujuan *syara'* dalam menetapkan hukum yaitu memelihara lima pokok kehidupan.

Kekuatan *maṣlaḥah* dapat dilihat dari segi tujuan *syara'* dalam menetapkan hukum, yang berkaitan secara langsung atau tidak langsung dengan kelima prinsip pokok bagi kehidupan manusia. Para ahli *ushul* sepakat untuk mengatakan bahwa *maṣlaḥah* dapat dibagi menjadi beberapa bagian menurut sudut pandang masing-masing.<sup>17</sup>

**a. Dari segi kekuatannya**

- 1) *Maṣlaḥah ḍaruriyah* adalah kemaslahatan yang keberadaannya sangat dibutuhkan oleh kehidupan manusia, artinya kehidupan manusia tidak punya arti apa-apa apabila satu saja dari prinsip yang lima itu tidak ada.
- 2) *Maṣlaḥah hajjiyah* adalah *maṣlaḥah* yang tingkat kebutuhan hidup manusia kepadanya tidak berada pada tingkat *ḍaruri*. Bentuk ini tidak secara langsung bagi pemenuhan kebutuhan pokok yang lima *ḍaruri* tetapi secara tidak langsung menuju ke arah sana seperti dalam hal memberi kemudahan dan memberi kelonggaran serta penyempurna bagi kepentingan primer bagi pemenuhan kebutuhan hidup manusia.
- 3) *Maṣlaḥah tahsiniyat* adalah *maṣlaḥah* yang kebutuhan hidup manusia kepadanya tidak sampai tingkat *ḍaruri*, juga tidak sampai tingkat *hajjiyat*, namun kebutuhan tersebut perlu dipenuhi dalam

---

<sup>17</sup>Amir Syarifudin, *Ushul Fiqh Jilid 2* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), 348-350



rangka memberi kesempurnaan dan keindahan bagi hidup manusia.<sup>18</sup>

**b. Dari segi eksistensinya**

- 1) *Maṣlaḥah mu'tabarah* adalah *maṣlaḥah* yang diperhitungkan oleh *syar'i* dimana baik secara langsung maupun tidak langsung memberikan petunjuk adanya *maṣlaḥah* yang menjadi alasan dalam menetapkan hukum. Seperti *maṣlaḥah* yang terkandung masalah pensyariaan hukum *qishah* bagi pembunuhan sengaja, sebagai simbol pemeliharaan jiwa manusia.
- 2) *Maṣlaḥah mulghah* adalah *maṣlaḥah* yang dianggap baik oleh akal tetapi tidak diperhatikan oleh *syara'* dan ada petunjuk *syara'* yang menolaknya atau berarti *maṣlaḥah* yang lemah dan bertentangan dengan *maṣlaḥah* yang lebih utama. Bentuk ini berhadapan secara *kontradiktif* dengan bunyi nash *al-Qur'an* maupun *hadith*.
- 3) *Maṣlaḥah mursalah* adalah *maṣlaḥah* yang dipandang baik oleh akal, sejalan dengan tujuan *syar'i* dalam menetapkan hukum, namun tidak ada petunjuk *syara'* yang memperhitungkannya dan tidak ada pula petunjuk *syara'* yang menolaknya atau *maṣlaḥah* yang keberadaannya tidak disinggung-singgung oleh *syara'*.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup>Ibid, 352.

<sup>19</sup>Muhammad Ma'shum Zainy al-Hasyimi, *Ilmu Ushul Fiqh* (Jombang: Darul Hikmah Jombang, 2008), 118.

#### 4. Kehujjahan *maṣlahah*

Dalam menyikapi persoalan kehujjahan teori *maṣlahah* para ahli hukum Islam berbeda pendapat sesuai dengan latar belakang disiplin ilmu masing-masing, yaitu:

- a. Kelompok Syafi'iyah, Hanafiyah, sebagian Malikiyyah (seperti Ibnu Hajib) dan kelompok al-Dhahiriyy berpendapat bahwa *maṣlahah* tidak dapat dijadikan sebagai *hujjah* untuk *istinbāṭil hukm al-syar'iy*.
- b. Sebagian kelompok Malikiyyah dan Syafi'iyyah berpendapat bahwa *maṣlahah* dapat dijadikan sebagai *hujjah* dengan syarat harus memiliki semua persyaratan yang sudah ditentukan oleh para ahli hukum Islam, seperti Imam Malik sendiri, dengan alasan tujuan Allah mengutus seorang Rasul itu adalah untuk membimbing umat kepada *maṣlahah*. Karena itu, *maṣlahah* merupakan salah satu yang pada hakikatnya dikehendaki oleh *syara'* atau agama, sebab tujuan utama diadakannya hukum Allah hanyalah untuk kepentingan umat, baik dunia maupun akhirat.<sup>20</sup>
- c. Al-Ghazali berpendapat *maṣlahah* menjadi *hujjah* apabila bersifat mendesak dan tidak dapat terelakkan, pasti dan mencakup kepentingan luas, bukan kepentingan individual. Beliau mencontohkan ketika orang-orang kafir dalam medan perang menjadi tawanan muslim sebagai perisai hidup. Tindakan mereka berarti membunuh kaum muslimin yang tidak berdosa, sebuah kasus yang tidak didukung nash.

---

<sup>20</sup>Ibid., 120-121.

Jika serangan tidak dilakukan, maka orang-orang kafir akan memperoleh kemajuan dan menaklukkan wilayah Islam.

- d. Pemikir Muslim NU, Syechul Hadi Permono berpendapat, *maṣlaḥah* yang bisa digunakan *hujjah* adalah *maṣlaḥah mu'tabarah* (yang diakui *syara'*). Untuk bisa dikatakan *maṣlaḥah mu'tabarah* harus ada tiga syarat. Pertama, tidak sebatas di dunia saja, tetapi mencakup akhirat. Kedua, *maṣlaḥah* tidak terbatas pada kenikmatan materi, akan tetapi juga memenuhi kebutuhan jasmani dan rohani. Ketiga, *maṣlaḥah* agama menjadi dasar *maṣlaḥah* yang lain, jiwa, keturunan, akal pikiran, dan harta benda. Dengan demikian, demi memelihara *maṣlaḥah* agama, *maṣlaḥah* yang lain harus dikorbankan, manakala antara *maṣlaḥah* - *maṣlaḥah* itu berlawanan.
- e. Fathimah Sayyid Ali Sabbak menulis dalam kitabnya *al-syari'atu wa al-Tasyri'*, bahwa *kehujjahan maṣlaḥah* mengandung tiga syarat. Pertama, sesuai dengan tujuan agama, tidak menentang dasar-dasar agama. Kedua, mendatangkan kemanfaatan dan menghindarkan dari kerusakan. Ketiga, harus bersifat umum, artinya *maṣlaḥah* di situ menjadi kebutuhan masyarakat umum, manfaatnya kembali untuk semua orang, bukan individu.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup>Jamal Makmur Asmani, *Fiqh Sosial Kiai Sahal, Antara Konsep dan Implementasi* (Jakarta: Khalista, 2009), 288-290

## B. Pengertian Kepentingan Umum Serta Batasan Kepentingan Umum Terkait Dengan Fungsi Sosial Tanah dalam Islam

Kepentingan umum dalam Islam disebut dengan *al-maṣlahah al-‘ammah*, yaitu kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak. Kemaslahatan umum tidak berarti untuk kepentingan semua orang, tetapi bisa berbentuk kepentingan mayoritas umat.<sup>22</sup> Manfaat-manfaat umum atau milik bersama adalah manfaat yang tidak menjadi milik individu tertentu namun manfaatnya menjadi milik bersama semua orang dalam kaitannya pembangunan untuk umat Islam pembangunan ini adalah seperti jalan, masjid dan kuburan.

Kebutuhan serupa juga berkaitan langsung dengan kesejahteraan masyarakat, baik yang bersifat lahiriyah, dan juga berkaitan dengan hal-hal yang menyangkut *maṣlahah* ketertiban dan keamanan dalam kehidupan beragama.<sup>23</sup> *maṣlahah ‘ammah* adalah sesuatu yang mengandung nilai manfaat dilihat dari kepentingan umat manusia dan tiadanya nilai *maḍarat* yang terkandung di dalam, baik yang dihasilkan dari kegiatan *jalbul manfa’ah* (mendapatkan manfaat) maupun kegiatan *daf’ul mafsadah* (menghindari kerusakan).<sup>24</sup>

Penggunaan *maṣlahah ‘ammah* sebagai tolok ukur dan pertimbangan untuk menetapkan suatu kebijaksanaan sangat diperlukan untuk menghindari kemungkinan penggunaan *maṣlahah ‘ammah* tidak pada tempatnya, seperti

<sup>22</sup>Abdul Aziz Dahlan et.al, *Ensiklopedi Hukum Islam 4* (Jakarta: PT. Ikhtiar Baru Van Hoeve, 1997), 1144.

<sup>23</sup>Ali Yafie, *Menggagas Fiqih Sosial*, cetakan kedua, (Bandung: Mizan, 1994), 148.

<sup>24</sup>*Keputusan Bahtsul Masa’il Mukhtamar ke-29 NU di Tasikmalaya, Jawa Barat, 1 Rajab 1415 H / 4 Desember 1994*.

untuk menuruti hawa nafsu, kesewenang-wenangan dan menuruti kepentingan pribadi atau kelompok tertentu dengan menggunakan dalih untuk kepentingan umum. Dalam ilmu *ushul fiqh*, pengertian tentang kepentingan umum disebut *maṣlahah*, yang artinya kepentingan umum yang dapat menarik manfaat dan menolak *maḍarat*.<sup>25</sup>

Arti kepentingan umum secara luas adalah kepentingan negara, termasuk di dalamnya kepentingan pribadi maupun golongan. Dengan kata lain, kepentingan umum merupakan kepentingan yang menyangkut sebagian besar masyarakat.<sup>26</sup>

#### 1. Dalil Kepentingan Umum Dalam Islam

(QS. Al-Nahl: 64)

وَمَا أُنْزِلْنَا عَلَيْكَ الْكِتَابَ إِلَّا تَبَيِّنَ لَهُمُ الَّذِي اخْتَلَفُوا فِيهِ وَهُدًى وَرَحْمَةً لِّقَوْمٍ يُؤْمِنُونَ

Artinya :

*Dan Kami tidak menurunkan kepadamu Al-Kitab (Al Qur'an) ini, melainkan agar kamu dapat menjelaskan kepada mereka apa yang mereka perselisihkan itu dan menjadi petunjuk dan rahmat bagi kaum yang beriman.*

Dengan adanya dalil ini maka mencari kebaikan adalah hal utama. Dalam *fiqh*, istilah kepentingan umum disebut *al-maṣlahah al-ammah*. Setidaknya ada lima kriteria yang menjadi dasar dan patokan para ulama, diantaranya adalah:

<sup>25</sup>Rahmat Syafi'i, *Ilmu Ushul Fiqh*, Cetakan Pertama, (Bandung: CV.Pustaka Setia, 1994), 148.

<sup>26</sup>Mukadir Iskandar Syah, *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Jala Permata, 2007),13.



- a. *Al-maṣlahah al-ammah* yaitu sesuatu yang manfaatnya disarankan oleh sebagian besar masyarakat, bukan kelompok tertentu.
  - b. Selaras dengan tujuan syariah yang terangkum dalam *al-kulliyat al-khams*.
  - c. Manfaat yang dimaksud harus nyata (*haqiqi*) bukan sebatas pikiran (*wahmi*)
  - d. Tidak boleh bertentangan dengan *al-Qur'an*, *al-Hadith*, *Ijma'* dan *Qiyas*
  - e. Tidak boleh dilakukan dengan mengorbankan kepentingan umum lain yang sederajat apalagi yang lebih besar.<sup>27</sup>
2. Batasan Kepentingan Umum

*Maṣlahah 'ammah* tidak boleh mengorbankan kepentingan umum lain yang sederajat apalagi yang lebih besar. *Maṣlahah 'ammah* harus bersifat *haqiqiyah* (nyata) dan tidak *wahmiyah* (hipotesis). Karena itu, untuk menentukan *maṣlahah 'ammah* harus dilakukan melalui kajian yang cermat atau penelitian, musyawarah dan ditetapkan secara bersama-sama.

*Maṣlahah 'ammah* tidak boleh bertentangan dengan *al-Qur'an*, *hadith*, *ijma'* dan *qiyas*. Karena itu, setiap kebijakan yang diambil dengan dalih untuk kepentingan umum tetapi bertentangan dengan landasan tersebut di atas harus ditolak.

---

<sup>27</sup> Sayyid Qutub, *Keadilan Sosial Dalam Islam*, Alih Bahasa Afif Muhammad, Cetakan Pertama, (Bandung: Pustaka, 1984), 148.

(QS. Shad: 26)

فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ

Artinya :

*Maka tegakkanlah hukum di antara manusia secara benar dan janganlah Anda mengikuti hawa nafsu, yang akan menjerumuskan Anda pada kesesatan, jauh dari jalan Allah.*

(QS Al-Mukminun: 71)

وَلَوْ اتَّبَعَ الْحَقُّ أَهْوَاءَهُمْ لَفَسَدَتِ السَّمُوتُ وَالْأَرْضُ وَمَنْ فِيهِنَّ

Artinya :

*Andaikan kebenaran mengikuti keinginan mereka, niscaya langit, bumi dan segala isinya akan binasa/rusak/hancur.*

Batasan pengadaan tanah untuk kepentingan umum memiliki kategori dalam penggunaannya yakni sebagai berikut:<sup>28</sup>

- a. *maṣlahah* itu hendaklah termasuk dalam tujuan syara’.
- b. *maṣlahah* itu tidak bertentangan dengan al-Quran.
- c. *maṣlahah* itu tidak bertentangan dengan as-Sunah.
- d. *maṣlahah* itu tidak bertentangan dengan Qias.
- e. *maṣlahah* itu adalah merupakan kemaslahatan yang lebih besar atau setara.
- f. *maṣlahah* itu hendaklah dapat diterima oleh akal atau rasional.
- g. Penggunaan *maṣlahah* untuk menghindarkan dari kesusahan-kesusahan yang ada.

<sup>28</sup>Ridzuan Awang, *Undang-Undang Tanah Islam Pendekatan Perbandingan*, (Malaysia: Dewan Bahasa dan Kementrian Pendidikan Kuala Lumpur, 1994), 291.

- h. *maṣlahah* itu masuk dalam *maṣlahah al-ammah* (kepentingan umum) dan bukan kepentingan khusus

Berkaitan dengan pembebasan tanah, esensi yang harus diperhatikan yaitu asas keadilan dan di dalam al-Quran dijelaskan pandangan mengenai keadilan demi untuk memelihara tubuh masyarakat. Islam menetapkan prinsip keadilan untuk seluruh umat manusia, al-Quran baik dalam surat-surat makkiyah maupun madaniyah mengutamakan dan menganjurkan agar keadilan itu menjadi perhatian umat.<sup>29</sup>

Pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum dibolehkan karena kepentingan umum itu lebih diutamakan dari pada kepentingan khusus. Pengambilalihan hak milik atas tanah untuk *maṣlahah al-ammah* dilakukan dengan membayar ganti kerugian. Khususnya pada zaman rasulullah SAW. Khulafa'ar-Rasyidin, dan khalifah-khalifah Islam selepasnya.<sup>30</sup>

### C. Musyawarah Dalam Islam

Musyawarah berasal dari kata *syā'ur* sesuatu yang tampak jelas. Secara teologis, musyawarah merupakan konsekuensi logis dari sikap tauhid (*monoteisme*) dalam ajaran Islam yang menempatkan Allah SWT. Sebagai yang maha mengetahui, maha sempurna, maha mutlak dan maha benar.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup>Sayyid Qutub, *Keadilan Social Dalam Islam*, Alih Bahasa Affif Muhammad, Cetakan Pertama, (Bandung: Pustaka, 1984), 148.

<sup>30</sup>Ridzuan Awang, *Undang-Undang Tanah Islam Pendekatan Perbandingan*, (Malaysia: Dewan Bahasa dan Kementrian Pendidikan Kuala Lumpur, 1994), 286.

Islam memandang musyawarah sebagai salah satu hal yang amat penting bagi kehidupan *insani*, Ini terbukti dari perhatian *al-Qur'an* dan *Hadith* yang memerintahkan atau menganjurkan umat pemeluknya supaya bermusyawarah dalam memecah berbagai persoalan yang mereka hadapi.

Dalil musyawarah terdapat dalam Q.S. A-Syura (42) ayat 38.

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ

Artinya :

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

Adapun mengenai orang-orang yang berhak melakukan musyawarah dalam urusan yang menyangkut kepentingan umum atau masyarakat, dalam literatur hukum Islam dikenal dengan konsep *ahl al-hall wa al-'aqd* (pakar dalam mengambil keputusan dan menyelesaikan masalah/majelis syura).<sup>32</sup>

Sistim pengambilan keputusan dalam bentuk referendum yang melibatkan semua anggota masyarakat atau rakyat disuatu Negara, juga bias dinilai sebagai bentuk lain dari musyawarah. Hal ini tampak dalam piagam madinah yang diantara diktumnya menegaskan perlunya bermusyawarah untuk saling memberikan nasihat serta saran dalam kebaikan dan melakukan kerjasama dalam bidang pertanian.<sup>33</sup>

Musyawarah dapat dilakukan dengan berbagai cara dan bentuk. Akan tetapi tujuan dari musyawarah tetap sama, yakni untuk menyelesaikan suatu

---

<sup>32</sup>Abdul Aziz Dahlan et.all, Ensiklopedi Hukum Islam 4 (Jakarta: PT. Ikhtiar Baru Van Hoeve, 1997),1265.

<sup>33</sup>Ibid.,1267.

masalah dan memperoleh hal yang lebih baik dalam penyelesaiannya karena dilakukan oleh banyak pihak. Penyelesaian dengan cara musyawarah hanya dapat dilakukan untuk tujuan yang baik. Sehingga apabila ada unsur ketidakbaikan dalam menyelesaikan perkara walaupun dilakukan oleh banyak pihak tidak dapat masuk kategori musyawarah.

#### **D. Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**

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

Q.S. Al-Baqarah :188

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

Artinya :

*Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain diantara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebahagian dari pada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, padahal kamu mengetahui.*

Dalam menentukan ganti kerugian hendaklah berlaku adil. Keadilan dalam menentukan nilai ganti kerugian Abu Bakar Abdullah Abu Yazid menggunakan dua cara yakni; tawar menawar dengan pemilik tanah untuk menentukan harganya dan dengan penilaian yang adil jika pemilik tanah tidak bersedia menetapkan harga.<sup>34</sup>

<sup>34</sup>Ridzuan Awang, *Undang-Undang Tanah Islam Pendekatan Perbandingan*, (Malaysia: Dewan Bahasa dan Kementrian Pendidikan Kuala Lumpur, 1994), 292.



## 1. Pelaksanaan Ganti Kerugian

Ganti kerugian dilakukan dengan cara jual beli. Proses jual beli dilakukan dengan tawar menawar. Pembayaran ganti kerugian diberikan sesegera mungkin kecuali jika penerima hak menangguhkan penerimaan ganti kerugian. Mengingat bahwa hukum asal pemilikan tanah adalah amanat maka pemerintah dalam hal penetapan ganti kerugian dengan cara paksa diperbolehkan.

Menurut istilah *fuqaha'* hal ini masuk pada *uqud*, *uqud* itu ialah Perikatan ijab dan qabul secara yang disyari'atkan agama nampak bekasnya pada yang diakadkan itu. *Uqud* yang menjadi sebab kepemilikan ini ada dua, yaitu:

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

Tujuan kemaslahatan umum proses pelepasan hak, pemerintah memiliki kekuasaan yang besar dan dengan menggunakan kekuasaannya dengan tujuan yang telah disyariatkan sehingga apabila dengan jual beli tidak dapat dilakukan bisa dilakukan dengan paksa. Hal ini masuk dalam

ranah kekuasaan pemimpin atau yang disebut dengan kekhalifahan. Menurut istilah fuqaha' khalafiyah ialah:

Bertempatnya seseorang atau sesuatu yang baru di tempat yang lama yang telah hilang, pada berbagai macam rupa hak. Apabila penguasa mengambil tanah rakyat dan merobohkan bangunan mereka di atasnya dengan niat tidak untuk kepentingan umum maka dalam keadaan ini wajiblah ia mengganti kerugian rakyat itu dengan harga yang pantas dan diganti kerugian-kerugian sipemilik harta sebagai *iwadh* atau *tadlmin*.<sup>35</sup>

Apabila dalam penentuan ganti kerugian terdapat rasa kurang adanya keadilan maka pihak yang berhak dapat mengajukan perkara ke Mahkamah Agung untuk menilai sejauh mana pentingnya *maṣlahah al-ammah* itu untuk masyarakat umum atau sejauh mana wajibnya pengambilan balik itu bagi tujuan *maṣlahah al-ammah*, atau sejauh mana adilnya nilai ganti kerugian.<sup>45</sup>

## 2. Penilaian Ganti Kerugian

Prinsip yang berkaitan dengan penentuan pampasan bagi pengambilan tanah, antaranya ialah:

- a. Nilai Pasaran. Penentuan Nilai Pasaran Dengan:
  - 1) Pendapat pakar atau penilai harta tanah
  - 2) Harga tanah yang dibayar dalam waktu yang wajar, perjanjian jual tanah yang akan diambil itu dibuat dengan niat jujur atau

---

<sup>35</sup>M. Arifudin, SHI, "Pengurusan Tanah Rakyat untuk Kepentingan Umum," dalam <http://Aandurmuni.Blogspot.Com/2010/02/Menggusur-Tanah-Rakyat-Untuk.Html>. (Akses pada tanggal 20 Agustus 2019, pukul 15.00).

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

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

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

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

**BAB III**

**PELAKSANAAN GANTI RUGI PENGADAAN TANAH DI WADUK**

**BENDO SAWOO, PONOROGO**

**A. Tinjauan Umum Pelaksanaan Ganti Rugi Waduk Bendo dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.**

1. Gambaran Umum Waduk Bendo Desa Ngindeng Kecamatan Sawoo Kabupaten Ponorogo

Lokasi Daerah Irigasi Bendo meliputi beberapa kecamatan yaitu: Kecamatan Ponorogo, Jetis, Mlarak, Sambit, Sawo untuk menuju lokasi tersebut dari Kota Ponorogo dapat ditempuh dengan kendaraan roda 4 dan kendaraan roda dua dengan kondisi jalan beraspal.<sup>1</sup> Sawoo adalah sebuah kecamatan di Kabupaten Ponorogo, Provinsi Jawa Timur, Indonesia.

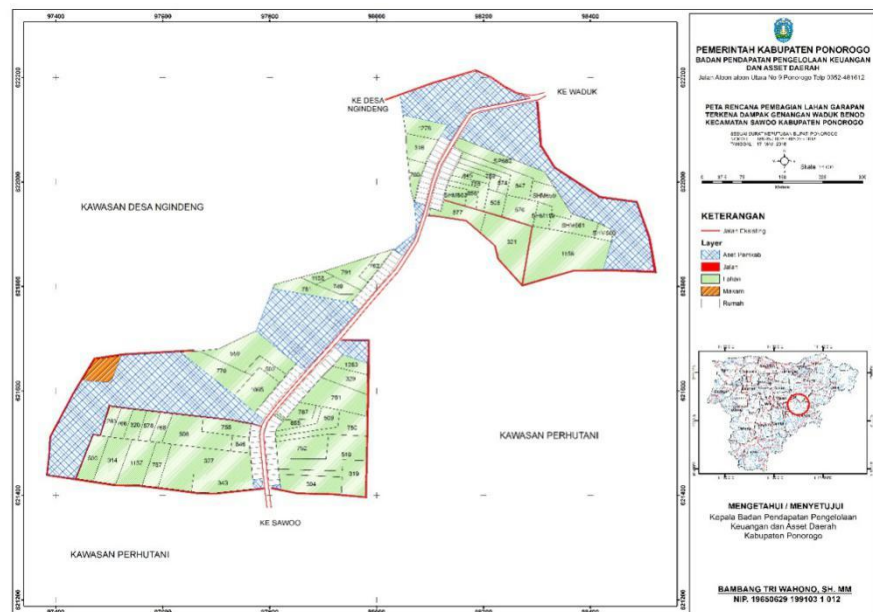
Kecamatan ini berada di bagian timur Kabupaten Ponorogo, dan batas-batasnya adalah:

- Sebelah barat: Kecamatan Sambit
- Sebelah timur: Kecamatan Pulung, Kecamatan Bendungan (Kabupaten Trenggalek)
- Sebelah Selatan: Kecamatan Tugu (Kabupaten Trenggalek)
- Sebelah Utara: Kecamatan Sooko, Kecamatan Mlarak

---

<sup>1</sup>Balai Besar Wilayah Sungai Bengawan Solo, Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, *Highlight*, (September, 2019), 24

Berikut adalah peta rencana pembagian lahan garapan terkena dampak genangan Waduk Bendo Desa Ngindeng Kecamatan Sawoo Kabupaten Ponorogo



## 2. Kewenangan Pemerintah dalam Penyampaian Bentuk dan Besaran Ganti Rugi dalam Pengadaan Tanah Pembangunan Waduk Bendo

Dalam pasal 36 dijelaskan bahwa pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk :

- Uang;
- Tanah pengganti;
- Pemukiman kembali;
- Kepemilikan saham; atau
- Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.



Dalam pelaksanaan penentuan bentuk ganti kerugian tidak langsung ada kata sepakat antara pihak pemerintah dan warga terdampak. Awalnya Pemerintah hanya menetapkan pemukiman kembali, kemudian warga terdampak melakukan aksi unjuk rasa dengan tuntutan ganti rugi untuk rumah, tanah, lahan garapan beserta tanamannya. Para pendemo juga menuntut pencabutan berita acara penyerahan rumah yang dibangun pemerintah karena dianggap mengambil keputusan sepihak dengan kata lain tidak melibatkan semua warga terdampak.

Setelah diskusi yang cukup alot akhirnya tercapai kesepakatan enam point persoalan yang dituangkan dalam notulen yang kemudian ditandatangani Bupati, sejumlah pihak terkait dan para warga terdampak Waduk Bendo. Kami sudah bertemu dan bicara baik-baik. Dan kami bisa menyepakati enam hal terkait persoalan bagi warga terdampak Waduk Bendo dengan tidak menabrak aturan. Semua sesuai dengan aturan yang ada," ungkap Ipong.<sup>2</sup> Bentuk ganti rugi yang disepakati yaitu pemukiman kembali, lahan garapan, sejumlah uang kompensasi, pembelian hasil tanah garapan, pembangunan fasilitas umum untuk warga terdampak. Untuk tegakan disepakati akan diselesaikan oleh Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) Bengawan Solo sesuai ketentuan dan prosedur yang berlaku. Tanaman hasil warga terdampak dibeli dengan ketentuan dari tim penilai dan disepakati oleh warga terdampak yaitu untuk tanaman jagung Rp.3.200/kg sampai Rp.3.500/kg. Tanaman pohon jati milik warga dibeli

---

<sup>2</sup>D. Istimora, "Harapan Bpk Bupati dalam Persoalan Waduk Bendo," dalam [http://m.beritajatim.com/politik/pemerintahan/345952/ipong\\_harap\\_persoalan\\_waduk\\_bendo\\_tuntas.html](http://m.beritajatim.com/politik/pemerintahan/345952/ipong_harap_persoalan_waduk_bendo_tuntas.html), (diakses pada 20 Mei 2020)

dengan harga Rp.2.000.000/m<sup>3</sup> dengan diameter 11-19 cm, Rp.3.000.000/m<sup>3</sup> dengan diameter 20-29 cm.

Jatah hidup akan diberikan lagi selama lima bulan, menambahi jadup selama enam bulan yang telah diterima warga. Total jadup lima bulan untuk warga ini mencapai Rp 680 juta. Sedangkan untuk penataan lahan pengganti akan disesuaikan dengan aspirasi warga. Warga ingin lahan pengganti ditempatkan di belakang masing-masing rumah mereka. "Tapi yang ini tidak bisa 100 persen dikabulkan. Ya menyesuaikan *siteplan* yang ada, yang mungkin berubah juga dengan adanya hal ini. Karena ada ini (permintaan penempatan tanah di belakang rumah warga) maka sertifikat yang hampir jadi baru tahun depan akan diproses lagi dan terbit tahun depan," ujar Ipong. Penyerahkan sertifikat dipastikan batal karena proses akan mulai lagi dari nol. Penyertifikatan yang tidak bisa melalui PTSL atau Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap seperti yang sempat berproses beberapa waktu terakhir. Yang semula gratis karena PTSL maka akan berbayar. Bisa jadi warga atau Pemkab Ponorogo yang menanggung ongkosnya melalui kebijakan tertentu dengan sumber dana dari APBD 2019 di PAK nanti. Soal rumah yang dirobohkan sebenarnya tidak terjadi kesepakatan. Sebab Pemkab Ponorogo mengklaim sudah melewati prosedur yang benar dalam proses relokasi dan permintaan ke warga untuk pindah. Antara lain dengan memberikan surat pemberitahuan, pemberian ongkos bongkar dan ongkos angkut dan somasi kepada warga. Karena itu, Pemkab tidak akan memberikan penggantian. Warga telah

direlokasi dengan penggantian tanah dan rumah. Bila warga tidak puas, Pemkab mempersilakan warga menempuh jalur hukum.

Dalam pasal 37 dijelaskan bahwa Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari penilai disampaikan kepada lembaga pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam pasal 34. Dalam pelaksanaannya hal ini tidak sesuai dengan penjelasan pasal 37 ayat 1 dimana musyawarah para pihak dilakukan melebihi batas waktu yang telah ditentukan dalam Undang-Undang.

Dalam hal ini terjadi demo dikarenakan ketidaktahuan warga atas proses yang harus dilakukan ketika terjadi ketidaksepakatan atas hasil musyawarah seperti tertuang dalam pasal 38 :<sup>3</sup>

- (1) Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1).

Ganti rugi dihitung berdasarkan jumlah setiap Kepala Keluarga yaitu berjumlah 89 KK (Kepala Keluarga). Dalam perjanjian yang sudah disepakati oleh semua pihak baik warga

---

<sup>3</sup>Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Dusun Bendo, Perhutani, dan Pemerintah Daerah terkait dengan bentuk ganti rugi yaitu penduduk akan di pindahkan ke lokasi blok kayu putih yaitu lahan milik perhutani dengan lahan seluas 10x20 m<sup>2</sup> dan akan dibuatkan rumah tipe 49 dengan 2 buah kamar hingga kamar mandi didalam. Diluar untuk area bangunan rumah juga masih akan ditambahi lahan pekarangan yang ada di belakang rumah seluas 100 meter persegi. Seluruh keluasan tanah wilayah Bendo kisaran 15 hektar dan pemerintah daerah memberikan tanah seluas 27 hektar dengan dibangunnya relokasi dan sarana umum yaitu mushola, puskesmas, lapangan, balai desa serta pasar untuk masyarakat terdampak. Terdapat 16 KK yang tidak menyepakati penggusuran hingga diberi surat peringatan satu minggu sebelum dilakukannya penggusuran dan warga tetap tidak mau pindah hingga dilakukan penggusuran paksa.<sup>4</sup>

Pada 18 Januari 2018 Bpk. Ipong Muchlisoni memimpin rapat evaluasi persiapan relokasi warga terkena dampak proyek Waduk Bendo di aula kantor Bappeda litbang. Rapat evaluasi ini diikuti oleh Forkopimda Ponorogo, perwakilan dari PLN, PDAM, BBWS, Forkopimka Sawoo, Kades Ngindeng, Kepala OPD. Hasil dari rapat tersebut ada beberapa point yaitu<sup>5</sup>:

- a. Relokasi warga terdampak dilaksanakan pada tanggal 23 Januari 2018.

---

<sup>4</sup>Bima Sakti Putra, *Hasil Wawancara*, 18 September 2019

<sup>5</sup>Yudik Asmorosanto, ST, *Hasil Wawancara*, 10 September 2019

- b. Listrik dari PLN siap digunakan pada tanggal 26 Januari 2018, sebelum listrik siap akan ada alternatif dengan pemasangan genset 2 x 80 KVA yang disediakan oleh pihak BBWS.
  - c. Air bersih (PDAM) dapat mengalir pada tanggal 30 Januari 2018, untuk memenuhi kebutuhan air bersih warga diberikan air bersih oleh PDAM dibantu oleh BPBD Ponorogo.
  - d. Sertifikat tanah akan terbit 3 bulan setelah relokasi.
  - e. Ganti rugi banjir diberikan setelah verifikasi pihak Polri paling lambat akan diberikan pada 21 Januari 2018.
  - f. Kompensasi 600.000 setiap KK selama 6 bulan.
3. Proses Pelaksanaan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Pembangunan Waduk Bendo

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah waduk Bendo terdapat beberapa tahapan yaitu sesuai dengan Pasal 13 UU no.2 tahun 2012 :<sup>6</sup>

- a. perencanaan;
- b. persiapan;
- c. pelaksanaan; dan
- d. penyerahan hasil.

Bendungan Bendo merupakan salah satu bendungan yang sudah diusulkan dalam Rencana Induk Proyek Pengembangan Wilayah Sungai Bengawan Solo pada tahun 1974. Proyek pembangunan bendungan di mulai pada tahun 2013. Pembangunan Waduk Bendo dalam proses

---

<sup>6</sup>Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.



pembuatannya berjalan tidak sesuai target awal yang direncanakan. Penyebabnya adalah akibat dari lambatnya pemindahan atau relokasi penduduk yang daerahnya terkena dampak pembangunan waduk. Belum jelasnya dalam realisasi ganti rugi lahan penduduk yang terdampak pembangunan yaitu sebanyak 89 KK. Proses konstruksi cukup terkendala pada pembebasan lahan dari perhutani yang memiliki lahan keseluruhan bendungan. Pasal 20 menjelaskan bahwa :

(1) Konsultasi Publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja.

(2) Apabila sampai dengan jangka waktu 60 (enam puluh) hari kerja pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, dilaksanakan Konsultasi Publik ulang dengan pihak yang keberatan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.

Dalam hal rencana pembangunan pelaksanaan pengadaan tanah konsultasi publik belum berjalan sesuai dalam peraturan perundang-undangan dalam hal ini belum mendapatkan persetujuan dari seluruh warga terdampak pembangunan waduk Bendo dan proses tetap dilanjutkan. Pelaksanaan konsultasi publik melebihi waktu yang telah ditentukan.

Pengetahuan masyarakat di sebagian wilayah akan sertifikat masih minim dikarenakan antara salah satu orang mengklaim bahwa tanah

tersebut adalah milik dirinya yang tanpa adanya pembuktian yang sah atas tanah yang dimilikinya, salah satu contoh adalah mengklaim bahwasanya tanah tersebut telah diwariskan oleh orang tuanya dan kepemilikan tanda bukti pembayaran pajak dimana lahan tersebut hanya hak guna usaha dan bukan merupakan hak milik. Sebagaimana tercantum dalam pasal 28 :<sup>7</sup>

(1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) huruf a meliputi kegiatan:

- a. pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah; dan
- b. pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah.

(2) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.

(1) Hasil inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud.

Masyarakat sebagian belum mau menerima ganti rugi dikarenakan permintaan warga terdampak yang lebih dari yang semestinya. Dalam UU No.2 Tahun 2012 telah diatur bahwa orang-orang yang tidak menyetujui atau keberatan atas hasil keputusan besaran ganti rugi disampaikan

---

<sup>7</sup>Pasal 28 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

kembali untuk dilakukan *review* kembali diberikan waktu selama 14 hari kerja untuk mengajukan keberatannya di Pengadilan Negeri.<sup>8</sup>

Ada beberapa warga yang mengeluhkan tanahnya kurang, hal ini bisa di cek kembali kepada pihak BPN apabila mempunyai bukti sertifikat tanah. Orang yang bermasalah dalam sertifikat apabila tanah sudah dibeli tapi belum ganti nama sebelum penetapan lokasi harus tetap pemilik asli yang menghadap, ketika sudah penetapan lokasi tidak boleh lagi ada kegiatan peralihan tanah (perbuatan hukum) kecuali waris tetapi tidak bisa dibagi melainkan harus satu orang penerima.<sup>9</sup>

Pasal 27 menjelaskan bahwa :<sup>10</sup>

(3) Setelah penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1), Pihak yang Berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

(4) Beralihnya hak sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan memberikan Ganti Kerugian yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi.

Audiensi dengan masyarakat dinilai lambat karena dilaksanakan pada saat setelah adanya demo dari warga terdampak karena kurang

---

<sup>8</sup>Ibid.,

<sup>9</sup>Agung Dwiyo, 22 September 2019

<sup>10</sup>Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

transparan dalam melakukan sosialisasi kepada warga terdampak. Dalam pasal 37 menjelaskan bahwa:<sup>11</sup>

(1) Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 :

(2) Hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Satpol PP hendak menggusur secara paksa kepada 16 rumah warga yang sulit untuk direlokasi. Karena bila lambat untuk direlokasi, maka dapat menghambat *progress* dari pembangunan Waduk Bendo itu sendiri. Warga terdampak (16 KK yang direlokasi paksa) proyek pembangunan melakukan aksi di depan gedung DPRD Kabupaten Ponorogo. Dalam aksinya mereka menuntut hak atas ganti rugi yang layak kepada 16 kepala keluarga.<sup>12</sup> Sehingga ini menjadi persolan lagi untuk pemerintah Ponorogo. Dalam pasal Pasal 47 menyatakan bahwa:<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup>Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

<sup>12</sup>Kominfo Kabupaten Ponorogo, "Ganti Rugi Waduk Bendo," dalam <https://ponorogo.go.id/didatangi-16-warga-terdampak-waduk-dprd-janjikan-hearing-clearkan-ganti-rugi/>, diakses 15 September 2019 pukul 21.30 WIB

<sup>13</sup>Pasal 47 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

(1) Pelepasan objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 dan Pasal 46 dilaksanakan paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum.

(2) Apabila pelepasan objek Pengadaan Tanah belum selesai dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tanahnya dinyatakan telah dilepaskan dan menjadi tanah negara dan dapat langsung digunakan untuk pembangunan bagi Kepentingan Umum.





## BAB IV

### ANALISIS *MAŞLAHAH* TERHADAP GANTI RUGI PENGADAAN TANAH WADUK BENDO BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

#### A. Analisis tinjauan *maşlahah* terhadap implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam penyampaian bentuk dan besaran ganti kerugian tanah waduk Bendo terhadap masyarakat

Dalam Islam kepentingan umum adalah *al-maşlahah al-ammah*. *Al-maşlahah al-ammah* adalah kebutuhan nyata dari masyarakat manusia dalam kawasan tertentu. Kebutuhan serupa juga berkaitan langsung dengan kesejahteraan masyarakat, baik yang bersifat lahiriyah maupun yang bersifat batiniyah, dan juga berkaitan dengan hal-hal yang menyangkut masalah ketertiban dan keamanan dalam kehidupan bersama.

Dalam Undang-Undang No 2 Tahun 2012, pemerintah mempunyai wewenang untuk melakukan pengalihan hak atas tanah. Tujuannya adalah untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran. Dengan, mengingat bahwa Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Adapun kewenangan Pemerintah dalam penyampaian bentuk dan besaran ganti kerugian atas tanah dalam pembangunan waduk ini dilandaskan pada Undang-Undang No.2 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa pengambilan tanah hak ini dengan tujuan untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan

negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.

Kesepakatan mengenai ganti rugi awalnya hanya relokasi dan penggantian lahan di belakang rumah secara merata untuk warga terdampak dikarenakan pemerintah memperhitungkan kemaslahatan untuk semua warga terdampak, agar tidak adanya kesenjangan dalam masyarakat tersebut sehingga penggantian rumah dan lahan garapan disamaratakan ke seluruh KK warga terdampak meskipun sebelumnya tidak memiliki rumah. Dalam hal ini bentuk ganti rugi sudah sesuai dengan undang-undang namun terkait besaran ganti rugi tidaklah sesuai undang-undang dengan memberikan ganti rugi secara merata kepada warga terdampak dengan tidak memandang banyaknya harta yang dimiliki setiap warga terdampak namun kebijakan tersebut memberikan maslahat bagi seluruh warga terdampak.

Hal ini mengakibatkan tidak sepakatnya sebagian dari warga terdampak yang menilai keputusan dari pemerintah tersebut dirasa kurang adil bagi beberapa warga yang memiliki rumah lebih besar dan harta lebih banyak, sehingga terjadilah demo pencabutan berita acara penetapan ganti kerugian. Dalam hal ini pemerintah daerah memiliki kebijakan sendiri dalam menyelesaikan persoalan tersebut demi tercapainya *maṣlahah al-ammah* pemerintah melakukan audiensi ulang untuk mendengarkan keluhan warga dan memberi putusan yang terbaik untuk seluruh warga terdampak sehingga kebijakan relokasi dan pemberian lahan di belakang rumah tersebut dapat

diterima seluruh warga terdampak, meskipun hal ini terlihat sedikit merugikan bagi warga yang memiliki harta lebih banyak namun hal tersebut memberikan maslahat bagi seluruh warga terdampak karena kesejahteraan menjadi merata.

Hukum pengusuran tanah demi kepentingan umum (*al-maṣlahah al-ammah*) boleh, dengan syarat betul-betul pemanfaatannya oleh pemerintah untuk kepentingan umum yang dibenarkan oleh *syara'* dan dengan ganti rugi yang memadai. Cara yang terbaik dalam menentukan ganti rugi pengusuran tanah menurut Hukum Islam di tempuh melalui musyawarah atas dasar keadilan dan tidak ada pihak yang merasa dirugikan.

Jika dilihat dari penetapan ganti rugi yang telah dilakukan oleh pemerintah untuk pengadaan tanah dalam membangun waduk Bendo, pemilik tanah menjadi pihak yang harus merelakan ganti rugi yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Kerelaan penetapan tersebut terkait dengan keharusan untuk merelakan dan menerima harga yang telah ditetapkan, karena pembangunan tersebut merupakan pembangunan untuk memenuhi kepentingan umum dan kebutuhan publik, walaupun sebagian pemilik tanah merasa keberatan atas ganti rugi yang ditetapkan oleh pemerintah.

Dengan demikian secara tidak langsung menunjukkan bahwa ganti rugi pembangunan waduk Bendo untuk kepentingan umum dan kebutuhan publik telah sesuai dengan *maṣlahah* dan penetapan ganti kerugian yang telah ditetapkan oleh pemerintah telah sesuai dengan hukum syariah,

walaupun pada awalnya pemilik tanah tidak merelakan dengan penetapan ganti rugi yang ditetapkan oleh pemerintah, namun pada akhirnya pemilik tanah merelakan.

Secara empiris sebagian pihak pemilik tanah tidak menyukai penetapan ganti rugi yang dilakukan oleh pemerintah. Adapun menurut penulis untuk menghindari kemudharatan dan supaya transaksi tersebut sesuai dengan pandangan Islam, maka pihak pemilik tanah harus menerima ganti rugi yang telah ditetapkan oleh pemerintah, karena dalam penetapan ganti rugi tersebut pemerintah telah bekerja sama dengan pihak penilai publik untuk mengkaji besaran ganti rugi yang cocok dan sesuai untuk pergantian pengadaan tanah. Dengan demikian apabila pihak pemilik tanah telah ikhlas maka tidak adalagi pihak yang merasa dirugikan mengingat pembangunan tersebut untuk kepentingan bersama.

#### **B. Analisis tinjauan *maṣlahah* terhadap implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 terhadap proses pelaksanaan pengadaan tanah waduk Bendo**

Berdasarkan hasil penelitian ini maka dapat dikatakan bahwa sesungguhnya pembebasan tanah untuk kepentingan umum, diperkenankan oleh *syara'* apabila dalam melakukan pembebasan tanah tidak ada pihak-pihak tertentu yang dirugikan. Namun ketika pembebasan tanah untuk kepentingan umum tersebut bertentangan dengan apa yang telah ditetapkan oleh hukum positif dan hukum Islam, sama seperti yang terjadi di Desa Ngindeng

Kecamatan Sawoo Kabupaten Ponorogo ini, kurangnya sosialisasi dari pemerintah dalam pembebasan tanah tersebut serta kurangnya pemahaman dari masyarakat, karena hal yang demikian memperlambat dan mempersulit proses pengadaan tanah.

Berdasarkan dari penelitian skripsi ini, mengenai Tinjauan *Maslahah* Terhadap prosedur pengadaan tanah Waduk Bendo. Mengingat keadaan Kabupaten Ponorogo yang demikian sudah jelas bahwa Peraturan Perundang-Undangan tersebut oleh Pemerintah Kabupaten Ponorogo belum berjalan sesuai dengan semestinya seperti yang tercantum dalam Peraturan Perundang-Undangan No 2 Tahun 2012. Hal ini diwujudkan masih ada warga terdampak yang belum menerima ganti rugi. Meskipun sudah ada suatu solusi untuk menunggu proses pencatatan yang diatur sesuai dengan waktu masing-masing dan juga pihak BPN dan Bappeda yang selalu melakukan pengawasan dengan melalui pihak-pihak terkait.

Tidak mematuhi aturan Pemerintah Daerah yang telah berlaku menyebabkan kesejahteraan masyarakat terganggu. Susahnya dalam menegakkan Peraturan tersebut adalah dikarenakan berhubungan dengan kelangsungan hidup bagi warga masyarakat Ponorogo yang majemuk. Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengalami beberapa kendala yang muncul dalam proses pengadaan tanah. Pertama, masalah administrasi pertanahan yang masih belum lengkap baik dokumen maupun data fisik. Pembangunan Waduk Bendo dalam proses pembuatannya berjalan tidak sesuai target awal yang direncanakan. Proses konstruksi cukup terkendala



pada pembebasan lahan dari perhutani yang memiliki lahan keseluruhan bendungan.

Musyawarah dapat dilakukan dengan berbagai cara dan bentuk. Akan tetapi tujuan dari musyawarah tetap sama, yakni untuk menyelesaikan suatu masalah dan memperoleh hal yang lebih baik dalam penyelesaiannya karena dilakukan oleh banyak pihak. Penyelesaian dengan cara musyawarah hanya dapat dilakukan untuk tujuan yang baik.

Prosedur pengadaan kurang sesuai dengan peraturan perundang-undangan namun kebijakan dari Pemerintah daerah tersebut memberikan maslahat kepada seluruh warga terdampak. Konsep *maṣlahah mursalah* digunakan untuk menyelesaikan permasalahan pengadaan tanah untuk kepentingan umum digunakan karena dalam pengadaan tanah tidak ada aturan hukum yang rinci dalam pengaturannya sehingga membutuhkan aturan hukum lain. Yakni dengan tetap disandarkan pada aturan hukum islam yang disandarkan pada qiyas untuk dapat berijtihad. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan untuk kemaslahatan orang banyak. Dimana kemaslahatan ini adalah bersifat duniawi yakni dengan dibuatkannya sarana yang dibutuhkan. Disamping bersifat duniawi juga menyangkut hajat hidup orang banyak. Pemilihan kepentingan yang terdapat dalam undang-undang ini sejalan dengan konsep *maṣlahah mursalah* yakni bahwa pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan mengedepankan kepentingan mayoritas disamping kepentingan individu. Kepentingan mayoritas nampaknya agak sedikit berbeda dimana dalam ketentuan undang-undang ini disebutkan

dengan jelas kepentingan mayoritas yang dimaksud yakni kepentingan Negara, bangsa dan rakyat. Sedangkan dalam konsep *maṣlahah mursalah* kepentingan mayoritas tidak diklasifikasikan.



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Dalam keseluruhan penelitian dan analisis dari pembahasan skripsi ini dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Tinjauan *maṣlahah* terhadap implementasi bentuk dan besaran ganti rugi pengadaan tanah dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 telah sesuai. Hal ini termasuk dalam cakupan *maṣlahah al-ammah* karena menyangkut kepentingan masyarakat luas hal ini terbukti dengan terpenuhinya tuntutan bentuk dan besaran ganti rugi warga terdampak yang memberikan maslahat bukan hanya sebagian warga namun pada seluruh warga terdampak. Terkait pengusuran paksa dari Pemerintah hukum pengusuran tanah demi kepentingan umum (*al-maṣlahah al-ammah*) boleh, dengan syarat betul-betul pemanfaatannya oleh pemerintah untuk kepentingan umum yang dibenarkan oleh *syara'* dan dengan ganti rugi yang memadai.
2. Tinjauan *maṣlahah* terhadap prosedur pelaksanaan ganti rugi dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam pelaksanaannya belum berjalan sesuai peraturan perundang-undangan namun kebijakan dari Pemerintah membawa maslahat bagi seluruh warga terdampak. Hal ini terbukti dengan adanya kendala yang dialami warga terdampak dalam hal ini pengajuan keberatan atas ganti rugi dengan melakukan demo, sehingga

pemerintah harus mengambil kebijakan dimana hal tersebut demi kemaslahatan warga terdampak dalam hal ini penyelesaian hukumnya dengan menggunakan konsep-konsep *masalah mursalah*. Walaupun tidak adanya hukum Islam yang mengatur secara rinci mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum sehingga konsep *masalah mursalah* digunakan, maka dalam penggunaan konsep ini harus benar-benar hati-hati. Walaupun dikatakan bahwa setiap ijtihad yang dilakukan adalah mendapat pahala.

## **B. Saran-saran**

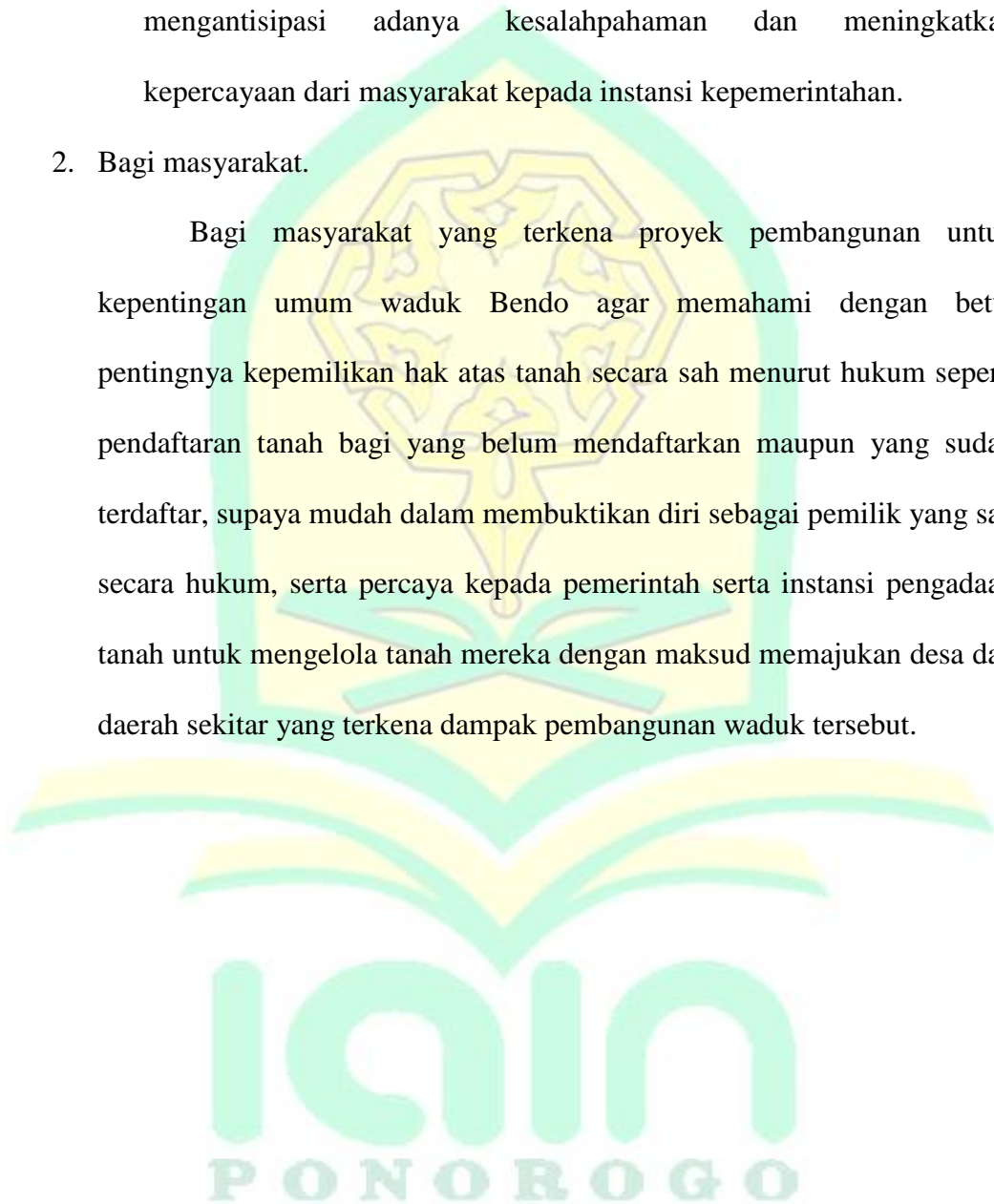
Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan yang telah peneliti uraikan yang mana mekanisme ganti rugi pengadaan tanah tersebut belum selesai secara menyeluruh dikarenakan terhambat beberapa kendala dalam pelaksanaannya, maka peneliti menyarankan:

1. Bagi pemerintah dan instansi pengadaan tanah.
  - a. Dalam menentukan bentuk dan besaran ganti kerugian hendaklah melibatkan seluruh warga terdampak dalam setiap prosesnya sehingga ketika adanya kurang sesuai yang dialami warga terdampak dapat langsung diatasi pihak-pihak terkait sehingga tidak menyulitkan warga terdampak dan prosesnya semakin lancar.
  - b. Dalam pelaksanaan pengadaan tanah seharusnya dilakukan dengan cara bersama dan menyeluruh kepada warga yang terkena proyek pembangunan waduk, yang artinya tim panitia pengadaan tanah haruslah

bermusyawarah dengan seksama kepada masyarakat agar di kemudian hari tidak terjadi kesalahpahaman antara warga dengan tim panitia pengadaan tanah tentang pengadaan tanah ini dan juga untuk mengantisipasi adanya kesalahpahaman dan meningkatkan kepercayaan dari masyarakat kepada instansi pemerintahan.

2. Bagi masyarakat.

Bagi masyarakat yang terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum waduk Bendo agar memahami dengan betul pentingnya kepemilikan hak atas tanah secara sah menurut hukum seperti pendaftaran tanah bagi yang belum mendaftarkan maupun yang sudah terdaftar, supaya mudah dalam membuktikan diri sebagai pemilik yang sah secara hukum, serta percaya kepada pemerintah serta instansi pengadaan tanah untuk mengelola tanah mereka dengan maksud memajukan desa dan daerah sekitar yang terkena dampak pembangunan waduk tersebut.





## DAFTAR PUSTAKA

- Aziz Dahlan, Abdul et.all, *Ensiklopedi Hukum Islam 4*. Jakarta: PT. Ikhtiar Baru Van Hoeve, 1997.
- Apriadi. "Tinjauan Hukum Islam terhadap Kebijakan Pemerintah dalam Pembebasan Tanah Perkebunan Untuk Pembangunan Jalan di Pekon Way Suluh Pesisir Barat" *Skripsi*. Lampung: UIN Raden Intan, 2017.
- Ar-Rifa'i M., Nasib. *Ringkasan Tafsir Ibnu Katsir jilid III*. Jakarta: Gema Insani, 2000.
- Awang, Ridzuan. *Undang-Undang Tanah Islam Pendekatan Perbandingan*. Malaysia: Dewan Bahasa dan Kementrian Pendidikan Kuala Lumpur, 1994.
- Balai Besar Wilayah Sungai Bengawan Solo, Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. *Highlight*. September, 2019.
- Damanuri, Aji. *Metodologi Penelitian Mu'amalah*. Ponorogo: STAIN Po Press, 2010.
- Departemen Agama RI, *Al-Qur-an dan Terjemahannya*. Semarang: CV. Asy-Syifa', 1984.
- Djazuli, *Fiqh Siyasah (Hifdh al-Ummah dan Pemberdayaan Ekonomi Umat)*. Bandung: Kencana, 2013.
- Iskandar Syah, Mudakir. *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Jakarta : Jala Permata, 2007.
- Kharisma Saba, Suci. "Tinjauan Yuridis terhadap Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012" *Skripsi*. Medan: Universitas Sumatra Utara, 2013.

Kementerian Agama Republik Indonesia. *Al-Qur'an dan Terjemahnya*. Jakarta: Yayasan Penyelenggara Penterjemah / Penafsir Al-Qur'an. 1971.

Ma'mun Asmani, Jamal. *Tuntunan Lengkap Metodologi Praktis Pendidikan*. Yogyakarta : Diva Press, 2011.

Ma'shum Zainy al-Hasyimi, Muhammad. *Ilmu Ushul Fiqh*. Jombang: Darul Hikmah Jombang, 2008.

Makmur Asmani, Jamal. *Fiqh Sosial Kiai Sahal, Antara Konsep dan Implementasi*. Jakarta: Khalista, 2009.

Muhajir, Noeng. *Metode Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Rake Sarasin, 2003.

Noor, Jalaludin SJP, MH, "Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum UUPA dan Hukum Islam. Studi Kritis Terhadap Perpres No.65 Tahun 2006" *Tesis*. Jakarta: UIN Syarif Hidayatulloh, 2007.

*Keputusan Bahtsul Masa'il Mukhtar ke-29 NU di Tasikmalaya, Jawa Barat, 1 Rajab 1415 H / 4 Desember 1994.*

Subekti, Rahayu. SH. M.Hum, "Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian," *Yustisia Jurnal Hukum*, Vol. 5 No. 2. Universitas Sebelas Maret, 2016. 379.

Suharsa putra, Dr.Uhar M.Pd. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan Tindakan*. Bandung: PT Refika Aditama, 2014.

Sumardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Kompas, 2005.

Sutedi, Adrian. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*. Sinar Grafika, 2007.

Suyatno, *Dasar-Dasar Ilmu Fiqh dan Ushul Fiqh*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011.

Syafe'i, Rachmat. *Ilmu Ushul Fiqh*. Bandung: CV Pustaka Setia, 2010.

Syarifudin, Amir. *Ushul Fiqh Jilid 2*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Yafie, Ali. *Menggagas Fiqih Sosial*. Cetakan kedua. Bandung: Mizan, 1994.

Qutub, Sayyid. *Keadilan Sosial Dalam Islam*. Alih Bahasa Afif Muhammad. Cetakan Pertama. Bandung: Pustaka, 1984.

#### **Sumber Lain :**

Adib, Abu. “*Tafsir Al-Qur’an Al-Karim*” dalam <http://www.tafsir.web.id/p/about-u.html>.

D.Istimora, “Harapan Bpk Bupati dalam Persoalan Waduk Bendo,” dalam [http://m.beritajatim.com/politik/pemerintahan/345952/ipong\\_harap\\_persoalan\\_waduk\\_bendo\\_tuntas.html](http://m.beritajatim.com/politik/pemerintahan/345952/ipong_harap_persoalan_waduk_bendo_tuntas.html).

Kominfo Kabupaten Ponorogo, “Ganti Rugi Waduk Bendo,” dalam <https://ponorogo.go.id/didatangi-16-warga-terdampak-waduk-dprd-janjikan-hearing-clearkan-ganti-rugi/>

Masri, Zainal. “*Maslahah Mursalah* sebagai Dalil Hukum Islam” dalam <http://www.bloggercopai.blogspot.com/2012/09/maslahah-mursalah-sebagai-dalil-hukum.html>.

Ramdhani, Gilar. “Kunjungan Meninjau bendungan Bendo,” <https://m.liputan6.com/amp/341759/menteri-basoeki-tinjau-bendungan-bendo-di-ponorogo/>.

Pebrianti, Charoline. “Ganti Kerugian Warga Terdampak,” <https://m.detik.com/news/berita-jawa-timur/d-3944999/warga-terdampak-waduk-bendo>.