

**KEBIJAKAN PANITIA PENGADAAN TANAH DALAM
PENETAPAN VALIDASI BIDANG TANAH ANTARA
REGULASI DAN IMPLEMENTASI PADA PEMBANGUNAN
JALAN TOL RUAS PEMALANG-BATANG
DI DESA CEPAGAN KECAMATAN WARUNGASEM
KABUPATEN BATANG**

TESIS



Oleh :

MUHAMMAD LAZUARDI AZRA MIZAN

N.I.M. : 21301800184

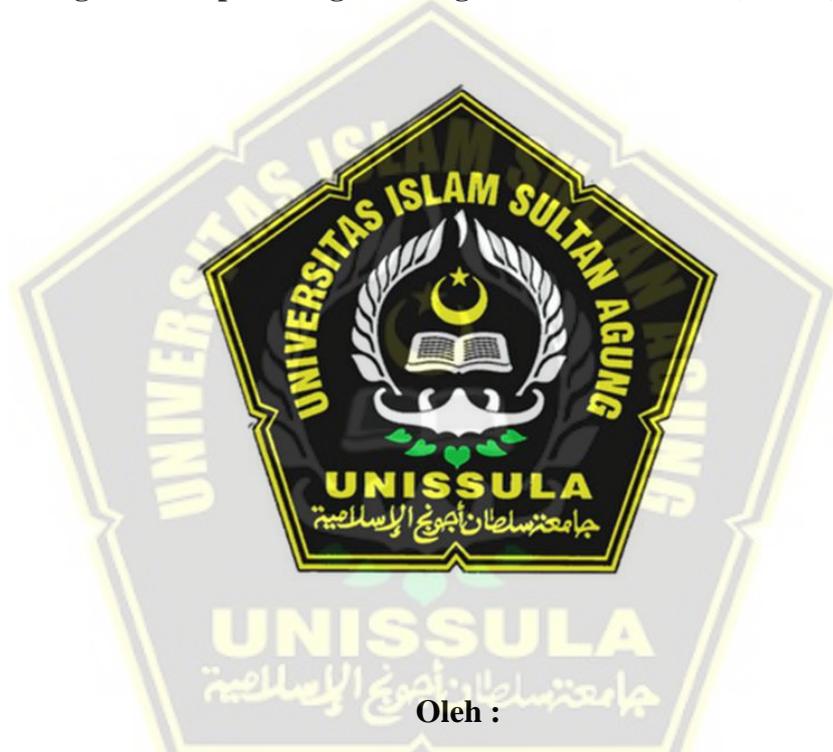
Program Studi : Kenotariatan

**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
2021**

**KEBIJAKAN PANITIA PENGADAAN TANAH DALAM
PENETAPAN VALIDASI BIDANG TANAH ANTARA
REGULASI DAN IMPLEMENTASI PADA PEMBANGUNAN
JALAN TOL RUAS PEMALANG-BATANG
DI DESA CEPAGAN KECAMATAN WARUNGASEM
KABUPATEN BATANG**

TESIS

**Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat ujian
guna memperoleh gelar Magister Kenotariatan (M.Kn.)**



Oleh :

MUHAMMAD LAZUARDI AZRA MIZAN

N.I.M. : 21301800184

Program Studi : Kenotariatan

**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
2021**

**KEBIJAKAN PANITIA PENGADAAN TANAH DALAM
PENETAPAN VALIDASI BIDANG TANAH ANTARA
REGULASI DAN IMPLEMENTASI PADA PEMBANGUNAN
JALAN TOL RUAS PEMALANG-BATANG
DI DESA CEPAGAN KECAMATAN WARUNGASEM
KABUPATEN BATANG**

TESIS

Oleh :

MUHAMMAD LAZUARDI AZRA MIZAN

N.I.M. : 21301800184

Program Studi : Kenotariatan

Disetujui oleh,
Pembimbing
Tanggal,

Prof. Dr. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum.
NIDN. 0605036205

Mengetahui,
Ketua Program Magister (S2) Kenotariatan (M.Kn)

Dr. Maryanto, S.H., M.H.
NIDN: 0629086301

**KEBIJAKAN PANITIA PENGADAAN TANAH DALAM
PENETAPAN VALIDASI BIDANG TANAH ANTARA
REGULASI DAN IMPLEMENTASI PADA PEMBANGUNAN
JALAN TOL RUAS PEMALANG-BATANG
DI DESA CEPAGAN KECAMATAN WARUNGASEM
KABUPATEN BATANG**

TESIS

Oleh :

MUHAMMAD LAZUARDI AZRA MIZAN

N.I.M. : 21301800184

Program Studi : Kenotariatan

Telah dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal 24 Desember 2021
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji
Ketua



Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H.

NIDN. 0607077601

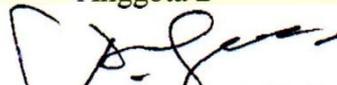
Anggota 1



Prof. Dr. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum.

NIDN. 0605036205

Anggota 2



Dr. H. Widhi Handoko, S.H., Sp.N.

NIDN. 168896160017

Mengetahui,
Ketua Program Magister (S2) Kenotariatan (M.Kn)



Dr. Maryanto, S.H., M.H.

NIDN: 0629086301

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : MUHAMMAD LAZUARDI AZRA MIZAN

NIM : 21301800184

Program Studi : Kenotariatan

Fakultas / Program : Hukum / Program Magister Kenotariatan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis ini benar-benar merupakan hasil dari karya saya sendiri, bebas dari peniruan terhadap orang lain. Kutipan pendapat dan tulisan orang lain ditunjuk dengan cara-cara penulisan karya ilmiah yang berlaku. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan dalam tesis ini terkandung ciri-ciri plagiat atau bentuk-bentuk peniruan lain yang dianggap melanggar peraturan, maka saya bersedia meminta saksi atas perbuatan tersebut.

Semarang, 24 Desember 2021

Yang Membuat Pernyataan,



8000
RUPIAH
TEL. 20
METERAI
TEMPEL
575AJX586226998

MUHAMMAD LAZUARDI AZRA MIZAN

NIM. 21301800184

PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama	: Muhammad Lazuardi Azra Mizan
NIM	: 21301800184
Program Studi	: Kenotariatan
Fakultas	: Hukum / Program Magister Kenotariatan

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi* dengan judul :

" Kebijakan Panitia Pengadaan Tanah Dalam Penetapan Validasi Bidang Tanah Antara Regulasi dan Implementasi Pada Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang - Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang "

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 24 Desember 2021

Yang menyatakan,



Muhammad Lazuardi Azra Mizan

ABSTRAK

Pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla dengan tegas mengeluarkan seperangkat aturan regulasi melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dengan undang-undang ini di rasa belum mampu melaksanakan tugas pembangunan jalan tol dengan segala permasalahan. Rumusan masalah penelitian ini adalah 1) Bagaimana regulasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang? 2) Bagaimana implementasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang?. 3) Bagaimana tinjauan hukum Islam tentang regulasi dan implementasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang?.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis. Spesifikasi penelitian yang digunakan bersifat deskriptif analitis. Metode pengumpulan data terdiri dari wawancara, observasi dan studi kepustakaan. Metode analisis data menggunakan analisis data deskriptif dengan menggunakan metode berfikir induktif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) Regulasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang sudah memiliki dasar hukum yang kuat dan juga melalui 8 (delapan) tahapan kegiatan pengadaan tanah. 2) Implementasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang adalah sudah baik, dari 2.214 bidang tanah yang dibutuhkan hanya ada 3 bidang tanah saja yang terjadi sengketa, hal tersebut terjadi karena adanya perselisihan luasan yang disebabkan karena kesalahan penentuan titik koordinat antara pemilik bidang lahan dengan panitia pengadaan tanah. Penyelesaiannya adalah dengan musyawaran serta melakukan pengukuran ulang berdasarkan titik koordinat yang dimiliki oleh pemilik bidang lahan. 3) Tinjauan hukum Islam tentang regulasi dan implementasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang adalah sudah sesuai dengan prinsip hukum Islam, karena panitia pengadaan tanah sudah melakukan musyawarah atau perundingan dengan pemilik bidang tanah, sehingga meminimalisir kerugian yang dihadapi oleh pemilik bidang tanah. Prinsip musyawarah tersebut sebagaimana tercantum dalam Al-Qur'an surah Asy-Syura ayat 38, surah Al-Baqarah ayat 233 dan surah Ali Imran ayat 159.

Kata Kunci: Kebijakan, Panitia Pengadaan Tanah, Regulasi dan Implementasi, Pembangunan Jalan Tol

MOTTO

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْخِلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا
فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴿١٨٨﴾

Artinya: “Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebahagian daripada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, Padahal kamu mengetahui”. (QS. Al-Baqarah: 188).



PERSEMBAHAN

Dengan sepenuh hati, Tesis ini kupersembahkan kepada:

1. Bapak dan ibuku tercinta
2. Istriku tersayang
3. Seluruh sahabat-sahabatku yang telah membantu terselesainya Tesis ini



KATA PENGANTAR

Segala puji syukur Penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang melimpahkan rahmat dan karunianya, sehingga penulis dapat melaksanakan penyusunan Tesis dengan judul **“Kebijakan Panitia Pengadaan Tanah Dalam Penetapan Validasi Bidang Tanah Antara Regulasi Dan Imlementasi Pada Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang Di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang”** dengan maksud untuk memenuhi persyaratan guna mendapatkan gelar Magister Kenatariatan Program Pasca Sarjana Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

Di dalam penulisan tesis penulis sadar bahwa tanpa bantuan dari berbagai pihak, tesis ini tidak akan terwujud sebagaimana adanya sekarang ini, dalam kesempatan ini perkenankanlah penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. Gunarto, S.H.,S.E.,Akt.,M.Hum., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
2. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, SH. M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
3. Bapak Dr. Maryanto, SH.,MH., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Program Pasca Sarjana Universitas Isalam Sultan Agung Semarang.
4. Bapak Prof. Dr. Gunarto, S.H.,S.E.,Akt.,M.Hum., selaku dosen pembimbing, yang dengan ikhlas berkenan meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran untuk memberikan bimbingan dan petunjuk hingga terselesainya penulisan tesis.
5. Bapak dan ibu dosen serta serta staf administrasi Program Studi Magister Kenotariatan Program Pasca Sarjana Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
6. Bapak dan Ibu ku yang saya cintai dan hormati atas do'a restu dan kasih sayang yang tak terhingga, dengan segala bimbingan dan arahan sehingga penulis bisa menyelesaikan studinya dengan baik.

7. Istriku tercinta yang telah memberi semangat dan motivasi untuk kelancaran penyusunan tesis ini.
8. Semua pihak yang tidak mungkin penulis sebutkan satu per satu, yang secara langsung maupun tidak langsung membantu kelancaran penyelesaian tesis ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini jauh dari kata sempurna, tetapi setidaknya penulis berharap agar tesis ini berguna untuk menambah wawasan pengetahuan bagi para pembaca dan pihak yang membutuhkan.

Semarang, 24 Desember 2021

Penulis

MUHAMMAD LAZUARDI AZRA MIZAN
NIM. 21301800184

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMBUNG	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	v
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK	vii
MOTTO	viii
PERSEMBAHAN	ix
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	9
E. Kerangka Konseptual	9
F. Kerangka Teoretis	12
G. Metode Penelitian	20
H. Jadwal Penelitian	24
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	9
E. Kerangka Konseptual	
F. Kerangka Teoretis	13
G. Metode Penelitian	22
H. Jadwal Penelitian	24
BAB II KAJIAN PUSTAKA	28
A. Kebijakan Publik	28
1. Pengertian Kebijakan Publik	28
2. Bentuk Kebijakan Publik	31
3. Jenis Kebijakan Publik	34
4. Tahap Pembuatan Kebijakan Publik	36
5. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan Publik	42

B. Pengadaan Tanah	47
1. Pengertian Pengadaan Tanah	47
2. Dasar Hukum Pengadaan Tanah	50
3. Asas-Asas Pengadaan Tanah	62
4. Tahap Pengadaan Tanah	66
5. Pengadaan Tanah Menurut Hukum Islam	73
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	84
A. Regulasi Kebijakan Panitia Pengadaan Tanah Dalam Penetapan Validasi Bidang Tanah Pada Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang	84
B. Implementasi Kebijakan Panitia Pengadaan Tanah Dalam Penetapan Validasi Bidang Tanah Pada Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang	118
C. Tinjauan Hukum Islam Tentang Regulasi dan Implementasi Kebijakan Panitia Pengadaan Tanah Dalam Penetapan Validasi Bidang Tanah Pada Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang	145
BAB IV PENUTUP	173
A. Kesimpulan	173
B. Saran	174
DAFTAR PUSTAKA	176

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Tahap Pembuatan Kebijakan Publik	41
Tabel 4.1	Jumlah Penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang Berdasarkan Jenis Kelamin tahun 2020	86
Tabel 4.2	Jumlah Penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang Berdasarkan Mata Pencarian tahun 2020	86
Tabel 4.3	Jumlah Penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang Berdasarkan Agama tahun 2020	87
Tabel 4.4	Jumlah Penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang Berdasarkan Pendidikan tahun 2020	88
Tabel 4.5	Sarana Pendidikan Penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang tahun 2020	88
Tabel 4.6	Sarana Ibadah Penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang tahun 2020	89
Tabel 4.7	Sarana Kesehatan Penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang tahun 2020	89
Tabel 4.8	Penunjang Ekonomi Penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang tahun 2020	90
Tabel 4.9	Struktur Perangkat Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang Tahun 2020	91
Tabel 4.10	Jumlah Wilayah Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang Tahun 2020	92
Tabel 4.11	Pemegang Saham PT. Pemalang Batang Toll Road	94
Tabel 4.12	Struktur Pengurus PT. Pemalang Batang Toll Road	96
Tabel 4.13	Susunan Keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Kabupaten Batang	103
Tabel 4.14	Jadwal Penyuluhan atau Sosialisasi Panitia Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang	109
Tabel 4.15	Revisi Validasi Pemberian Ganti Kerugian Pada Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang	122

DAFTAR GAMBAR

Gambar 4.1 Pemegang Saham PT. Pemalang Batang Toll Road	95
Gambar 4.2 Tahapan Kegiatan Pengadaan Tanah Pada Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang	101

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perlu disadari bahwa hak seseorang atas tanah merupakan hak ekonomi yang dijamin di dalam Pasal 28 H ayat (4), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Di satu sisi kehendak negara yang direpresentasikan oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa dan masyarakat melalui pelaksanaan pembangunan, sesungguhnya merupakan kegiatan yang sesuai amanat Undang-Undang Dasar Nrgara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah telah menunjukkan komitmennya untuk mewujudkan pembangunan jalan tol. Pembangunan Infrastruktur misal jalan tol merupakan hal penting yang sangat strategis. Oleh karena itu perlu didukung dengan landasan hukum yang kuat dan dapat dipertanggung jawabkan.¹

Kebijakan pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Yusuf Kalla untuk melaksanakan Visi Nawa Cita, membawa dampak besar terhadap pembangunan khususnya pembangunan infra struktur jalan tol. Di bangunnya jalan tol satu di antaranya Jalan Tol Trans Jawa yang menghubungkan Anyer hingga Banyuwangi bangunnya yang membentang di Provinsi DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur yang di bagi

¹ Imam Koeswahyono, 2018, “Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum”, *Jurnal Konstitusi PPK-FH Univ. Brawijaya*, Volume 1 Nomor 1, hal. 34-36

dalam 9 ruas tol, kesembilan ruas tol yang di sebut Ruas Prioritas Jalan Tol Trans Jawa (RPUT). Untuk melaksanakan mega proyek tersebut memerlukan seperangkat payung hukum untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan strategis dalam rangka percepatan pembangunan melalui saran dan prosedur termasuk dalam pengadaan tanah, yang melibatkan tanah milik masyarakat, tanah milik pemerintah dan tanah-tanah milik adat yang tersebut di jadikan jalan tol. Melalui Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 620/8/2018 tentang Pembaharuan P2LP jalan Tol Trans Jawa Di Provinsi Jawa Tengah, pembangunan jalan tol di Jawa Tengah dari mulai Pejagan-Pemalang, Pemalang-Batang, Batang-Semarang dan Solo-Semarang.²

Jalan tol dibangun dan ditujukan untuk memperlancar lalu lintas di daerah yang berkembang, membutuhkan pelayanan distribusi cepat karena pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Maka dibalik besar manfaat jalan tol dalam proses pembangunan memerlukan .krtjasama dengan masyarakat khususnya dalam penyediaan lahan tanah untuk jalan tol, lahan inilah menjadi fokus dalam setiap ruas pembangunan jalan tol dengan segala permasalahan yang sangat rumit, tarik kepentingan dari pemerintah sebagai pengadaan tanah dan pemilik tanah dalam segala keaneka ragam kepentingan sosial menjadi bagian dari permasalahan timbul tersendiri.

Seperangkat sarana regulasi dan seperangkat tenaga ahli dari pemerintah sebagai pelaksana pengadaan tanah untuk jalan tol yang di sebut Panitia Pengadaan Tanah untuk jalan tol dengan kebijakan validasi bidang

² Noorhasanah Anastasia Wulandari, 2021, "Presiden Jokowi Tanggapi Kritikan Soal Jalan Tol Yang Hanya Dinikmati Orang Kaya", [Http://Solo.Tribunnews.Com](http://Solo.Tribunnews.Com), Diakses Pada 19 September 2021. Pukul 11.00 WIB.

tanah dalam menjalankan tugas dan fungsinya di atas oleh seperangkat peraturan-peraturan yang ada dalam hal tertentu dan situasi tertentu tidak bisa di lakukan sebagaimana mestinya, artinya aturan regulasi dan implementasi di lapangan di jadikan sangat jauh berbeda, kenyataan ini menjadi bagian yang krusial dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk jalan tol, konflik kepentingan dan konflik sosial sering terjadi antara panitia pengadaan tanah dengan masyarakat pemilik tanah.

Proyek pembangunan jalan tol harus tetap berjalan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan apapun yang menjadi masalah-masalah dalam proses pengadaan tanah. Pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla dengan tegas mengeluarkan seperangkat aturan regulasi melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dengan undang-undang ini di rasa belum mampu melaksanakan tugas pembangunan jalan tol dengan segala permasalahan.³

Presiden Joko Widodo mengeluarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional yang di dalamnya mengatur segala sesuatu di dalam pelaksanaan dengan serba cepat, sebagaimana di sebut dengan pertimbangan hukum dan alasan hukum di terbitkan Peraturan Presiden tersebut, bahwa

³ I Nyoman Nurjaya, 2017, "Pengadaan tanah Untuk Kepentingan Umum Atau Kepentingan Pembangunan? Telaah Kritis terhadap UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Hukum Persada*, Volume 1 Nomor 1, hal. 1.

dalam rangka percepatan melaksanakan proyek strategis untuk memenuhi kebutuhan masyarakat perlu dilakukan upaya percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional. Proyek pembangunan jalan tol trans jawa adalah bagian dari proyek strategis nasional, sehingga dalam pelaksanaan mendapat prioritas baik pembiayaan maupun pengadaan tanahnya, hal-hal yang menjadi kendala dan hambatan di kemas secara strategis.

Penelitian ini dilakukan pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang yang membentang dari Kabupaten Pemalang, Kabupaten Pekalongan, dan Kabupaten Batang. Dalam ruas Pemalang-Batang terdapat ruas dari Desa Cepagan, Kecamatan Warungasem, Kabupaten Batang dalam titik spot tersebut terdapat hal-hal yang sangat menarik dan perlu di bahas dan analisa hukum di dalam proses pengadaan tanah khususnya dalam proses pembebasan tanah milik warga masyarakat Desa Cepagan, Kecamatan Warungasem, Kabupaten Batang.

Kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang adalah melaksanakan validasi tanah untuk pembayaran ganti rugi tanah yang terkena Jalan Tol. Namun pembayaran uang ganti rugi terdapat kekeliruan yang tidak mengacu terhadap regulasi yaitu terkait dengan pembebasan lahan dan pembayaran ganti rugi dan menetapkan validasi tanah di laksanakan secara musyawarah, musyawarah bersama ini masih menyisakan masalah dan problem bagi pemilik tanah yang terkena jalan tol.

Permasalahan yang terjadi pada penelitian ini adalah panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pematang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang telah melakukan kesalahan antara lain:

1. Tidak adanya akurasi dan kepastian hukum hasil ukur dan luasan tanah obyek jalan tol.
2. Obyek tanah di ukur tidak berdasar fakta luas bidang tanah yang satu dengan bidang tanah yang lain berbeda dengan hasil ada bidang tanah yang luasnya kecil di ukur dengan hasil ukur luasnya besar, hal demikian berakibat pada besar hasil uang ganti rugi masing-masing pemilik tanah.
3. Terjadinya kesalahan dalam proses pengukuran dan pemeeteran bidang tanah yang terkena jalan tol oleh adanya kesalahan jumlah luasan maka tidak ada kepastian hasil ukur dari pihak panitia pengadaan tanah dalam melaksanakan tugasnya melakukan validasi bidang tanah.

Berdasarkan permasalahan tersebut maka menimbulkan konflik sosial masyarakat pemilik tanah panitia pengadaan tanah dalam menjalankan fungsi dan tugasnya kurang memperhatikan letak geografis, sosial dan bidang tanah. Panitia pengadaan tanah dan ketersediaan lahan tanah Jalan Tol di laksanakan proyek pembangunan jalan tol yang harus segera terwujud sebagai bagian dari proyek strategis nasional. Atas hal tersebut dapat diketahui bahwa dalam

pelaksanaan validasi bidang tanah yang di laksanakan oleh panitia pengadaan tanah tidak sesuai antara regulasi dan implementasinya.⁴

Pengadaan tanah dalam hukum Islam memiliki konsepsi tersendiri, hal ini berkaitan erat dengan hak kepemilikan (*milkiyah*), pengelolaan (*tasharruf*) dan pendistribusian (*tauzi*) tanah. Pengertian kepemilikan dalam hal ini tidak diartikan menguasai secara mutlak, karena pemilik sesungguhnya adalah Allah SWT, sebagaimana Allah SWT berfirman dalam Al-Qur'an Surah Al-Baqarah ayat 29 yang berbunyi:

هُوَ الَّذِي خَلَقَ لَكُمْ مَا فِي الْأَرْضِ جَمِيعًا ثُمَّ أَسْتَوَىٰ إِلَى السَّمَاءِ
فَسَوَّاهُنَّ سَبْعَ سَمَوَاتٍ وَهُوَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ ﴿٢٩﴾

Artinya: “Dia-lah Allah, yang menjadikan segala yang ada di bumi untuk kamu dan Dia berkehendak (menciptakan) langit, lalu dijadikan-Nya tujuh langit. dan Dia Maha mengetahui segala sesuatu”. (QS. Al-Baqarah: 29).⁵

Ayat tersebut menegaskan bahwa apa yang Allah SWT ciptakan ditujukan untuk seluruh makhluk sehingga apabila dalam melakukan penyelenggaraan pengadaan tanah harus dilakukan secara adil tanpa merugikan siapapun pihak.⁶

Polemik pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol memang menjadi masalah yang rumit, dimana pemerintah melakukan pengadaan tanah untuk pembangunan tidak lain adalah untuk memajukan ekonomi nasional.

⁴ Sumaryoto, 2010, “Dampak Keberadaan Jalan Tol Terhadap Kondisi Fisik, Sosial, Dan Ekonomi Lingkungan”, *Journal Of Rural And Development*, Vol. 01, No. 02 Agustus 2010, hal. 164- 165.

⁵ Departemen Agama RI, 2015, *Al-Qur'an dan Terjemah*, Toha Putra, Jakarta, hal. 121.

⁶ Jamaluddin, Mahasari, 2018, *Pertanahan Dalam Hukum Islam*, Gama Media, Yogyakarta, hal. 39.

Akan tetapi dalam proses mewujudkan tujuan baik tersebut pemerintah tidak melihat keadaan masyarakat dan keadaan ekonomi negara, sehingga menyebabkan ketimpangan dimana-mana, baik dari sisi permodalan pembangunan, maupun sosial masyarakat. Tidak terkecuali dalam proyek pembangunan jalan tol Pemalang-Batang. Oleh karena itu penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut dalam penelitian yang berjudul “Kebijakan Panitia Pengadaan Tanah Dalam Penetapan Validasi Bidang Tanah Antara Regulasi dan Implementasi Pada Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka terdapat beberapa permasalahan yang ada di dalamnya di antaranya sebagai berikut :

1. Bagaimana regulasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang?
2. Bagaimana implementasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang?
3. Bagaimana tinjauan hukum Islam tentang regulasi dan implementasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah

pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian untuk mengetahui seluk beluk proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol antara lain :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis regulasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis tinjauan hukum Islam tentang regulasi dan implementasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran yang berkaitan dengan kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah antara regulasi dan implementasi pada pembangunan jalan tol.

2. Manfaat praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumber rujukan bagi para praktisi dan masyarakat luas yang berkaitan dengan kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah antara regulasi dan implementasi pada pembangunan jalan tol.

E. Kerangka Konseptual

1. Kebijakan

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk mencapai suatu tujuan eksplisit.⁷

⁷ W.J.S. Poerwodarminto, 2015, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hal. 573.

2. Panitia pengadaan tanah

Panitia pengadaan tanah adalah panitia yang dibentuk untuk membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.⁸

3. Validasi bidang tanah

Validasi bidang tanah adalah upaya untuk mencocokkan data-data yang tersimpan di kantor pertanahan dengan kondisi fisik bidang tanah di lapangan. Adapun kegiatan yang dilakukan di antaranya pindai gambar ukur, surat ukur, buku tanah dan warkah. Kegiatan ini juga memerlukan pengecekan lapangan untuk memastikan bentuk, koordinat sesuai dengan data yuridis di Kantor Pertanahan.⁹

4. Regulasi

Regulasi adalah sumber hukum formil berupa peraturan perundang-undangan yang memiliki beberapa unsur, yaitu merupakan suatu keputusan yang tertulis, dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, dan mengikat umum.¹⁰

5. Implementasi

Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat-pejabat, kelompok-kelompok pemerintah atau swasta

⁸ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

⁹ Boedi Harsono, 2018, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hal. 53.

¹⁰ W.J.S. Poerwodarminto, *Op.Cit.*, hal. 834.

yang diarahkan pada terciptanya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.¹¹

6. Pembangunan

Pembangunan adalah suatu proses sosial yang bersifat integral dan menyeluruh, baik berupa pertumbuhan ekonomi maupun perubahan sosial demi terwujudnya masyarakat yang lebih makmur.¹²

7. Jalan tol Pemalang-Batang

Jalan tol Pemalang-Batang adalah jalan tol yang terbentang sepanjang 39,2 kilometer yang menghubungkan daerah Pemalang dengan Batang, Jawa Tengah. Jalan tol ini merupakan bagian dari Jalan Tol Trans Jawa yang akan menghubungkan Merak, Banten hingga Banyuwangi, Jawa Timur.¹³

8. Desa Cepagan

Desa Cepagan adalah sebuah desa yang terletak di Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang dengan luas \pm 126,25 Ha. Desa ini memiliki 5 perdukahan yakni : Dukuh Krajan, Dukuh Kebaron, Dukuh Boto'an, Dukuh Karangjati, dan Dukuh Cepagan Lor. Desa Cempagan memiliki batas wilayah antara lain; sebelah Utara berbatasan dengan Desa Kalibeluk, Desa Sawah Joho, Sebelah Selatan berbatasan dengan Kec. Karangdadap Kab. Pekalongan, Sebelah Barat berbatasan dengan Desa

¹¹ Solichin Abdul Wahab, 2016, *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 32.

¹² I. Supardi, 2014, *Pembangunan Yang Memanfaatkan Sumber Daya*, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 41.

¹³ https://id.wikipedia.org/wiki/Jalan_Tol_Pemalang_Batang. diakses pada tanggal 1 November 2021.

Masin, Sebelah Timur berbatasan dengan Desa Pesaren dan Desa Sidorejo.¹⁴

9. Kecamatan Warungasem

Kecamatan Warungasem adalah sebuah Kecamatan yang berada di Kabupaten Batang, Provinsi Jawa Tengah. Kecamatan ini berjarak sekitar 7 Km dari ibu kota Kabupaten Batang ke arah selatan. Pusat pemerintahannya berada di Desa Banjiran. Kecamatan ini merupakan kecamatan dengan luas wilayah terkecil di Kabupaten Batang dan terpadat kedua. Batas wilayah Kecamatan Warungasem antara lain: Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Batang, Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Batang dan Kecamatan Wonotunggal, Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Pekalongan dan Kecamatan Wonotunggal, Sebelah Barat berbatasan dengan Kota Pekalongan dan Kabupaten Pekalongan.¹⁵

10. Kabupaten Batang

Kabupaten Batang adalah wilayah otonom di bawah Provinsi Jawa Tengah. Ibu kotanya adalah Batang. Kabupaten ini berbatasan dengan Laut Jawa di utara, Kabupaten Kendal di timur, Kabupaten Banjarnegara di selatan, serta Kota Pekalongan dan Kabupaten Pekalongan di barat. Ibu kota Kabupaten Batang terletak di ujung barat laut wilayah kabupaten, yakni tepat di sebelah timur Kota Pekalongan, sehingga kedua kota ini seolah-olah menyatu. Kabupaten Batang terletak pada 6° 51' 46" sampai 7°

¹⁴ <http://cepagan.desa.id/2020/11/25/profil-des-cepagan>. Diakses pada tanggal 1 November 2021.

¹⁵ <https://www.batangkab.go.id/?p=2&id=15>. Diakses pada tanggal 1 November 2021.

11' 47" Lintang Selatan dan antara 109° 40' 19" sampai 110° 03' 06" Bujur Timur di pantai utara Jawa Tengah . Luas daerah 78.864,16 Ha.¹⁶

Berdasarkan kerangka konseptual di atas, maka dapat dipahami bahwa maksud dari penelitian ini adalah penelitian tentang rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman atau dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan bagi panitia yang dibentuk untuk membantu pengadaan tanah dalam upaya untuk mencocokkan data-data yang tersimpan di kantor pertanahan dengan kondisi fisik bidang tanah di lapangan antara sumber hukum formil berupa peraturan perundang-undangan dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam pembangunan ruas jalan tol Pemalang-Batangdi Desa Cempagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang.

F. Kerangka Teoretis

1. Teori negara hukum menurut Friedrich Julius Stahl

Konsep negara hukum pada saat ini sudah menjadi model bagi negara-negara di dunia, bahkan dapat dikatakan hampir dianut oleh sebagian besar negara di dunia. Konsep negara hukum telah diadopsi oleh semua negara sebagai sebuah konsep yang dianggap paling ideal. Konsep ini semula dikembangkan di kawasan Eropa tersebut. Hakikat negara hukum pada pokoknya berkenaan dengan ide tentang supremasi hukum yang disandingkan dengan ide kedaulatan rakyat yang melahirkan konsep demokrasi. Sebagai konsekuensi dianutnya konsep negara hukum, maka

¹⁶ <https://www.batangkab.go.id/?p=2&id=15>. Diakses pada tanggal 1 November 2021.

dalam setiap negara hukum apapun tipe yang dianutnya, hukum harus menjadi dasar bagi setiap tindakan penguasa maupun rakyatnya, hukum memiliki kedudukan tertinggi dalam negara, sedangkan dalam paham kedaulatan rakyat, rakyatlah yang dianggap berdaulat di atas segala-galanya yang kemudian melahirkan sistem demokrasi.¹⁷

Prinsip negara hukum mengutamakan norma yang dicerminkan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan prinsip demokrasi mengutamakan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di dalam negara hukum, penggunaan wewenang atau kekuasaan oleh penguasa negara dan/atau pengauasa pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari pembatasan yang telah ditetapkan dalam hukum, sebab penggunaan wewenang bertolak dari konsep pembagian kekuasaan yang merupakan ciri atau karakter negara hukum. Secara konvensional, konsep negara hukum selalu dikaitkan dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang harus didasarkan atas hukum dan konstitusi, adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan negara ke dalam fungsi yang berbeda-beda.¹⁸

Di aliran Eropa Kontinental, pemikiran tentang konsep negara hukum yang paling berpengaruh diungkapkan oleh Friedrich Julius Stahl. Konsep yang dirumuskan oleh Stahl mengoreksi pandangan mengenai negara hukum yang memberi kebebasan besar bagi individu dari intervensi negara, terutama dalam aktivitas ekonomi. Gagasan Stahl kemudian diikuti

¹⁷ Abdul Mukthie Fadjar, 2016, *Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum*, Setara Press, Malang, hal. 5-6.

¹⁸ Mochtar Kusumaatmadja, 2012, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, hal.12.

oleh sebagian besar negara-negara di Eropa, kecuali Inggris. Menurut Friedrich Julius Stahl, negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan hukum. Rakyat tidak boleh bertindak sendiri-sendiri menurut semuanya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintahi bukan oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undang (*state the not governed by men, but by laws*). Karena itu, di dalam negara hukum, hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara dan terhadap negara, sebaliknya dengan tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang Negara.¹⁹

Ciri-ciri negara hukum (*rechtsstaat*) menurut Friedrich Julius Stahl adalah:

- a. Terdapat jaminan atas hak asasi manusia (HAM).
- b. Terdapat pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin HAM.
- c. Terdapat pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan.
- d. Terdapat peradilan administrasi untuk menyelesaikan perselisihan.²⁰

Keempat prinsip "*rechtsstaat*" yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip "*Rule of Law*" yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh "*The*

¹⁹ F. A. Hayek, 2011, *The Constitution of Liberty, The Definitive Edition*, ed. Ronald Hamowy, University of Chicago Press, Chicago, hal. 300.

²⁰ Frederick Julius Stahl, 2014, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Dalam Miriam Budihardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hal. 57-58.

International Commission of Jurist”, prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*), yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut “*The International Commission of Jurists*” itu adalah: (1). Negara harus tunduk pada hukum, (2). Pemerintah menghormati hak-hak individu, dan (3). Peradilan yang bebas dan tidak memihak. Profesor Utrecht membedakan antara Negara hukum formil atau Negara hukum klasik, dan negara hukum materiil atau Negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara Hukum Materiil yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya.²¹

Negara hukum akan berkembang dalam negara yang menempatkan kedaulatan secara demokratis. Ada sisi positif yang didapatkan ketika negara demokratis menerapkan pula kedaulatan hukum. Berbagai nilai akan muncul sebagai konsekuensi dari penerapan negara demokrasi yang menganut negara hukum. Nilai-nilai tersebut adalah penyelesaian perselisihan melalui cara damai dan melembaga, menjamin terciptanya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang senantiasa berubah, melakukan pergantian pimpinan secara teratur, membatasi

²¹ Utrecht, 2012, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, hal.

penggunaan kekerasan sampai ke tingkat minimal untuk penyelesaian masalah Mengakui dan menganggap wajar munculnya keanekaragaman Menjamin tegaknya keadilan.

2. Teori kepastian hukum menurut Gustav Radburch

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan dialami jika melakukan tindakan hukum tertentu. Kepastian diperlukan untuk mewujudkan prinsip persamaan di hadapan hukum tanpa diskriminasi.²²

Kata "kepastian" berkaitan erat dengan asas kebenaran, yaitu sesuatu yang secara ketat dapat disilogismekan secara legal-formal. Melalui logika deduktif, aturan-aturan hukum positif ditempatkan sebagai premis mayor, sedangkan peristiwa konkret menjadi premis minor. Melalui sistem logika tertutup akan serta merta dapat diperoleh konklusinya. Konklusi itu harus sesuatu yang dapat diprediksi, sehingga semua orang wajib berpegang kepadanya. Dengan pegangan inilah masyarakat menjadi tertib. Oleh sebab itu, kepastian akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban.

²² Sidharta Arief, 2017, *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Refika Aditama, Bandung, hal. 8.

Kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku. Dengan demikian, tidak salah apabila Gustav Radbruch mengemukakan kepastian sebagai salah satu tujuan dari hukum. Dalam tata kehidupan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum. Kepastian hukum merupakan sesuai yang bersifat normatif baik ketentuan maupun keputusan hakim. Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat.²³

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.

²³ Nur Agus Susanto, 2014, Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus “ST” Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012, *Jurnal Yudisial*, Vol. 7 No. 3 Desember 2014.

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:

- a. Bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan.
- b. Bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan.
- c. Bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan.
- d. Bahwa hukum positif tidak boleh mudah diubah.²⁴

Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapatnya tersebut, maka menurut Gustav Radbruch, hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditaati meskipun hukum positif itu kurang adil. Kepastian hukum merupakan perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya.

²⁴ Sonny Pungus, *Teori Tujuan Hukum*, <http://sonny-tobelo.com/2010/10/teori-tujuan-hukum-gustav-radbruch-dan.html>, diakses pada tanggal 1 November 2021.

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.²⁵

Menurut Gustav Radbruch, ada tiga tujuan hukum, yaitu kemanfaatan, kepastian, dan keadilan. Dalam melaksanakan ketiga tujuan hukum ini harus menggunakan azas prioritas. Keadilan bisa saja lebih diutamakan dan mengorbankan kemanfaatan bagi masyarakat luas. Gustav Radbruch menuturkan bahwa adanya skala prioritas yang harus dijalankan, dimana prioritas pertama selalu keadilan, kemudian kemanfaatan, dan terakhir barulah kepastian hukum. Hukum menjalankan fungsinya sebagai sarana konservasi kepentingan manusia dalam masyarakat. Tujuan hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai yang membagi hak dan kewajiban antara setiap individu di dalam masyarakat. Hukum juga memberikan wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.²⁶

Menurut Gustav Radbruch tujuan kepastian menempati peringkat yang paling atas di antara tujuan yang lain. Namun, setelah melihat kenyataan bahwa dengan teorinya tersebut Jerman di bawah kekuasaan Nazi melegalisasi praktek-praktek yang tidak berperikemanusiaan selama masa Perang Dunia II dengan jalan membuat hukum yang mensahkan praktek-praktek kekejaman perang pada masa itu, Radbruch pun akhirnya meralat teorinya tersebut di atas dengan menempatkan tujuan keadilan di

²⁵ Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hal. 59

²⁶ Randy Ferdiansyah, Tujuan Hukum Menurut Gustav Radbruch, <http://hukumindo.com/2011/11/artikel-politik-hukum-tujuan-hukum.html>, diakses tanggal 1 November 2021.

atas tujuan hukum yang lain. Bagi Gustav Radbruch ketiga aspek ini sifatnya relatif, bisa berubah-ubah. Satu waktu bisa menonjolkan keadilan dan mendesak kegunaan dan kepastian hukum ke wilayah tepi. Di waktu lain bisa ditonjolkan kepastian atau kemanfaatan. Hubungan yang sifatnya relatif dan berubah-ubah ini tidak memuaskan. Meuwissen memilih kebebasan sebagai landasan dan cita hukum. Kebebasan yang dimaksud bukan kesewenangan, karena kebebasan tidak berkaitan dengan apa yang diinginkan.²⁷

Konsep perlindungan hukum pada pemegang hak atas tanah Menurut Widhi Handoko, penggunaan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) menunjukkan konsep perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah terabaikan, hal mana dilihat dari tidak adanya pertanggungjawaban terhadap produk sertipikat hak atas tanah. Sejatinya pertanggung jawaban pada stelsel publisitas negatif merupakan tanggung jawab pejabat *ambtenaar* namun peralihan stelsel publisitas negatif menjadi stelsel publisitas negatif (berunsur positif) membuat pertanggung jawaban tersebut tidak lagi menjadi tanggung jawab pejabat *ambtenaar*. Konsep perlindungan hukum bagi para pemegang hak atas tanah tidak dapat dipisahkan dari persoalan keadilan dalam pelaksanaan hukum itu sendiri. Jika kita sandingkan dengan teori tiga nilai dasar Gustav Radbuch yang menitikberatkan hukum tidak hanya sebatas kepastian namun juga keadilan dan kemanfaatan, maka dengan sendirinya tiga nilai dasar

²⁷ Muhammad Erwin, 2015, *Filsafat Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, hal.123

tersebut tidak dapat dicapai dengan penerapan stelsel publisitas negatif (berunsur positif).²⁸

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis adalah penelitian yang mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan nyata.²⁹

Penelitian ini mengadakan identifikasi terhadap pengertian pokok dalam hukum seperti subyek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum dalam peraturan perundangan. Penelitian ini berbasis pada ilmu hukum normatif (*peraturan perundangan*), khususnya mengkaji reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sistem norma itu bekerja di dalam masyarakat.³⁰

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan bersifat deskriptif analitis yaitu untuk memperoleh gambaran yang menyeluruh dan sistematis tentang kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah antara regulasi dan implementasi pada pembangunan jalan tol ruas Pematang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem

²⁸ Widhi Handoko, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan: Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Satjipto Rahardjo Institute, Yogyakarta, hal. 77

²⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 2014, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, hal. 51.

³⁰ Mohammad Ali, 2013, *Strategi Penelitian Pendidikan*, Angkasa, Bandung, hal. 123

Kabupaten Batang. Deskripsi penelitian itu akan menggambarkan secara valid dan sistematis tentang masalah dikaji, analisis yang dimaksud adalah menghubungkan data satu dan lainnya sehingga menjadi rangkaian yang dikaji, memberi gambaran secara menyeluruh, valid dan sistematis.³¹

3. Sumber dan Jenis Data

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas:

- a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas.³²

Sumber data primer diperoleh dari lapangan secara langsung dengan wawancara kepada:

- 1) Panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang.
- 2) Masyarakat penerima ganti rugi pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang.

- b. Data Sekunder adalah data-data yang diperoleh dari buku-buku sebagai data sumber pelengkap sumber data primer.³³ Sumber data sekunder penelitian ini adalah:

³¹ Lexy J. Moleong, 2015, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hal. 103

³² Amiruddin, 2016, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 30.

³³ Marzuki, 2013, *Metodologi Riset*, Hanindita Offset, Yogyakarta, hal. 56.

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan dibuat oleh pihak-pihak yang berwenang. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3).
 - b) Undang-Undang Noor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria.
 - c) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
 - d) Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
 - e) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.
- 2) Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan seterusnya. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini ialah kamus hukum. Sumber data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah buku-buku dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan, internet yang berkaitan dengan permasalahan.

- 3) Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap sumber data primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, dan seterusnya.³⁴

4. Metode Pengumpulan Data

Keseluruhan sumber data hukum di dalam penelitian ini dikumpulkan melalui:

a. Wawancara

Wawancara adalah kegiatan tanya-jawab secara lisan untuk memperoleh informasi. Bentuk informasi yang diperoleh dinyatakan dalam tulisan, atau direkam secara audio, visual, atau audio visual.³⁵

Dalam penelitian ini, wawancara yang dilakukan adalah wawancara langsung. Wawancara langsung ini dimaksudkan untuk memperoleh informasi yang benar dan akurat dari sumber yang ditetapkan sebelumnya. Wawancara langsung dilakukan dengan menemui secara langsung orang yang memiliki informasi yang dibutuhkan. Adapun wawancara langsung ini dilakukan kepada:

- 1) Panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang.
- 2) Masyarakat penerima ganti rugi pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang.

³⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Op.Cit.*, hal. 15.

³⁵ Bambang Waluyo, 2014, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hal.

b. Studi kepustakaan

Studi kepustakaan (*library research*), yakni melakukan penelitian dengan berbagai bahan bacaan seperti peraturan perundang-undangan, buku-buku, majalah, pendapat para sarjana dan bahan lainnya yang berkaitan dengan penelitian. Hal ini dilakukan untuk mendapatkan konsep, teori dan doktrin serta pendapat atau pemikiran konseptual dan penelitian pendahulu yang berhubungan dengan telaah penelitian ini.

5. Teknik Analisis Data

Menurut Lexy J. Moleong, analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar. Untuk memperoleh data yang dapat di pertanggung jawabkan maka dalam penelitan ini peneliti menggunakan analisis data deskriptif dengan menggunakan metode berfikir induktif, yaitu pemberian gambaran terhadap peristiwa yang bersifat umum menjadi peristiwa yang lebih khusus dan spesifik.³⁶

Penganalisaan dilakukan secara normatif kualitatif yang bertolak dengan menginventarisasi peraturan perundang-undangan, doktrin dan yurisprudensi yang kemudian akan dianalisis dengan data yang telah diperoleh dari objek yang diteliti sebagai satu kesatuan yang utuh, sehingga pada tahap akhir dapat ditentukan hukumnya. Kemudian sebagai langkah lebih lanjut untuk menarik kesimpulan dengan menggunakan

³⁶ Lexy J. Moleong, *Op.Cit.*, hal. 103.

metode deduktif sebagai pegangan utama, dan metode induktif sebagai tata kerja penunjang. Kemudian digabungkan antara ide dengan definisi telah tercatat dan disajikan dalam bentuk penelitian.³⁷

H. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan, terdiri dari: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teoretis, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II Kajian Pustaka, terdiri dari dua sub bab. Sub bab pertama tentang Kebijakan Publik. Sub bab kedua tentang Pengadaan Tanah.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, terdiri dari tiga sub bab. Sub bab pertama tentang Regulasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang. Sub bab kedua tentang Implementasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang. Sub bab ketiga tentang Tinjauan hukum Islam tentang regulasi dan implementasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang.

Bab IV Penutup, terdiri dari Kesimpulan dan Saran.

³⁷ Saifuddin Azwar, 2018, *Metode Penelitian*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 347

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik sebenarnya telah sering didengar dalam kehidupan sehari-hari dan dalam kegiatan-kegiatan akademis, seperti dalam kuliah-kuliah ilmu politik. Berangkat dari hal tersebut istilah kebijakan publik bisa dikatakan tidak lagi menjadi hal yang baru dalam tataran dunia akademisi. Adapun beberapa definisi kebijakan publik yang disampaikan oleh para ahli dengan pendekatan dan batasan kebijakan publik yang ditawarkan sebagai berikut:

- a. William N. Dunn merumuskan kebijakan publik (*public policy*) adalah pedoman yang berisi nilai-nilai dan norma-norma yang mempunyai kewenangan untuk mendukung tindakan-tindakan pemerintah dalam wilayah yurisdiksinya.³⁸
- b. Riant Nugroho Dwijowijoto merumuskan kebijakan publik (*public policy*) adalah suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi. Aturan atau

³⁸ Dunn, Wiliam N., 2013, *Kebijakan Publik dan Pengambilan Keputusan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 5.

peraturan tersebut secara sederhana dapat dipahami sebagai kebijakan publik, jadi kebijakan publik ini dapat diartikan suatu hukum. Akan tetapi tidak hanya sekedar hukum namun harus memahaminya secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik yang harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh para pejabat yang berwenang. Ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik; apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.³⁹

- c. Thomas R. Dye merumuskan kebijakan publik (*public policy*) adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan. Thomas R. Dye menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan, apabila pemerintah memilih untuk

³⁹ Riant Nugroho Dwijowijoto, 2014, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta, hal. 7.

melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan negara tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya. Di samping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah juga termasuk kebijakan negara.⁴⁰

- d. Solichin Abdul Wahhab merumuskan kebijakan publik (*public policy*) adalah tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai permasalahan tertentu, langkah-langkah yang telah/sedang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi atau tidak terjadi. Kebijakan public merupakan serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi. Keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut.⁴¹
- e. Leo Agustino merumuskan kebijakan publik (*public policy*) merupakan tindakan yang dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh pemerintah baik itu lembaga atau badan pemerintahan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat atau publik dengan menggunakan program-program atau bentuk upaya-upaya lainnya.⁴²

⁴⁰ Thomas R. Dye, 2012, *Understanding Public Policy*, Englewood, New Jersey, hal. 2-4

⁴¹ Solichin Abdul Wahhab, 2014, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Penyusunan Modelmodel Implementasi Kebijakan Publik*, PT Bumi Aksara, Jakarta, hal. 11

⁴² Leo Agustino, 2015, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, hal. 7

Berangkat dari penjelasan dari beberapa ahli di atas bisa dipahami bahwasannya kebijakan publik bisa dikatakan sebagai suatu arah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang memiliki kewenangan dalam mencapai tujuan tertentu dan mengatasi suatu permasalahan yang dilaksanakan pada ruang lingkup tertentu yang dimana didalamnya terdapat hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan. Jadi dalam hal ini pemerintah selaku yang memiliki kewenangan dituntut bisa memberikan kebijakan-kebijakan dengan tujuan yang pasti dalam menyelesaikan permasalahan yang ada sehingga nantinya memberikan dampak yang baik pada masyarakat.

2. Bentuk Kebijakan Publik

Kebijakan publik dibuat oleh lembaga publik atau seseorang yang memiliki otoritas dalam hal ini secara umum adalah pemerintah. Kebijakan publik tersebut adalah keputusan yang dibuat setelah adanya isu atau permasalahan pada masyarakat dengan isu-isu atau problem tertentu. Menurut Riant Nugroho, terdapat empat bentuk kebijakan publik yakni:⁴³

a. Kebijakan formal.

Kebijakan formal ialah keputusan-keputusan yang dikodifikasikan atau disusun secara tertulis dan disahkan atau diformalkan agar dapat berlaku. Seperti yang pernah dijelaskan sebelumnya tidak semua kebijakan publik yang sudah diformalkan identik dengan hukum, meskipun suatu kebijakan masih bersifat

⁴³ Riant Nugroho Dwijowijoto, *Op.Cit.*, hal. 7.

hierrarkis. Kebijakan formal seperti gambar yang di atas dikelompokkan menjadi tiga bagian yakni:

1) Perundang-undangan

Perundang-undangan merupakan bentuk kebijakan publik yang berkenaan dengan usahausaha pembangunan, baik yang berkenaan dengan Negara maupun masyarakat. Perundangundangan biasanya bersifat menggerakkan, jadi dalam hal ini perundang-undangan bersifat mendinamiskan, mengantisipasi, dan memberi ruang bagi inovasi. Seperti yang telah dijelaskan, indonesia masih menganut system kontinental, hal ini bisa terlihat dan dibuktikan dari kebijakan tentang perundang-undangan berupa Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, UU ini mengatur jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) TAP MPR
- c) UU/Peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang
- d) Peraturan Pemerintah
- e) Peraturan Presiden
- f) Peraturan Daerah Provinsi
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/kota

2) Hukum

Kebijakan publik formal yang kedua adalah hukum, hukum merupakan aturan yang bersifat membatasi dan melarang dengan tujuannya adalah untuk menciptakan ketertiban publik.

3) Regulasi.

Terakhir, bentuk dari kebijakan publik formal adalah regulasi, dimana regulasi berkenaan dengan alokasi aset dan kekuasaan Negara oleh pemerintah sebagai wakil lembaga Negara kepada pihak non pemerintah, termasuk didalamnya lembaga bisnis dan nirlaba.⁴⁴

b. Kebiasaan umum lembaga lembaga publik yang sudah diterima bersama (konvensi).

Bentuk kedua dari kebijakan publik adalah konvensi atau kebiasaan atau kesepakatan umum. Kebijakan ini biasanya ditumbuhkan dari proses manajemen organisasi publik yakni upacara rutin, SOP-SOP tidak tertulis, maupun tertulis tetapi tidak diformalkan. Ada beberapa konvensi yang ditumbuhkan dari aktor organisasi publik, sebagai contoh pidato presiden tanggal 16 agustus, selain itu ada konvensi yang ditumbuhkan dari publik sendiri yakni selamat pada 17 agustus, selamat atas kejadian yang berkenaan dengan kelembagaan publik.

⁴⁴ Alie Faried, 2012, *Studi Kebijakan Pemerintah*, Reflika Aditama, Bandung, hal. 77.

c. Pernyataan pejabat publik dalam forum publik.

Bentuk ketiga yakni pernyataan pejabat publik di depan publik. Pernyataan pejabat publik harus dan selalu mewakili lembaga publik yang diwakili atau dipimnnya, jadi dalam hal ini, pejabat publik memang dituntut bijaksana dalam mengemukakan pernyataan-pernyataannya.

d. Perilaku pejabat publik.

Bentuk yang terakhir yakni perilaku pejabat publik dan memang yang menjadi paling jarang diangkat sebagai isu kebijakan publik, tapi perlu diketahui dalam praktek setiap perilaku dari pejabat publik akan ditiru oleh rakyatnya. Sebagai contoh perilaku korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah akan mengembangkan perilaku korup di daerahnya karena korupsi dianggap sebagai kebijakan publik secara konvensi.⁴⁵

3. Jenis Kebijakan Publik

Diketahui bersama bahwa suatu kebijakan publik dikodifikasi setelah adanya isu atau permasalahan yang terjadi pada ruang lingkup atau masyarakat dan wilayah tertentu. Dari hal tersebut setiap isu memerlukan respon kebijakan tertentu. Berangkat dari hal tersebut kebijakan publik memiliki beberapa jenis. Anderson mempromosikan lima jenis kebijakan publik yaitu:

⁴⁵ Winarno, 2017, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Media Pressindo, Yogyakarta, hal. 34.

a. Kebijakan *Constituent*

Kebijakan *constituent* difahami sebagai kebijakan formal dan tegas yang memperhatikan pembentukan struktur pemerintahan, dengan pembentukan peraturan atau prosedur dalam memimpin pemerintahan, dengan peraturan yang menyalurkan kewenangan dan yuridiksi baik itu untuk saat ini ataupun untuk pembuatan kebijakan kedepannya yang akan dibuat. Melihat hal tersebut, jenis kebijakan ini merupakan jenis kebijakan yang membuktikan keberadaan dari suatu Negara, yang termasuk didalamnya adalah kebijakan tentang keamanan Negara.⁴⁶

b. Kebijakan *Distributive*

Kebijakan ini berkenaan dengan alokasi layanan atau manfaat untuk segmen atau kelompok masyarakat tertentu dari suatu populasi. Sebagai contoh yang termasuk dalam kebijakan distributive adalah kebijakan pembangunan irigasi oleh pemerintah untuk kelompok petani.

c. Kebijakan *Regulatory*

Kebijakan *regulatory* yang dimaksud adalah kebijakan yang memaksakan batasan atau larangan perilaku tertentu bagi individu ataupun kelompok seperti contohnya yakni kebijakan dalam mengatasi konflik yang terjadi dalam kelompok.⁴⁷

⁴⁶ Riant Nugroho Dwijowijoto, *Op.Cit.*, hal. 8.

⁴⁷ *Ibid.*, hal. 8.

d. Kebijakan *Self regulatory*

Kebijakan *self regulatory* yang maknanya agak mirip dengan *regulatory* hanya saja perbedaannya kebijakan ini dirumuskan atau dibuat oleh pelakunya sendiri, seperti halnya tentang praktek dokter bagi mereka yang menjadi anggota dokter professional dan banyak lagi lainnya yang dimana kebijakan ini untuk membatasi perilaku dari pelakunya sendiri.

e. Kebijakan *Redistributive*

Kebijakan publik selanjutnya dan yang terakhir adalah *redistributive* yang dimana kebijakan publik ini berkenaan dengan upaya pemerintah untuk memberikan pemindahan alokasi kesejahteraan, kekayaan, atau hak-hak dari kelompok tertentu di masyarakat, yaitu kelompok kaya atau bisa dikatakan sejahtera, ke kelompok lain, yaitu kelompok miskin atau berkekurangan.⁴⁸

Dari jenis-jenis yang telah disebutkan bisa disimpulkan bahwa setiap bentuk kebijakan juga memiliki tujuan sendiri didalamnya, tanpa tujuan yang jelas tentu saja suatu kebijakan publik tidak akan terlaksana dengan baik.

4. Tahap Pembuatan Kebijakan Publik

Dalam proses pembuatan kebijakan publik pemerintah memerlukan model dalam menyusun suatu kebijakan, dengan adanya model tersebut pembuatan kebijakan publik dapat dilakukan untuk mengambil suatu

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 9.

keputusan atau pendapat dari berbagai pihak. Model ini juga dapat membantu pekerjaan pemerintah dalam memahami kebijakan publik yang kompleks, sehingga mempermudah tugas pemerintah dalam mengupayakan dalam memahami bagaimana proses perumusan atau proses implementasi kebijakan publik itu. Ada beberapa model yang dipergunakan dalam pembuatan kebijakan publik, yaitu:

- a. Model Elit, yaitu pembentukan kebijakan publik hanya berada pada sebagian kelompok orang-orang tertentu yang sedang berkuasa.
- b. Model Kelompok, yaitu model yang merupakan interaksi antar kelompok dan merupakan fakta sentral dari politik serta pembuatan kebijakan publik.
- c. Model Kelembagaan, yaitu lembaga pemerintah. Yang masuk dalam lembaga-lembaga pemerintah eksekutif (presiden, menteri-menteri, dan departemennya), lembaga legislative (parlemen), lembaga yudikatif, pemerintah daerah dan lain-lain.
- d. Model Proses, yaitu rangkaian kegiatan politik mulai dari identifikasi masalah, perumusan usul, pengesahan kebijaksanaan, pelaksanaan, dan evaluasinya.
- e. Model Rasialisme yaitu, untuk mencapai tujuan secara efisiensi, dengan demikian dalam model ini segala sesuatu dirancang dengan tetap, untuk meningkatkan hasil bersihnya.

- f. Model Inkrementalisme yaitu, berpatokan pada kegiatan masa lalu, dengan sedikit perubahan.⁴⁹

Dengan memperhatikan model-model di atas, membantu pemerintah untuk lebih mudah mengetahui tujuan daripada kebijakan yang harus diambil, sehingga Pemerintah dan anggota Dewan dapat memutuskan hasil yang lebih baik. Dengan demikian kebijakan yang telah diambil dapat ditujukan untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan publik dan meningkatkan publik itu sendiri.

Di samping model yang digunakan dalam proses pembuatan kebijakan publik maka pemerintah juga harus mengetahui tahap-tahap yang harus dilakukan dalam pembuatan kebijakan publik agar suatu kebijakan dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik. Kebijakan yang dimunculkan sebagai sebuah keputusan terlebih dahulu melewati beberapa tahap penting. Tahap-tahap penting tersebut sangat diperlukan sebagai upaya melahirkan kebijakan yang baik dan dapat diterima sebagai sebuah keputusan. Tahap-tahap dalam kebijakan tersebut yaitu:⁵⁰

- a. Penyusunan agenda.

Sebelum kebijakan ditetapkan dan dilaksanakan, pembuat kebijakan perlu menyusun agenda dengan memasukkan dan memilih masalah-masalah mana saja yang akan dijadikan prioritas untuk dibahas. Masalah-masalah yang terkait dengan kebijakan akan

⁴⁹ AG. Subarsono, 2015, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Fajar, Yogyakarta, hal. 94.

⁵⁰ Bambang Sunggono, 2014, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 144.

dikumpulkan sebanyak mungkin untuk diseleksi. Pada tahap ini beberapa masalah dimasukkan dalam agenda untuk dipilih. Terdapat masalah yang ditetapkan sebagai fokus pembahasan, masalah yang mungkin ditunda pembahasannya, atau mungkin tidak disentuh sama sekali. Masing-masing masalah yang dimasukkan atau tidak dimasukkan dalam agenda memiliki argumentasi masing-masing. Pihak-pihak yang terlibat dalam tahap penyusunan agenda harus secara jeli melihat masalah-masalah mana saja yang memiliki tingkat relevansi tinggi dengan masalah kebijakan. Sehingga pemilihan dapat menemukan masalah kebijakan yang tepat.

b. Formulasi kebijakan.

Masalah yang sudah dimasukkan dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh pembuat kebijakan dalam tahap formulasi kebijakan. Dari berbagai masalah yang ada tersebut ditentukan masalah mana yang merupakan masalah yang benar-benar layak dijadikan fokus pembahasan.

c. Adopsi kebijakan.

Dari sekian banyak alternatif yang ditawarkan, pada akhirnya akan diadopsi satu alternatif pemecahan yang disepakati untuk digunakan sebagai solusi atas permasalahan tersebut. Tahap ini sering disebut juga dengan tahap legitimasi kebijakan (*policy legitimation*) yaitu kebijakan yang telah mendapatkan legitimasi. Masalah yang telah

dijadikan sebagai fokus pembahasan memperoleh solusi pemecahan berupa kebijakan yang nantinya akan diimplementasikan.

d. Implementasi kebijakan.

Pada tahap inilah alternatif pemecahan yang telah disepakati tersebut kemudian dilaksanakan. Pada tahap ini, suatu kebijakan seringkali menemukan berbagai kendala. Rumusan-rumusan yang telah ditetapkan secara terencana dapat saja berbeda di lapangan. Hal ini disebabkan berbagai faktor yang sering mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Kebijakan yang telah melewati tahap-tahap pemilihan masalah tidak serta merta berhasil dalam implementasi. Dalam rangka mengupayakan keberhasilan dalam implementasi kebijakan, maka kendala-kendala yang dapat menjadi penghambat harus dapat diatasi sedini mungkin.

e. Evaluasi kebijakan.

Pada tahap ini, kebijakan yang telah dilaksanakan akan dievaluasi, untuk dilihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah atau tidak. Pada tahap ini, ditentukan kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan telah meraih hasil yang diinginkan. Pada tahap ini, penilaian tidak hanya menilai implementasi dari kebijakan. Namun lebih jauh, penilaian ini akan menentukan perubahan terhadap kebijakan. Suatu

kebijakan dapat tetap seperti semula, diubah atau dihilangkan sama sekali.⁵¹

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat dibuat tabel tentang tahap pembuatan kebijakan publik sebagai berikut:

Tabel 2.1 Tahap Pembuatan Kebijakan Publik

No.	Fase	Karakteristik
1.	Penyusunan Agenda	Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali sementara lainnya ditunda untuk waktu lama
2.	Formulasi Kebijakan	Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan, dan tindakan legislatif.
3.	Adopsi Kebijakan	Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus diantara direktur lembaga atau keputusan peradilan.
4.	Implementasi Kebijakan	Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.
5.	Evaluasi Kebijakan	Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam

⁵¹ *Ibid.*, hal. 145.

		<p>pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, Legislatif, dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.</p>
--	--	--

5. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan Publik

Faktor yang mempengaruhi dalam pembuatan kebijakan publik bukanlah merupakan pekerjaan yang mudah dan sederhana. Setiap administrator dituntut memiliki keahlian/kemampuan, tanggung jawab, dan kemauan sehingga ia dapat membuat kebijakan dengan segala resikonya, baik yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*). Menurut M. Ismail, terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan itu adalah sebagai berikut:⁵²

a. Adanya pengaruh tekanan dari luar.

Sering kali administrator harus membuat keputusan karena ada tekanan-tekanan dari luar. Walaupun ada pendekatan pembuatan dengan nama “*rational comprehensive*” yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian “rasional” semata, tetapi proses dan prosedur pembuatan keputusan itu tidak dapat

⁵² M. Ismail, 2013, *Buku Ajar Analisis Kebijakan Publik*, Universitas Hang Tuah, Surabaya, hal. 13.

dipisahkan dari dunia nyata. Sehingga ada tekanan-tekanan dari luar itu ikut berpengaruh terhadap proses pembuatan keputusannya.

b. Adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme).

Kebiasaan lama organisasi (*sunk costs*) seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu sekali dipergunakan untuk membiayai program-program tertentu. Cenderung akan selalu diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, kendatipun misalnya keputusan-keputusan yang berkenaan dengan ituu rela dikritik sebagai salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama itu akan terus diikuti lebih-lebih kalau suatu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan. Kebiasaan-kebiasaan lama tersebut seringkali diwarisi oleh para administrator yang baru dan mereka sering segan secara terang-terangan mengkritik atau menyalahkan kebiasaan-kebiasaan lama yang telah berlaku atau dijalankan oleh para pendahulunya. Apalagi para administrator baru itu ingin segera menduduki jabatan karirnya.⁵³

c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.

Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Seperti misalnya dalam proses penerimaan/pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifatsifat pribadi pembuat keputusan berperan besar sekali.

⁵³ *Ibid.*, hal. 14.

- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar.

Lingkungan sosial dan para pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuat keputusan. Seperti contoh mengenai masalah pertikaian kerja, pihak-pihak yang bertikai kurang menaruh respek pada upaya penyelesaian oleh orang dalam, tetapi keputusan-keputusan yang diambil oleh pihak-pihak yang dianggap dari luar dapat memuaskan mereka. Sering kali juga pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman-pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada diluar bidang pemerintahan.

- e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Pengalaman latihan dan pengalaman (sejarah) pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan. Seperti misalnya orang sering membuat keputusan untuk tidak melimpahkan sebagian dari wewenang dan tanggung jawab kepada orang lain karena khawatir kalau wewenang dan tanggung jawab yang dilimpahkan itu disalahgunakan.⁵⁴

Di samping itu adanya faktor-faktor tersebut di atas, ada beberapa faktor yang menyebabkan sulitnya membuat kebijakan publik, yaitu:

- a. Sulitnya memperoleh informasi yang cukup, bukti-bukti sulit disimpulkan.
- b. Adanya pelbagai macam kepentingan yang berbeda mempengaruhi pilihan tindakan yang bermacam-macam pula.

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 15.

- c. Dampak kebijakan sulit dikenali.
- d. Umpan balik keputusan bersifat sporadik.
- e. Proses perumusan kebijakan tidak dimengerti dengan benar dan sebagainya.⁵⁵

Selain itu, ada beberapa macam nilai yang melandasi tingkah laku pembuat keputusan dalam membuat keputusan, yaitu :

- a. Nilai-nilai politis (*political values*), yaitu keputusan-keputusan dibuat atas dasar kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu.
- b. Nilai-nilai organisasi (*organization values*), yaitu keputusan-keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai yang dianut organisasi, seperti balas jasa (*rewards*) dan sanksi (*santions*) yang dapat dipengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya.
- c. Nilai-nilai pribadi (*personal values*). Seringkali pula keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan status quo, reputasi, kekayaan, dan sebagainya.
- d. Nilai-nilai kebijakan (*policy values*), yaitu keputusan dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik atau pembuatan kebijakan yang secara moral dapat dipertanggung jawabkan.

⁵⁵ Guntur Setiawan, 2014, *Impelemntasi dalam Birokrasi Pembangunan*, Balai Pustaka Jakarta, hal. 39

- e. Nilai-nilai ideologi (*ideological values*), yaitu nilai ideologi seperti misalnya nasionalisme dapat menjadi landasan pembuatan kebijakan seperti misalnya kebijakan dalam dan luar negeri.⁵⁶

Kesalahan-kesalahan umum sering terjadi dalam proses pembuatan keputusan. Ada 7 (tujuh) macam kesalahan umum itu, yaitu:

- a. Cara berpikir yang sempit (*cognitive nearsightedness*).
- b. Adanya asumsi bahwa masa depan akan mengulangi masa lalu (*assumption that future will repeat past*).
- c. Terlampaui menyederhanakan sesuatu (*over simplification*).
- d. Terlampaui menggantungkan pada pengalaman satu orang (*overreliance on one's own experience*).
- e. Keputusan-keputusan yang dilandasi oleh prakonsepsi pembuat keputusan (*preconceived notions*).
- f. Tidak adanya keinginan untuk melakukan percobaan (*unwillingness to experiment*).
- g. Keenganan untuk membuat keputusan (*reluctance to decide*).⁵⁷

⁵⁶ M. Irfan Islamy, 2016, *Policy Analysis : Seri Monografi Kebijakan Publik*, Universitas Brawijaya, Malang, hal. 17.

⁵⁷ Budi Winarno, 2014, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta, hal. 102.

B. Pengadaan Tanah

1. Pengertian Pengadaan Tanah

Dari hasil studi kepustakaan, banyak ahli yang memberikan definisi tentang pengadaan tanah, antara lain:

- a. Menurut Sarjita, pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.⁵⁸
- b. Menurut Boedi Harsono, pengadaan tanah adalah perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukan.⁵⁹
- c. Menurut Mahasari Jamaluddin, pengadaan tanah adalah proses pelepasan hak atas tanah kepemilikan orang atau tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum.⁶⁰
- d. Menurut Adrian Sutedi, pengadaan tanah adalah serangkaian kegiatan menyediakan tanah dengan cara ganti rugi, ada juga yang berpendapat bahwa pengertian pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberi ganti rugi kepada yang

⁵⁸ Sarjita, 2015, *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No. 34 Tahun 2003)*, Tugu Jogja, Yogyakarta, hal. 43

⁵⁹ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hal. 54.

⁶⁰ Mahasari Jamaluddin, *Op.Cit.*, hal. 41.

berhak atas tanah tersebut. Prosedur yang harus ditempuh adalah dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Adapun pengertian pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.⁶¹

- e. Menurut Maria S.W. Sumardjono, pengadaan tanah yaitu perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum, yang pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.⁶²

Mengenai definisi atau pengertian pengadaan tanah menurut undang-undang adalah sebagai berikut:

- a. Dalam Pasal 1 angka 1 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 ditentukan pengertian dari pengadaan tanah ialah “setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut”. Pengertian dalam pasal ini adalah dalam arti umum, siapa saja yang hendak mendapatkan tanah dapat dikategorikan juga dalam istilah pengadaan tanah, maka dapat

⁶¹ Adrian Sutedi, 2016, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 154.

⁶² Maria S.W. Sumardjono, 2018, *Tanah Dalam perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hal. 280.

dipahami ketika judul Keputusan Presiden tersebut dituliskan “pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum”, dalam hal ini ada sertifikat yang ditegaskan yang menjadi maksud dan tujuan serta pelaksana dari kegiatan pengadaan tanah tersebut.⁶³

- b. Dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, mengartikan pengadaan tanah adalah “setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah”.⁶⁴
- c. Dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 mengartikan pengadaan tanah adalah “setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah”. Pengertian ini hampir sama dengan pengertian dari Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, tetapi menghilangkan kata-kata terakhir dari pengertian tersebut yakni menghapus kata-kata “atau dengan pencabutan hak atas tanah”.⁶⁵
- d. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 disebutkan bahwa pengertian pengadaan tanah adalah “kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada

⁶³ Pasal 1 angka 1 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993

⁶⁴ Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005

⁶⁵ Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006

pihak yang berhak”. Dalam undang-undang ini tidak menyebutkan pencabutan hak atas tanah sebagai bagian dari pengadaan tanah, atau pencabutan hak atas tanah bukan merupakan bagian pengadaan tanah sebagaimana yang dimaksud dalam undang-undang Nomor 2 Tahun 2012. Adapun objek pengadaan dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 meliputi : ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai. Persamaan dari istilah pencabutan hak, pembebasan tanah dan pengadaan tanah terletak dari adanya ketentuan “pemberian ganti rugi” dari setiap kegiatan tersebut yang diberikan kepada pemilik pemegang hak atas tanah.⁶⁶

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah adalah suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.

2. Dasar Hukum Pengadaan Tanah

Permasalahan dalam bidang hukum pertanahan yang tidak pernah selesai dari waktu ke waktu adalah permasalahan pengambilan tanah kepunyaan masyarakat atau penduduk bagi pelaksanaan pembangunan proyek pemerintah untuk kepentingan umum. Permasalahan pengadaan tanah, pembebasan tanah, pengambilan tanah, pencabutan hak atas tanah,

⁶⁶ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

atau dengan nama apapun selalu melibatkan dua kepentingan yang harus ditempatkan secara seimbang. Kedua kepentingan itu ialah kepentingan pihak pemerintah dan kepentingan warga masyarakat/ rakyat pemilik tanah atau pemegang hak tanah. Berikut ini dibahas mengenai dasar hukum pengadaan tanah di Indonesia, setelah kemerdekaan:

a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dalam Pasal 12 ayat 2 memberikan pengertian lebih lanjut tentang arti hak menguasai oleh negara, yaitu memberikan kuasa kepada negara sebagai berikut :

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

Berdasarkan Pasal 2 dan juga berdasarkan Penjelasan Umum Angka I Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) itu membersihkan kekuasaan yang sangat besar dan kehendak yang amat luas kepada negara untuk mengatur alokasi sumber-sumber agraria. Keberadaan hak-hak individu maupun hak kolektif (ulayat) bergantung kepada politik hukum dan kepentingan negara. Sebagai

konsekuensi dari pada hak menguasai negara yang bertujuan untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka negara mempunyai hak untuk membatalkan atau mengambil hak-hak atas tanah yang layak dan dan menurut ketentuan yang diatur dalam undang-undang.⁶⁷

Selanjutnya ketentuan Pasal 18 UUPA menyebutkan, “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti rugi yang layak menurut cara yang diatur oleh undang-undang”. Oleh itu pencabutan hak atas tanah itu dimungkinkan selagi memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan yaitu : harus ada ganti rugi yang layak atau menggantikan dengan tanah yang sesuai ditinjau dari aspek nilai, manfaat, dan kemampuan tanah pengganti yakni tanah yang dicabut untuk kepentingan umum, dan berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

b. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUPA yang menyatakan bahwa pencabutan hak atas tanah akan diatur dalam sebuah undang-undang, maka kemudian dikeluarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya. Undang-undang ini merupakan induk dari

⁶⁷ Aminuddin Salle, 2017, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hal. 29.

semua peraturan yang mengatur tentang pencabutan atau pengambilan hak atas tanah yang berlaku sehingga sekarang.⁶⁸

Dalam Pasal 1 UU Nomor 20 Tahun 1961 ini menyatakan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa, negara, serta kepentingan bersama rakyat, dan kepentingan pembangunan setelah mendengar keputusan Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, dan Menteri yang berkaitan presiden dalam keadaan yang memaksa dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Apabila dibandingkan ketentuan Pasal 18 UUPA dengan ketentuan yang tercantum di dalam Pasal 1 UU Nomor 20 Tahun 1961 bahwa maksud peruntukan pencabutan hak-hak atas tanah selain untuk kepentingan umum, termasuk juga kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat terdapat penambahan klausula untuk kepentingan pembangunan. Penambahan klausula tersebut tidak mempunyai ukuran yang jelas terhadap apa yang dimaksudkan dengan kepentingan pembangunan tersebut. Hanya didalam penjelasannya dikemukakan adanya pembangunan perumahan rakyat dan selebihnya dalam rangka pembangunan nasional, semesta berencana.

Dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 ini terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa apabila telah terjadi pencabutan hak atas tanah, tetapi kemudian ternyata tanah dan/atau

⁶⁸ *Ibid.*, hal. 30.

benda yang berkenaan tidak dipergunakan sesuai dengan rencana kegunaannya dilakukan pencabutan hak tersebut, maka orang-orang yang berhak atau pemilik diberikan prioritas untuk mendapatkan kembali tanah atau benda tersebut.⁶⁹

c. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 ini merupakan peraturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya. Dalam memori penjelasan umum peraturan pemerintah ini ditegaskan disamping sebagai peraturan pelaksanaan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 juga dimaksudkan sebagai langkah untuk memberikan jaminan kepada para pemegang hak atas tanah.

Di samping itu, dengan dilakukannya pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atas tanah itu, bekas pemilik tanah tidak mengalami kemunduran baik di bidang sosial atau, ekonominya. Untuk itulah para pemegang hak atas tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya yang haknya dicabut tidak bersedia menerima ganti kerugian, atau ganti rugi dirasakan tidak layak, diberikan kesempatan

⁶⁹ Oloan Sitrus, 2015, *Pelepasan Atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*, Dasamedia Utama, Jakarta, hal. 7.

untuk mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi (Pasal 18 ayat 1 UU Nomor 20 Tahun 1961).⁷⁰

d. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973

Intruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 ini mengatur tentang Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Bendabenda yang ada di Atasnya adalah sebagai aturan pelaksanaan dari UU Nomor 20 Tahun 1961. Di dalam konsideran Intrusksi Presiden ini disebutkan dua hal, yaitu : Pertama, pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada diatasnya supaya hanya dilaksanakan benar-benar untuk kepentingan umum dan dilakukan dengan hati-hati serta dengan cara-cara yang adil dan bijaksana, segala sesuatunya sesuai dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Kedua, dalam melaksanakan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada diatasnya supaya menggunakan pedoman-pedoman sebagaimana tercantum dalam lampiran intruksi presiden ini.

Di dalam Pasal 1 ayat 1 Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 disebutkan empat kategori kegiatan dalam rangka pembangunan yang mempunyai sifat untuk kepentingan umum, yaitu kepentingan umum yang menyangkut:

- 1) Kepentingan Bangsa dan Negara.
- 2) Kepentingan masyarakat luas.

⁷⁰ *Ibid.*, hal. 8.

- 3) Kepentingan rakyat banyak/bersama.
- 4) Kepentingan pembangunan.⁷¹

Adapun bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat 1 diuraikan dalam Pasal 1 ayat 2 Intruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 meliputi bidang-bidang :

- 1) Pertanahan.
- 2) Pekerjaan Umum.
- 3) Perlengkapan Umum.
- 4) Jasa Umum.
- 5) Keagamaan.
- 6) Ilmu Pengetahuan dan Seni Budaya.
- 7) Kesehatan.
- 8) Olahraga.
- 9) Keselamatan Umum Terhadap Bencana Alam.
- 10) Kesejahteraan Sosial.
- 11) Makan/Kuburan.
- 12) Pariwisata dan Rekreasi.
- 13) Usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.

Meskipun telah disebutkan secara jelas 13 macam kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum, tetapi Presiden dapat menentukan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan

⁷¹ *Ibid.*, hal. 9.

yang mempunyai sifat kepentingan umum lainnya diluar ketiga belas hal di atas (Pasal 1 ayat 3). Hal ini menunjukkan besarnya kekuasaan Presiden untuk melakukan pencabutan hak atas tanah yang dimiliki masyarakat dengan alasan untuk kegiatan pembangunan yang bersifat kepentingan umum.⁷²

e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975 ini mengatur tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Meskipun Permendagri ini telah dicabut oleh Keputusan Presiden (Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang mengatur tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam konsideran Permendagri ini dinyatakan bahwa untuk memenuhi kebutuhan akan tanah dalam usaha-usaha pembangunan, baik yang dilakukan oleh instansi/badan Pemerintahan, maupun untuk kepentingan Swasta, khususnya untuk keperluan Pemerintahan dirasakan perlu adanya ketentuan mengenai pembebasan tanah dan sekaligus menentukan besarnya ganti kerugian atas tanah yang diperlukan secara teratur, tertib dan seragam.⁷³

Guna keperluan untuk menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang dibebaskan, dibentuk Panitia Pembebasan Tanah (PPT) oleh Gubernur/Kepala Daerah untuk masing-masing Kabupaten/Kota

⁷² Reko Dwi Salfutra, 2017, "Problematika Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di Kota Pangkalpinang", *Jurnal Hukum Progresif*, Volume 11 Nomor 2, hal. 14.

⁷³ Jhon Salindego, 2017, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 31.

dalam wilayah Provinsi yang bersangkutan. Di dalam mengadakan penaksiran/penetapan mengenai besarnya ganti rugi PPT harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik/pemegang hak atas tanah dan/atau benda/tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat (Pasal 6 Permendagri No.15/1975). Akan tetapi jika terjadi penolakan ganti kerugian oleh yang akan dibebaskan tanahnya, maka panitia setelah menerima dan mempertimbangkan alasan penolakan tersebut, dapat mengambil sikap tetap pada keputusan semula atau meneruskan surat penolakan dimaksud dengan disertai pertimbangan-pertimbangan kepada Gubernur/Kepala Daerah yang bersangkutan untuk diputuskan.⁷⁴

f. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993

Pada bulan Juni tahun 1993, Pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Keputusan Presiden ini bermaksud untuk menampung aspirasi masyarakat karena adanya dampak negative dari Permendagri 1975/21. Selain itu karena keberadaan Permendagri 1975 dianggap bertentangan dengan Pasal 2 UUPA dan Pasal 33 UUD RI 1945. Dengan berlakunya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, tidak dikenal lagi istilah “pembebasan tanah”, istilah ini telah diganti dengan “pelepasan” atau

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 74.

“penyerahan hak atas tanah” dan Keputusan Presiden ini juga telah mencabut berlakunya Permendagri 1975.

g. Pengadaan Tanah Menurut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005

Peraturan mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum seperti yang diatur dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 telah berlaku selama 12 tahun. Hal ini menunjukkan bahwa Keppres dapat berjalan dengan baik dan dapat dikatakan lebih baik dari peraturan sebelumnya (Permendagri No. 15 Tahun 1975 dan Permendagri No.2 Tahun 1976). Sesuai dengan perkembangan masyarakat Keppres ini semakin lama dirasakan banyak kelemahannya yang akibatnya menimbulkan permasalahan sengketa pertanahan beserta nilai besarnya ganti rugi. Oleh karena itu, pemerintah beranggapan perlu untuk mengeluarkan aturan baru sebagai pengganti Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yakni Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

Faktor atau alasan diberlakukannya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, bahwa dengan meningkatnya pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah, maka pengadaannya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-haknya yang sah atas tanah, dan juga bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum seperti yang telah diatur dalam Keputusan Presiden

Nomor 55 Tahun 1993 sudah tidak sesuai sebagai landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.⁷⁵

h. Pengadaan Tanah Menurut Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006

Sudah bukan menjadi rahasia umum, bahwa setiap diberlakukannya suatu peraturan perundang-undangan baru, pasti ada tanggapan dari masyarakat baik pro atau yang kontra. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia sudah mampu berfikir kritis dalam terbuka dalam negara demokratis. Oleh karena beberapa Pasal Keppres Nomor 36 Tahun 2005 masih dianggap banyak kelemahannya oleh beberapa bagian masyarakat dari Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak dibidang pertanahan, maka pada 5 Juni 2006 Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.⁷⁶

i. Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012

Pada tanggal 14 Januari 2012 pemerintah telah mengesahkan Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 yang mengatur tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dengan diundangkannya undang-undang tersebut maka pengaturan

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 75.

⁷⁶ Syafruddin Kalo, 2017, "*Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*" diakses dari <http://library.usu.ac.id/download/fh/syafruddin11.pdf>. pada tanggal 2 Desember 2021 pukul 09.15 WIB.

pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum mempunyai landasan hukum yang kuat karena diatur dalam sebuah undang-undang.⁷⁷

Dalam konsideran pertimbangan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan ada tiga alasan bagi pemerintah untuk menerbitkan UU ini yakni : pertama, dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD RI 1945, pemerintah perlu melaksanakan pembangunan. Kedua, untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil. Ketiga, oleh karena peraturan perundang-undangan dibidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dapat menjamin perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan. Perbedaan dengan peraturan pengadaan tanah sebelumnya bahwa, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 mencantumkan tujuan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yaitu menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.⁷⁸

⁷⁷ Aminuddin Salle, *Op.Cit.*, hal. 32.

⁷⁸ *Ibid.*, hal. 33.

3. Asas-Asas Pengadaan Tanah

Ada beberapa macam asas-asas Pengadaan Tanah menurut para ahli, antara lain:

a. Asas-asas Pengadaan Tanah Menurut Boedi Harsono

Berkenaan dengan kegiatan pengadaan tanah, maka menurut Boedi Harsono terdapat enam asas hukum pengadaan tanah, yaitu :⁷⁹

- 1) Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk kepentingan apapun harus ada landasan haknya.
- 2) Semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa.
- 3) Cara memperoleh tanah yang sudah dihaki seseorang harus melalui kata sepakat antara para pihak yang bersangkutan.
- 4) Dalam keadaan yang memaksa, jika jalan musyawarah tidak dapat menghasilkan kata sepakat, untuk kepentingan umum, penguasa dalam hal ini Presiden diberi kewenangan oleh hukum untuk mengambil tanah yang diperlukan secara paksa.
- 5) Baik dalam acara perolehan atas dasar kata sepakat, maupun dalam acara pencabutan hak, kepada pihak yang telah menyerahkan tanahnya wajib diberikan imbalan yang layak.
- 6) Rakyat yang diminta menyerahkan tanahnya untuk proyek pembangunan berhak untuk memperoleh pengayoman dari pejabat birokrasi.

⁷⁹ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hal. 55.

b. Asas-asas Pengadaan Tanah Menurut Sudikno Mertokusumo

Menurut Mertokusumo, dalam kebijakan pengambil alihan tanah harus bertumpu pada prinsip demokrasi dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (HAM) dengan memperhatikan hal-hal berikut:⁸⁰

- 1) Pengambil alihan tanah merupakan perbuatan hukum yang berakibat kepada hilangnya hak-hak seseorang yang bersifat fisik maupun nonfisik dan hilangnya harta benda untuk sementara waktu atau selama-lamanya
- 2) Ganti kerugian yang diberikan harus memperhitungkan : hilangnya hak atas tanah, bangunan, tanaman, hilangnya pendapatan dan sumber kehidupan lainnya, bantuan untuk pindah ke lokasi lain dengan memberikan alternative lokal baru yang dilengkapi dengan fasilitas yang layak, bantuan pemulihan pendapatan agar dicapai keadaan setara dengan keadaan sebelum terjadinya pengambilan.
- 3) Mereka yang tergusur karena pengambil alihan tanah harus diperhitungkan dalam pemberian ganti kerugian harus diperluas.
- 4) Untuk memperoleh data yang akurat tentang mereka yang terkena penggusuran dan besarnya ganti kerugian mutlak dilaksanakan survei dasar dan sosial ekonomi.
- 5) Perlu diterapkan instansi yang bertanggungjawab untuk pelaksanaan pengambil alihan dan pemukiman kembali.

⁸⁰ Sudikno Mertokusumo, 2016, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hal. 54.

- 6) Cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan harus ditumbuh kembangkan.
 - 7) Perlu adanya sarana penampung keluhan dan menyelesaikan perselisihan yang timbul dalam proses pengambilan tanah.
- c. Asas-asas Pengadaan Tanah Menurut UU Nomor 2 Tahun 2012

Adapun asas pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum : “Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas : kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan”.⁸¹

- 1) Kemanusiaan, yang dimaksud dengan Asas Kemanusiaan ini adalah Pengadaan Tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- 2) Keadilan, yang dimaksud dengan Asas Keadilan adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.

⁸¹ Jarot Widya Muliawan, 2016, *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Penerbit: Buku Litera, Yogyakarta, hal. 83.

- 3) Kemanfaatan, yang dimaksud dengan Asas Kemanfaatan adalah hasil Pengadaan Tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.
- 4) Kepastian, yang dimaksud dengan Asas Kepastian adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses Pengadaan Tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada Pihak yang Berhak untuk mendapatkan Ganti Kerugian yang layak.
- 5) Keterbukaan, yang dimaksud dengan Asas Keterbukaan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah.
- 6) Kesepakatan, yang dimaksud dengan Asas Kesepakatan adalah bahwa proses Pengadaan Tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.⁸²
- 7) Keikutsertaan, yang dimaksud dengan Asas Keikutsertaan adalah dukungan dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.

⁸² *Ibid.*, hlm. 84.

- 8) Kesejahteraan, yang dimaksud dengan Asas Kesejahteraan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan Pihak yang Berhak dan masyarakat secara luas.
- 9) Keberlanjutan, yang dimaksud dengan Asas Keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
- 10) Keselarasan, yang dimaksud dengan Asas Keselarasan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.⁸³

4. Tahap Pengadaan Tanah

Secara garis besar pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat dibagi menjadi 3 tahap yaitu:

a. Tahap Persiapan, meliputi:

1) Menetapkan Lokasi Pengadaan Tanah

Penetapan lokasi pembangunan merupakan starting point bagi instansi yang memerlukan tanah untuk memperoleh hak atas tanah melalui pemberian ganti kerugian yang diikuti dengan pelepasan hak dan permohonan hak. Jadi walaupun sudah ada penetapan lokasi pembangunan, hak keperdataan bagi pemegang hak atas tanah masih tetap melekat dan harus dihormati. Pengaturan yang demikian akan melanggar hak keperdataan

⁸³ *Ibid.*, hlm. 85.

pemegang hak atas tanah. Ada dua hal penetapan lokasi yang perlu diperhatikan:⁸⁴

- a) Bahwa penetapan lokasi pembangunan bukan merupakan pemberian hak pada instansi yang memerlukan tanah.
- b) Perolehan tanah yang dilakukan oleh instansi pemerintah bukan melalui pengalihan hak atas tanah, tetapi melalui proses pengadaan tanah menurut Pasal 1 angka 2.
- c) Disesuaikan dengan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RUTRW) Kota.

Bagi daerah yang belum mempunyai RUTRW, pengadaan tanah dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau Kota yang telah ada. Penetapan lokasi pengadaan tanah ini dituangkan dalam bentuk Surat Keputusan Penetapan Lokasi yang ditandatangani oleh Bupati/Walikota atau Gubernur untuk Wilayah DKI Jakarta.⁸⁵

2) Membentuk Tim Persiapan Pengadaan Tanah

Pasal 9 ayat 1 dan 2 Perpres Nomor 71 Tahun 2012 menyatakan Pasal 1 tim persiapan beranggotakan bupati/walikota, satuan kerja perangkat daerah provinsi terkait, instansi yang memerlukan tanah, dan instansi yang terkait lainnya. Kemudian Pasal 2 untuk kelancaran pelaksanaan tugas tim persiapan tersebut,

⁸⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Op.Cit.*, hal. 283.

⁸⁵ Rahayu Subekti, 2016, "Kebijakan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Yustisia Fakultas Hukum UNS*, Volume 5 Nomor 2, hal. 83.

gubernur membentuk sekretariat persiapan pengadaan tanah yang berkedudukan di sekretariat daerah provinsi.⁸⁶

b. Tahap Pelaksanaan, meliputi:

1) Penyuluhan

Dalam penyuluhan ini Panitia Pengadaan Tanah (PPT) bersama dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah melakukan penyuluhan dengan cara memberikan informasi secara dua arah dengan masyarakat yang terkena lokasi pembangunan, dengan dipandu oleh Ketua PPT dan Wakil Ketua PPT dan dihadiri oleh anggota PPT dan Pemimpin Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.

2) Inventarisasi

Pelaksanaan inventarisasi dilakukan oleh PPT bersama dengan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dan instansi yang terkait. Inventarisasi meliputi objek tanah yang terkena pengadaan tanah untuk pembangunan, batas-batas tanahnya, subjek atau pemilik/pemegang hak atas tanah dan penguasaan tanah serta penggunaannya, termasuk bangunan, tanahaman, serta benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang akan terkena pembangunan.⁸⁷

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 284.

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 285.

3) Pengumuman

Pengumuman hasil Inventarisasi diperlukan untuk memberitahukan dan memberi kesempatan kepada masyarakat yang tanahnya terkena kegiatan pembangunan untuk mengajukan keberatan atau hasil Inventarisasi. Pengumuman dilampiri dengan Peta dan daftar yang menguraikan mengenai Subjek (nama pemegang/pemilik tanah), luas, status tanah, nomor persil, jenis dan luas bangunan, jumlah dan jenis tanaman, benda-benda lainnya. Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), Nomor Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT) bidang tanah serta keterangan-keterangan lainnya dan ditandatangani oleh PPT serta diumumkan di Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten, Kantor Camat, dan Kantor Kelurahan/Desa setempat dalam tenggang waktu 1 (satu) bulan. Jika ada keberatan yang diajukan oleh masyarakat dalam tenggang waktu yang telah ditetapkan dan oleh PPT dianggap cukup beralasan, Pihak PPT mengadakan perubahan, sebagaimana mestinya.⁸⁸

4) Penilaian Panitia

Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota menunjuk Lembaga Penilai Harga Tanah yang telah ditetapkan Bupati/Wali Kota untuk menilai harga tanah yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum. Apabila tidak terdapat Lembaga Penilai Harga Tanah, amak

⁸⁸ Sunarno, 2021, "*Tinjauan Yuridis Kritis Terhadap Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*", diakses dari <http://www.umy.ac.id/hukum/download/Agraria%201.PDF>, pada tanggal 2 Desember 2021 pukul 09.00 WIB.

penilaian harga tanah dilakukan oleh Tim Penilai Harga Tanah yang terdiri dari :

- a) Instansi bidang bangunan.
- b) Badan Pertanahan Nasional.
- c) Instansi Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan.
- d) Ahli/orang yang berpengalaman sebagai penilai harga.
- e) Akademisi yang mampu menilai harga tanah, bangunan, tanaman, dan benda terkait dengan tanah.
- f) LSM (bila diperlukan).⁸⁹

Tim Penilaian Harga Tanah melakukan penilaian harga tanah berdasarkan NJOP atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP, dan dapat berpedoman pada variable-variabel sebagai berikut :

- a) Lokasi dan letak tanah.
- b) Status tanah.
- c) Peruntukan tanah.
- d) Kesesuaian penggunaan tanah dengan RT/RW.
- e) Sarana dan prasarana yang tersedia.
- f) Faktor lain yang mempengaruhi harga tanah.⁹⁰

Penilaian harga bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda terkait dengan tanah dilakukan oleh Kepala Dinas/Kantor/Badan di

⁸⁹ Soimin Sudaryo, 2014, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 72.

⁹⁰ Arditya Wicaksono, 2017, "Potret Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Iptek Pertanahan*, Volume 2 Nomor 1, hal. 60.

Kabupaten/Kota yang membidangi bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda terkait dengan tanah, dengan berpedoman pada standart harga yang telah ditetapkan peraturan perundang-undangan. Hasil penilaian diserahkan kepada Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota untuk dipergunakan sebagai dasar musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemilik.⁹¹

5) Musyawarah Mengenai Bentuk Besarnya Ganti Kerugian

Musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Dalam musyawarah ini yang diinginkan adalah titik temu keinginan antara pemilik tanah dengan pihak yang instansi pemerintah yang memerlukan tanah, untuk selanjutnya memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Hasil musyawarah ini (diumumkan) dalam Berita Acara Musyawarah yang ditandatangani oleh masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan dan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Kemudian untuk kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dituangkan dalam Surat Keputusan PPT yang ditandatangani oleh Ketua PPT. Jika kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian tidak tercapai, maka PPT menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian dengan

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 74.

melampirkan Berita Acara Penaksiran dan Notulen Rapat Musyawarah.

Bentuk ganti kerugian dapat berupa: Uang, Tanah Pengganti, Pemukiman Kembali atau bentuk lain yang telah disetujui kedua belah pihak yang bersangkutan. Khususnya untuk tanah wakaf peribadatan lainnya, maka bentuk ganti kerugian berupa tanah, bangunan dan perlengkapan yang diperlukan diserahkan kepada Nadzir yang bersangkutan. Penaksiran nilai tanah ditentukan berdasarkan hak dan status penguasaan tanah yang terkena pembangunan, sedangkan nilai bangunan, tanaman dan benda-benda lainnya ditentukan oleh Instansi Pemerintah yang bertanggung jawab di bidang terkait.

6) Menyusun Daftar Nominatif dan Pelaksanaan Pembayaranannya.

Pelaksanaan pembayaran ganti kerugian diserahkan secara langsung kepada yang berhak di lokasi yang ditentukan oleh PPT dengan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 3 (tiga) anggota PPT.⁹²

7) Pelepasan Hak Atas Tanah

Pelepasan hak atas tanah pelaksanaan pemberi ganti kerugian dan pelepasan hak dan penyerahan tanah dilakukan secara bersamaan. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah oleh Pemegang/ Pemilik tanah dilakukan di hadapan anggota PPT

⁹² Maria S.W. Sumardjono, *Op.Cit.*, hal. 288.

dengan menyerahkan asli tanda bukti hak atas tanah (Sertifikat) atau bukti kepemilikan/ perolehan tanah lainnya. Surat Pelepasan/ Penyerahan Hak Atas Tanah ditandatangani oleh Pemegang hak atas tanah/ pemilik tanah dan Kepala Kantor/ Dinas/ Badan Pertanahan Kabupaten/ Kota dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang anggota panitia, sedangkan untuk pelepasan/ penyerahan tanah yang belum terdaftar disaksikan oleh Camat dan Lurah/ Kepala Desa setempat.

c. Tahap Pelaporan, meliputi:

Setelah pelaksanaan Pengadaan Tanah selesai, Bupati/Walikota atau Gubernur menyampaikan laporan secara tertulis kepada pemerintah C.q Badan Pertanahan Nasional melalui Kanwil BPN Provinsi setempat.⁹³

5. Pengadaan Tanah Menurut Hukum Islam

Islam sebagai agama yang sempurna selalu mengajarkan bahwa setiap masalah harus mengutamakan mashlahat dan menjauhi segala mudharat. Pembebasan tanah, dalam Islam harus mengutamakan kemashlahatan kedua belah pihak yang terlibat atas pengadaan tanah itu sendiri. Islam juga melarang para pihak yang menzalimi pihak yang lainnya. Penguasa dalam hal ini pemerintah dilarang melakukan intimidasi maupun tekanan dan paksaan dalam bentuk apapun kepada pemilik lahan (rakyat). Dalam hal pembebasan tanah, untuk memenuhi kemashlahatan

⁹³ *Ibid.*, hlm. 289.

semua pihak, pemerintah harus mencari jalan terbaik sehingga tidak menciderai perasaan pemilik hak tanah tersebut dan menghindari tindakan sewenang-wenang yang merugikan pihak tertentu.⁹⁴

Dalam Islam tidak membenarkan mencabut hak milik orang lain tanpa adanya kerelaan dari pemiliknya. Karena hak milik pribadi dalam Islam benar-benar dihargai dan dihormati. Sehingga cara memperoleh hak milik dalam Islam diatur sedemikian rupa. Bila seseorang menginginkan hak milik setidaknya sesuai dengan hukum syara'. Seperti contoh jual beli, atau menawar harga yang sepadan. Ini sebagai bukti penghargaan dalam Islam terhadap hak milik. Dalam hukum agraria melakukan pembebasan tanah dan pelepasan hak atas tanah demi pembangunan yang dilakukan pemerintah yang berlandaskan atas fungsi sosial tentunya dilakukan dengan beberapa cara.

Dalam Hukum Tanah Nasional menyediakan cara memperoleh tanah dengan melihat keadaan sebagai berikut:

- a. Status tanah yang tersedia, tanahnya merupakan tanah negara atau tanah hak.
- b. Apabila tanah hak, apakah pemegang haknya bersedia atau tidak menyerahkan hak atas tanahnya tersebut Tanah pada dasarnya memiliki 2 arti yang sangat penting dalam kehidupan manusia, yaitu sebagai social asset dan capital asset.

⁹⁴ Mahasari Jamaluddin, *Op.Cit.*, hal. 44.

- c. Apabila pemegang hak bersedia menyerahkan atau memindahkan haknya, apakah yang memerlukan tanah memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan atau tidak memenuhi syarat.⁹⁵

Pembebasan hak tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegangan hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Cara memperoleh tanah dengan pembebasan hak atas tanah ini ditempuh apabila yang membutuhkan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah. Tanah sebagai social asset adalah sebagai sarana pengikat kesatuan di kalangan lingkungan sosial untuk kehidupan dan hidup, sedangkan tanah sebagai capital asset adalah sebagai modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi. Hal ini berkaitan dengan bagaimana peran tanah yang dibebaskan bagi kehidupan pemegang hak dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.

Memperoleh harta adalah aktivitas ekonomi yang masuk dalam kategori ibadah muamalah (mengatur hubungan manusia dengan manusia). Kaidah fikihnya adalah segala sesuatu yang berada dalam muamalah adalah halal, kecuali jika ada hukum yang melarangnya (mengharamkannya). Kaidah fikih ini berlandaskan pada firman Allah, yaitu:

⁹⁵ Achmad Rubaie, 2017, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang, hal. 13.

وَيَلِّمُ الْمُطَفِّفِينَ ﴿١﴾ الَّذِينَ إِذَا أَكْتَالُوا عَلَى النَّاسِ يَسْتَوْفُونَ ﴿٢﴾ وَإِذَا
 كَالُوهُمْ أَوْ وَزَنُوهُمْ يُخْسِرُونَ ﴿٣﴾

Artinya: “Kecelakaan besarlah bagi orang-orang yang curang, (yaitu) orang-orang yang apabila menerima takaran dari orang lain mereka minta dipenuhi, dan apabila mereka menakar atau menimbang untuk orang lain, mereka mengurangi”. (QS. Al-Muthafifin: 1-3).⁹⁶

Harta yang baik harus memenuhi dua kriteria, yaitu diperoleh dengan cara yang sah dan benar, serta dipergunakan dengan dan untuk hal yang baik-baik di jalan Allah SWT.¹⁶ Harta dikatakan halal dan baik apabila niatnya, tujuannya serta sarana untuk memperolehnya melalui jalan yang benar, sesuai dengan rambu-rambu yang telah ditetapkan dalam al-Quran dan al-Sunah. Islam tidak memisahkan ekonomi dengan agama, sehingga manusia tetap harus merujuk kepada ketentuan syariah dalam beraktifitas ekonomi, termasuk dalam memperoleh harta kekayaan. Konsekuensinya, manusia dalam bekerja, berbisnis, ataupun berinvestasi dalam rangka mencari rezeki (harta) harus memilih bidang yang halal walaupun dari sudut pandang (ukuran) keduniaan memberikan keuntungan yang lebih sedikit dibandingkan dengan bidang yang haram.

Cara mendapatkan atau memperoleh hak milik bagi setiap individu ataupun badan hukum yaitu melalui: *ihraz al-mubahat* (kebolehan

⁹⁶ Departemen Agama RI, *Op.Cit.*, hal. 445.

menguasai), *al-‘uqud* (aqad perjanjian), *al-khalafiyah* (pewarisan), dan *al-tawalludu minal mamluk* (berkembang biak).⁹⁷

a. *Ihraz al-mubahat*

Ihraz al-mubahat adalah harta yang tidak termasuk dalam harta yang dihormati (milik yang sah) dan tidak ada penghalang syara' untuk dimiliki. Dengan kata lain yaitu cara pemilikan melalui penguasaan terhadap harta yang belum dikuasai atau dimiliki oleh orang lain (harta bebas atau harta tak bertuan). Misalnya ikan di laut, rumput di jalan, dan lain sebagainya. Pada prinsipnya harta jenis ini mubah untuk dimiliki dan setiap orang berhak untuk memilikinya. Untuk memiliki benda-benda mubahat diperlukan dua syarat, yaitu:

- 1) Benda mubahat belum di-*ikhraz*-kan oleh orang lain. Seseorang mengumpulkan air dalam satu wadah, kemudian air tersebut dibiarkan, maka orang lain tidak berhak air itu sebab telah di-*ikhraz*-kan orang lain.
- 2) Adanya niat (maksud) memiliki, maka seseorang memperoleh harta mubahat tanpa adanya niat, tidak termasuk *ikhraz*, umpamanya seorang pemburu meletakkan jaringnya di sawah, kemudian terjeratlah burung-burung, bila pemburu meletakkan jaringnya sekedar untuk mengeringkan jaringnya, ia tidak berhak memiliki burung-burung tersebut.

⁹⁷ Ija Suntana, 2010, *Politik Ekonomi Islam*, Pustaka Setia, Bandung, hal. 88

b. *Al-'Uqud*

Menurut bahasa adalah mengikat, sambungan dan janji, sedangkan menurut istilah yaitu berkumpulnya dua pihak atau lebih untuk melakukan perikatan ijab dan qabul yang dibenarkan syara' yang kemudian menimbulkan pengaruh terhadap objek aqad. Aqad merupakan sebab pemilikan yang paling kuat dan paling luas berlaku dalam kehidupan manusia.⁹⁸

Aqad yang terjadi antara dua pihak atau lebih ini tidak terlepas dari konsep harga yang berlaku atau ditawarkan. Ibn Taimiyah menjelaskan bahwa harga yang setara adalah harga yang dibentuk oleh kekuatan pasar yang berjalan secara bebas, yakni pertemuan antara kekuatan permintaan dengan penawaran. Harga yang setara itu harus merupakan harga yang kompetitif yang tidak disertai penipuan, karena harga yang wajar terjadi pada pasar kompetitif dan hanya praktik yang penuh dengan penipuan yang dapat menyebabkan kenaikan harga-harga. Di dalam hak milik seseorang terdapat pula hak orang lain (masyarakat) atau dengan kata lain fardhu 'ain dan fardhu kifayah.

Sumber-sumber pemasukan harta untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yaitu: pajak tanah (*kharaj*), pajak hasil bumi (*al-usyur*), zakat, kekayaan yang diperoleh dari musuh tanpa perang (*fay*), seperlima dari hasil rampasan perang, seperlima dari hasil barang-barang logam (*al-ma'dan*), seperlima dari hasil karun (*kunuz*)

⁹⁸ Rachmat Syafei, 2011, *Fiqih Muamalah*, Pustaka Setia, Bandung, hal. 73.

penemuan emas dan perak, seperlima dari hasil kekayaan laut, pajak kepala (*al-jizyah*), bea cukai barang ekspor dan impor (*al-usyur*), barang tercecer yang tidak diketahui siapa pemiliknya (*luqathah*), harta peninggalan dari orang-orang yang tidak mempunyai ahli waris, upeti/uang damai dari musuh untuk jaminan perdamaian, harta waqaf, sumbangan wajib dari rakyat karena pemerintah membutuhkannya, serta penetapan-penetapan ulil amri yang tidak bertentangan dengan nash syara'.⁹⁹

Islam memandang bahwa setiap manusia mempunyai kebutuhan, sehingga untuk menjaga keperluan masing-masing perlu adanya aturan-aturan yang mengatur kebutuhan manusia agar manusia itu tidak melanggar dan merampas hak-hak orang lain, Allah juga melarang memakan harta sesama dengan jalan yang tidak dibenarkan oleh Allah SWT, sebagaimana dalam firman-Nya yang berbunyi:

يَتَأَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ
تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِّنْكُمْ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ
رَحِيمًا ﴿٢٥٦﴾ وَمَنْ يَفْعَلْ ذَلِكَ عُدْوَانًا وَظُلْمًا فَسَوْفَ نُصَلِّيهِ نَارًا وَكَانَ
ذَٰلِكَ عَلَى اللَّهِ يَسِيرًا ﴿٢٥٧﴾

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang Berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. dan janganlah kamu membunuh dirimu; Sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu. Dan Barangsiapa berbuat demikian dengan melanggar hak dan aniaya, Maka Kami kelak akan

⁹⁹ Hendi Suhendi, *Op.Cit.*, hal. 249.

*memasukkannya ke dalam neraka. yang demikian itu adalah mudah bagi Allah". (QS. An-Nisa: 29-30).*¹⁰⁰

Ayat ini menjelaskan bahwa memperoleh harta merupakan sarana kehidupan, namun dalam perolehannya harus sesuai dengan ketentuan syariat. Perolehan harta yang diperbolehkan yaitu dilakukan dengan jalan perniagaan yang berdasarkan kerelaan yang tidak melanggar ketentuan agama. Ayat di atas juga menekankan keharusan adanya kerelaan kedua belah pihak, walaupun kerelaan adalah sesuatu yang tersembunyi di lubuk hati, tetapi indikator dan tanda-tandanya dapat terlihat. Ijab dan qabul, atau apa saja yang dikenal dalam adat kebiasaan sebagai serah terima adalah bentuk-bentuk yang digunakan hukum untuk menunjukkan kerelaan.

Pengertian dari ayat 30 dapat difahami bahwa jika melanggar ketentuan atau syarat yang disepakati, yaitu melakukan perniagaan yang didasari kebatilan, membunuh atau aniaya maka akan dikenai sanksi, baik sanksi di dunia maupun di akhirat. Tidak halal untuk mengambil barang milik orang lain, apalagi menggugatnya dengan tujuan untuk bisa dimiliki dan dikuasai secara pribadi. Oleh karena itu, Islam juga mengkaji secara lebih jauh mengenai *ghashab*. *Ghashab* adalah pengambilan sesuatu dengan cara yang zalim yang dilakukan dengan cara terang-terangan.

¹⁰⁰ Departemen Agama RI, *Op.Cit.*, hal. 231.

Pengambilan sesuatu secara rahasia dari tempat penyimpanannya disebut pencurian, dengan cara kesombongan disebut merampas (rampok), dengan cara menguasai disebut manipulasi, dan mengambil barang yang di amanatkan disebut khianat. Secara definitif, *ghashab* adalah mengambil barang orang lain tanpa izin tanpa berniat untuk memilikinya. *Ghashab* berlaku ketentuan yaitu sebagai berikut:

- 1) Korban perampasan berhak meminta penggantian harta yang sejenis atau meminta ganti rugi yang senilai dengan benda yang dirampas, kepada pelaku perampasan jika harta yang dirampas yang akan dikembalikan telah dimodifikasi atau telah berkurang kualitasnya.
- 2) Pelaku perampasan wajib membayar harta penyusutan nilai dari harta yang dirampasnya jika penyusutan nilai terjadi karena perbuatannya.¹⁰¹

Dengan kata lain *ghashab* adalah suatu perbuatan terhadap penguasaan (mengambil) atas hak orang lain dengan cara sengaja, paksaan, aniaya dan penindasan. Hal ini jelas hukumnya adalah haram sebagaimana yang telah disebutkan di dalam al-Quran sebagai berikut:

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْخِلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا
فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴿٥١﴾

Artinya: “Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebahagian daripada harta benda orang lain itu dengan

¹⁰¹ Mardani, 2012, *Fiqh Ekonomi Syariah; Fiqh Muamalah*, Kencana, Jakarta, hal. 368

(jalan berbuat) dosa, Padahal kamu mengetahui”. (QS. Al-Baqarah: 188).¹⁰²

Maksud dari “janganlah kamu memakan harta” sebagian “kamu antara kamu”, yakni janganlah memperoleh dan menggunakannya. Harta yang dimiliki oleh si A hari ini, dapat menjadi milik si B besok. Harta seharusnya memiliki fungsi sosial, sehingga sebagian di antara apa yang dimiliki si A seharusnya dimiliki pula oleh si B, baik melalui zakat maupun sedekah. Ketika si A menganggap harta yang dimiliki si B merupakan hartanya juga, maka ia tidak akan merugikan si B, karena itu berarti merugikan dirinya sendiri.

Ghashab hukumnya haram, karena itu merupakan kezaliman yang juga diharamkan Allah SWT atas Diri-Nya dan dijadikan-Nya sebagai sesuatu yang haram. Kezaliman itu haram dalam masalah yang sedikit atau banyak, inilah faedah disebutkannya satu jengkal. Benda-benda yang tidak bergerak bisa dianggap di-ghashab dengan cara menguasainya. Menurut al-Qurthuby, kemungkinan masuknya meng-ghashab tanah dalam dosa-dosa besar. Hak milik yang zhahir ialah tanah dan hak milik batinnya ialah bagian dalam tanah. Sehingga seseorang tidak boleh melobangi bagian dalam tanah di bawah permukaan tanah, atau membuat lorong dan terowongan kecuali dengan izinnya. Pemilik tanah adalah pemilik apa pun yang terpendam di dalam tanah itu, seperti batu-batuan dan barang tambang, sehingga dia berhak

¹⁰² Departemen Agama RI, *Op.Cit.*, hal. 115.

untuk menggali sesukanya. Para ulama juga menyatakan bahwa udara mengikuti ketetapan. Siapa yang memiliki sebidang tanah, maka dia juga memiliki apa yang ada di atasnya.¹⁰³

¹⁰³ Mardani, 2012, *Ayat-Ayat dan Hadis Ekonomi Syariah*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 149.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Regulasi Kebijakan Panitia Pengadaan Tanah Dalam Penetapan Validasi Bidang Tanah Pada Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang

1. Gambaran Umum Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang

Desa Cepagan terletak di Kecamatan Warungasem kabupaten Batang, dengan luas desa $\pm 126,25$ Ha, tanah sawah $\pm 54,5$ Ha. Desa Cepagan memiliki batas wilayah sebelah Utara berbatasan dengan Desa Kalibeluk, Desa Sawah Joho, sebelah Selatan berbatasan dengan Kec. Karangdadap Kab. Pekalongan, sebelah Barat berbatasan dengan Desa Masin, sebelah Timur berbatasan dengan Desa Pesaren, Desa Sidorejo. Jarak kantor Desa Ke Kecamatan sejauh 2,10 Km dan Jarak kantor Desa Ke Kabupaten sejauh 8,20 Km.

Desa Cepagan memiliki 5 perdukuan yakni: Dukuh Krajan, Dukuh Kebaron, Dukuh Boto'an, Dukuh Karangjati, dan Dukuh Cepagan Lor. Di desa ini terdapat Kali Kupang, konon ceritanya ada Baru Klinting (ular besar) yang membawa air jika ular itu belok maka aliran sungai pun berbelok mengikuti arah jalannya ular tersebut.

Pemerintahan Desa Cepagan mulai terbentuk tahun 1948, Kepala Desa Cepagan yang pertama kali dijabat oleh Bapak Samian, Kemudian

dilanjutkan oleh Bapak Denar, dan di lanjutkan lagi oleh Bapak Marcelan. Selanjutnya pada tahun 1971- 1989 di jabat oleh Bapak Kasduki sebagai Kepala Desa yang ke empat, pada tahun 1989 -1997 Kepala Desa Kelima dijabat oleh Bapak Tarjono, pada tahun ke 1997-1998 di jabat oleh Bapak Karjono selama 1 tahun periode kepengurusan, pada tahun 1999-2008 di jabat oleh Bapak Abdul Kodim Isnadi, tahun 2008-2010 Kepala Desa Cepagan di jabat oleh Bapak Khamid dengan periode 2 tahun. Pada tahun 2010 -2016 di jabat oleh Bapak Riza Rozaki, tahun 2016-2017 terjadi kekosongan jabatan dan di isi oleh Pj Kepala Desa dari Kecamatan Warungasem Bapak Khaeron, Pilkades 2017 dilaksanakan kembali, Bapak Hery Kiswanto terpilih menjadi Kepala Desa Cepagan sampai sekarang

Dari kepemimpinan para Kepala Desa tersebut di atas secara berurutan juga telah melewati berbagai macam sejarah mulai dari orde lama, orde baru maupun era Reformasi dengan berbagai macam torehan tinta prestasi dalam kepemimpinanya sehingga sampai sekarang Desa Cepagan telah tumbuh menjadi Desa yang berkembang menuju Desa maju namun tetap bernuansa religius yang mampu bersanding dengan Desa-desa lain.

Adapun data demografi penduduk Desa Cepagan pada tahun 2020 adalah sebagai berikut:

Tabel 4.1
Jumlah Penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang Berdasarkan Jenis Kelamin tahun 2020

No.	Jenis Kelamin	Jumlah
1.	Laki-Laki	1.741 jiwa
2.	Perempuan	1.670 jiwa
Total		3.411 jiwa

Sumber: Data Demografi Desa Cepagan, 2020.

Berdasarkan tabel 4.1 di atas, maka dapat diketahui bahwa penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang sebanyak 3.411 jiwa dengan jenis kelamin laki-laki sebanyak 1.741 jiwa dan jenis kelamin perempuan sebanyak 1.670 jiwa, sehingga dapat dikatakan bahwa mayoritas penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang adalah berjenis kelamin laki-laki.

Tabel 4.2
Jumlah Penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang Berdasarkan Mata Pencaharian tahun 2020

No.	Mata Pencaharian	Jumlah
1.	Petani/Pekebun	305 jiwa
2.	Buruh Tani	1.631 jiwa
3.	Wiraswasta	26 jiwa
4.	ASN	13 jiwa
5.	Pengrajin	14 jiwa
6.	Pedagang	455 jiwa
7.	Montir	15 jiwa
8.	Tenaga Medis	6 jiwa
9.	TNI/Polri	10 jiwa
10.	Tidak bekerja	936 Jiwa
Total		3.411 jiwa

Sumber: Data Demografi Desa Cepagan, 2020.

Berdasarkan tabel 4.2 di atas, maka dapat diketahui bahwa mata pencaharian penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang terdiri dari Petani/Pekebun sebanyak 305 jiwa, Buruh Tani sebanyak 1.631 jiwa, Wiraswasta sebanyak 26 jiwa, ASN sebanyak 26 jiwa, Pengrajin sebanyak 14 jiwa, Pedagang sebanyak 455 jiwa, Montir sebanyak 15 jiwa, Tenaga Medis sebanyak 6 jiwa, TNI / Polri sebanyak 10 jiwa dan tidak bekerja sebanyak 936 jiwa, sehingga dapat dikatakan bahwa mayoritas penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang bermata pencaharian sebagai Buruh Tani.

Tabel 4.3
Jumlah Penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang Berdasarkan Agama tahun 2020

No.	Agama	Jumlah
1.	Islam	3.255 jiwa
2.	Kristen	117 jiwa
3.	Katolik	26 jiwa
4.	Hindu	13 jiwa
Total		3.411 jiwa

Sumber: Data Demografi Desa Cepagan, 2020.

Berdasarkan tabel 4.3 di atas, maka dapat diketahui bahwa agama penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang terdiri dari 4 (empat) macam, yakni agama Islam sebanyak 3.255 jiwa, agama Kristen sebanyak 117 jiwa, agama Katolik sebanyak 26 jiwa, agama Hindu sebanyak 13 jiwa, sehingga dapat dikatakan bahwa mayoritas penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang adalah beragama Islam.

Tabel 4.4
Jumlah Penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang
Berdasarkan Pendidikan tahun 2020

No.	Pendidikan	Jumlah
1.	Tidak/belum sekolah	1.012 jiwa
2.	Belum tamat SD	299 jiwa
3.	Tamat SD	1.282 jiwa
4.	Tamat SLTP	473 jiwa
5.	Tamat SLTA	266 jiwa
6.	Perguruan Tinggi	79 jiwa
Total		3.411 jiwa

Sumber: Data Demografi Desa Cepagan, 2020.

Berdasarkan tabel 4.4 di atas, maka dapat diketahui bahwa pendidikan penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang terdiri dari tidak/belum sekolah sebanyak 1.012 jiwa, belum tamat SD sebanyak 299 jiwa, tamat SD sebanyak 1.282 jiwa, tamat SLTP sebanyak 473 jiwa, tamat SLTA sebanyak 266 jiwa dan Perguruan Tinggi sebanyak 79 jiwa, sehingga dapat dikatakan bahwa pendidikan penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang mayoritas adalah tamat SD.

Tabel 4.5
Sarana Pendidikan Penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem
Kabupaten Batang tahun 2020

No.	Sarana Pendidikan	Jumlah
1.	PAUD	1 buah
2.	TK	1 buah
3.	SD	2 buah
4.	SLTP	1 buah
Total		5 buah

Sumber: Data Demografi Desa Cepagan, 2020.

Berdasarkan tabel 4.5 di atas, maka dapat diketahui bahwa sarana pendidikan penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten

Batang terdiri dari PAUD sebanyak 1 buah, TK sebanyak 1 buah, SD sebanyak 2 buah, dan SLTP sebanyak 1 buah, sehingga dapat dikatakan bahwa sarana pendidikan penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang yang paling banyak adalah SD.

Tabel 4.6
Sarana Ibadah Penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem
Kabupaten Batang tahun 2020

No.	Sarana Ibadah	Jumlah
1.	Masjid	1 buah
2.	Musholla	8 buah
3.	Gereja	2 buah
4.	Pura	1 buah
Total		12 buah

Sumber: Data Demografi Desa Cepagan, 2020.

Berdasarkan tabel 4.6 di atas, maka dapat diketahui bahwa sarana ibadah penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang terdiri dari Masjid sebanyak 1 buah, Musholla sebanyak 8 buah, Gereja sebanyak 2 buah, Pura sebanyak 1 buah, sehingga dapat dikatakan bahwa sarana ibadah penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang yang paling banyak adalah Musholla.

Tabel 4.7
Sarana Kesehatan Penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem
Kabupaten Batang tahun 2020

No.	Sarana Kesehatan	Jumlah
1.	Posyandu	1 buah
2.	Rumah Bersalin	1 buah
3.	Apotek	2 buah
4.	Balai Pengobatan	1 buah
Total		5 buah

Sumber: Data Demografi Desa Cepagan, 2020.

Berdasarkan tabel 4.7 di atas, maka dapat diketahui bahwa sarana kesehatan penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang terdiri dari Posyandu sebanyak 1 buah, Rumah Bersalin sebanyak 1 buah, Apotek sebanyak 2 buah, dan Balai Pengobatan sebanyak 1 buah, sehingga dapat dikatakan bahwa sarana kesehatan penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang yang paling banyak adalah Apotek.

Tabel 4.8
Penunjang Ekonomi Penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem
Kabupaten Batang tahun 2020

No.	Penunjang Ekonomi	Jumlah
1.	Pasar Tiban	1 buah
2.	Penggilingan Padi	4 buah
3.	Pembuatan Batu Bata	5 buah
4.	ATBM	8 buah
5.	Warung / Toko	21 buah
6.	Penggerajian Kayu	2 buah
Total		41 buah

Sumber: Data Demografi Desa Cepagan, 2020.

Berdasarkan tabel 4.8 di atas, maka dapat diketahui bahwa penunjang ekonomi penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang terdiri dari pasar tiban sebanyak 1 buah, penggilingan padi sebanyak 4 buah, pembuatan batu bata sebanyak 5 buah, ATBM sebanyak 8 buah, Warung/Toko sebanyak 21 buah dan Penggerajian Kayu sebanyak 2 buah, sehingga dapat dikatakan bahwa penunjang ekoomi penduduk Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang yang paling banyak adalah warung/toko.

Adapun struktur perangkat Desa Cepagan Kecamatan Warungasem

Kabupaten Batang adalah sebagai berikut:

Tabel 4.9
Struktur Perangkat Desa Cepagan Kecamatan Warungasem
Kabupaten Batang Tahun 2020

No.	Jabatan	Nama Pejabat	Tempat / tgl lahir	Pendidikan Terakhir
1	Kepala Desa	HERY KISWANTO	Pkl, 18-03-1962	SLTA
2	Sek Des	BUDI PURWANTO	Btg, 10-06-1954	SLTA
3	Kaur TU dan Umum	SITI DANINGRUM	Btg, 12-12-1963	SLTA
4	Kaur Keuangan	NASRIYAH	Btg, 17-10-1986	S1
5	Kaur Perencanaan	MASRIYAH	Btg, 06-11-1980	SLTA
6	Kasi Pemerintahan	IWAN RIYANTO	Btg, 24-05-1989	S1
7	Kaur Pelayanan	MACHALI	Pkl, 13-06-1962	SLTP
8	Kasi Kesejahteraan	WAHYUDI	Btg, 16-06-1973	SLTA
9	Kadus Krajan	AMAR	Btg, 17-07-1972	SLTA
10	Kadus Kebaron	KRISTIYANTO	Btg, 30-11-1985	D3
11	Kadus Botoan	VITA JUBAROH	Btg, 08-10-1972	SLTA
13	Kadus Karangjati	KHOLIDIN	Btg, 28-12-1970	SLTA
14	Kadus Cepagan lor	DWI MURDANI	Btg, 06-06-1984	SLTA

Sumber: Data Demografi Desa Cepagan, 2020.

Adapun jumlah wilayah Desa Cepagan Kecamatan Warungasem

Kabupaten Batang adalah sebagai berikut:

Tabel 4.10
Jumlah Wilayah Desa Cepagan Kecamatan Warungasem
Kabupaten Batang Tahun 2020

No.	Nama Dukuh	Jumlah RT	Jumlah RW
1.	Krajan	3 orang	1 orang
2.	Kebaron	4 orang	1 orang
3.	Botoan	3 orang	1 orang
4.	Karangjati	3 orang	1 orang
5.	Cepagan Lor	3 orang	1 orang
Total		16 orang	5 orang

Sumber: Data Demografi Desa Cepagan, 2020.

Berdasarkan tabel 4.10 di atas, maka dapat diketahui bahwa jumlah wilayah Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang terdiri dari 5 (lima) pedukuhan yakni Dukuh Krajan terdiri dari 3 orang RT dan 1 orang RW, Dukuh Kebaron terdiri dari 4 orang RT dan 1 orang RW, Dukuh Botoan terdiri dari 3 orang RT dan 1 orang RW, Dukuh Karangjati terdiri dari 3 orang RT dan 1 orang RW dan Dukuh Cepagan Lor terdiri dari 3 orang RT dan 1 orang RW.

2. Gambaran Umum Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang

Jalan Tol Pemalang-Batang adalah jalan tol yang terbentang sepanjang 39,2 kilometer yang menghubungkan daerah Pemalang dengan Batang, Jawa Tengah. Jalan tol ini merupakan bagian dari Jalan Tol Trans Jawa yang akan menghubungkan Merak, Banten hingga Banyuwangi, Jawa Timur. Jalan tol ini dibangun dengan target bisa digunakan pemudik pada lebaran 2017, meskipun belum dilapisi aspal. Pembebasan lahan awalnya ditargetkan selesai pada Desember 2016, tetapi karena beberapa kendala, target pembebasan lahan mundur ke Januari 2017. Pada tanggal 9 November 2018, sebagian dari Seksi I Tol Pemalang-Batang yakni segmen

Sewaka-SS Pemalang diresmikan Presiden Joko Widodo bersamaan dengan peresmian Jalan Tol Pejagan-Pemalang Seksi III dan IV (Brebes Timur-Sewaka). Sementara sebagian lain dari Seksi I yakni segmen SS Pemalang-Pekalongan, serta Seksi II (Pekalongan-Batang) diresmikan pada tanggal 20 Desember 2018. Tol ini terbagi menjadi 2 seksi yakni Seksi I (Pemalang - Pekalongan) panjang 20,05 km dan Seksi II (Pekalongan - Batang) panjang 16,7 km.

Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang dilakukan oleh PT. Pemalang Batang Toll Road. PT. Pemalang Batang Toll Road didirikan dengan berdasar pada akta Notaris Bonardo Nasution, S.H., No. 10 tanggal 15 Juni 2006. Kemudian, dasar hukum pendirian diperbaharui dengan Akta No. 14 tanggal 22 Juni 2006 dengan Notaris yang sama. Akta Pendirian telah mendapat pengesahan secara resmi dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia melalui surat Keputusan No.C-20478.HT.01.01.TH.2006 tanggal 13 Juli 2006.

PT. Pemalang Batang Toll Road hadir untuk turut memberikan kontribusi aktif dan penuh terhadap komitmen dan prioritas pemerintah terhadap pembangunan infrastruktur. PT Pemalang Batang Toll Road berfokus pada pembangunan dan pengelolaan jalan tol Pemalang Batang yang terbentang sejauh 39,2 kilometer (km) yang terbagi menjadi 2 seksi, yaitu Seksi I (Pemalang – Pekalongan) dengan panjang 23,3 km dan Seksi II (Pekalongan – Batang) dengan panjang 15,9 km. Tol ini memiliki persimpangan besar dengan ujung timur yaitu Jalan Tol Batang –

Semarang dan ujung barat yaitu Jalan Tol Pejagan – Pemalang yang keduanya sudah beroperasi. Jalan tol Pemalang – Batang ini adalah bagian dari Jalan Tol Trans Jawa yang kelak akan menghubungkan Merak, Banten hingga Banyuwangi, Jawa Timur.

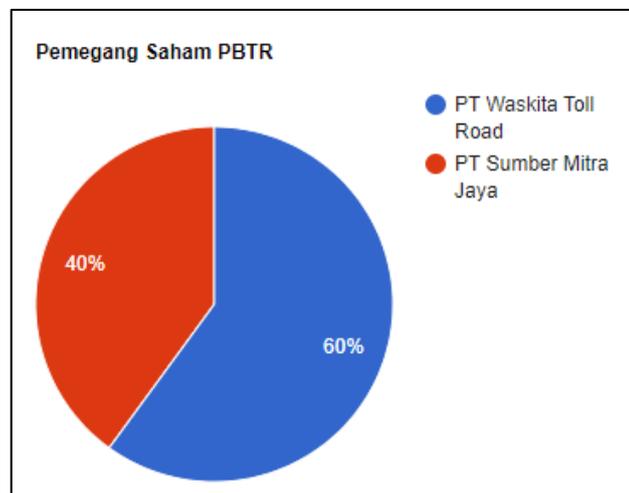
Misi PT. Pemalang Batang Toll Road adalah membangun dan mengoperasikan jalan tol dengan persyaratan, layanan pelanggan yang terbaik sehingga menjadi pilihan pengguna, manajemen biaya yang efektif, pertumbuhan bisnis berkelanjutan, pengelolaan aset dan sumber daya yang optimal. PT. Pemalang Batang Toll Road bergerak di bidang konstruksi dan pengelolaan jalan tol Pemalang - Batang dengan komposisi saham 60 persen dimiliki oleh PT. Waskita Toll Road dan 40 persen dimiliki oleh PT. Sumbet Mitra Jaya.

Tabel 4.11
Pemegang Saham PT. Pemalang Batang Toll Road

No.	Pemegang Saham	Lembar Saham	Persentase
1.	PT. Wakita Toll Road	13.757.646 lembar	60 %
2.	PT. Sumber Mitra Jaya	9.171.764 lembar	40 %
Total		22.929.410 lembar	100 %

Sumber: Dokumen PT. Pemalang Batang Toll Road, 2020.

Gambar 4.1
Pemegang Saham PT. Pemalang Batang Toll Road



Sumber: Dokumen PT. Pemalang Batang Toll Road, 2020.

Berdasarkan tabel 4.11 dan gambar 4.1 di atas, maka dapat diketahui bahwa pemegang saham PT. Pemalang Batang Toll Road adalah PT. Waskita Toll Road sebanyak 13.757.646 lembar saham atau 60 % saham dan PT. Sumber Mitra Jaya sebanyak 9.171.764 lembar atau 40 % saham.

a. PT. Waskita Toll Road

PT. Waskita Toll Road adalah anak perusahaan dari PT. Waskita Karya (Persero) Tbk yang secara khusus membidangi investasi jalan tol di Indonesia. PT. Waskita Toll Road berdiri pada Juni 2014. Sektor jalan tol merupakan salah satu sektor prioritas di industri infrastruktur. Pembangunan di sektor ini krusial untuk menopang pertumbuhan ekonomi ke depannya. Pertumbuhan WTR di perusahaan jalan tol akan didukung oleh Waskita, sebagai kontraktor Badan Usaha Milik Negara (“BUMN”) yang memiliki pengalaman di

pembangunan jalan tol. Saat ini, WTR memiliki 15 ruas dan 2 pipeline ruas jalan tol. Dari 17 ruas tol tersebut, 13 ruas tol terletak di pulau Jawa dan 6 ruas diantaranya merupakan bagian dari ruas Trans Jawa yang merupakan prioritas Pemerintah Indonesia.

b. PT. Sumber Mitra Jaya

PT. Sumber Mitra Jaya (SMJ) beroperasi sejak 1982 dan telah membangun reputasi sebagai mitra yang dapat diandalkan dalam pembangunan jalan, kontraktor penambangan batubara, dan kontraktor umum di Indonesia. Saat ini, SMJ adalah perusahaan nasional yang memperoleh kredibilitas dari portofolio yang memenuhi syarat untuk proyek-proyek sukses dengan memberikan kualitas tepat waktu dengan standar nasional dan internasional untuk pembangunan infrastruktur dan kontrak penambangan.

Adapun struktur pengurus PT. Pemalang Batang Toll Road adalah sebagai berikut:

Tabel 4.12
Struktur Pengurus PT. Pemalang Batang Toll Road

No.	Jabatan	Nama Pejabat
1.	Komisaris Utama	KUHAN SELVARETNAM
2.	Komisaris I	NOVIANTO ARI NUGROHO
3.	Komisaris II	R. ARDI ZULARDY
4.	Komisaris III	AMIR SYAMSUDDIN
5.	Direktur Utama	SUPRIYONO
6.	Direktur Teknik dan Operasional	ARMAN D. PANJAITAN
7.	Direktur Keuangan dan SDM	FATHUL ANWAR

Sumber: Dokumen PT. Pemalang Batang Toll Road, 2020.

3. Regulasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang

Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang merujuk kepada 3 (tiga) aspek tata ruang yakni:

- a. Tata Ruang Nasional

Rencana pembangunan Tol Pemalang-Batang menjadi salah satu prioritas yang disebut dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008, Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Pasal 18, tentang Sistem Jaringan Transportasi Nasional, ayat (5) disebutkan bahwa Jalan tol dikembangkan untuk mempercepat perwujudan jaringan jalan bebas hambatan sebagai bagian dari jaringan jalan nasional. Termasuk salah satunya Jalan Tol Pejagan – Pemalang, ruas jalan tol tersebut termasuk salah satu jalan bebas hambatan di Jawa Tengah yang menjadi prioritas pemerintah untuk dibangun.

- b. Tata Ruang Provinsi Jawa Tengah

Rencana Tol Pemalang-Batang juga menjadi salah satu prioritas pembangunan, seperti yang tertuang dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah, Nomor 6 tahun 2010, Tentang rencana tata ruang wilayah provinsi Jawa Tengah tahun 2009 – 2029. Pembangunan jalan Tol dimaksudkan mewujudkan Sistem Jaringan

Prasarana Wilayah Propinsi yang dapat mendukung pengembangan Kawasan Strategis yang ada di Jawa Tengah. Pada pasal 20 ayat 6 (d) tentang Rencana Pembangunan Jalan Tol sepanjang Perbatasan Jawa Barat – Pejagan – Pemalang – Batang – Semarang.

c. Tata Ruang Kabupaten

Rencana struktur ruang Wilayah Kabupaten menggambarkan sistem pusat-pusat kegiatan di wilayah kabupaten yang memberikan layanan bagi kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan disekitarnya yang berada dalam Wilayah Kabupaten, yang dihubungkan oleh sistem jaringan prasarana wilayah utama yang mengintegrasikan kesatuan wilayah kabupaten, serta didukung dan/atau dilengkapi dengan sistem jaringan prasarana lainnya sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Rencana sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten, meliputi Rencana Sistem jaringan prasarana utama serta rencana sistem prasarana lainnya. Salah satu sistem jaringan prasarana utama, yang akan dikembangkan adalah pengembangan sistem jaringan transportasi darat; antara lain pengembangan jaringan jalan nasional jalan Tol.

Rencana pembangunan Jalan Tol Pemalang-Batang, selain tertuang secara eksplisit dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Nasional dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Propinsi, juga tertuang dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kota. Dalam hal ini Kabupaten Batang memiliki Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) 2011-2031, Perda Kabupaten Batang Nomor 2 tahun 2011, Pasal 17 ayat 1(a)

tentang pengembangan jalan bebas hambatan yang menghubungkan Pemalang-Batang. Hal tersebut juga di kemukakan oleh Fahrurrozi selaku Kasubbag Otonomi Daerah di Tata Pemerintahan sekretariat daerah Kabupaten Batang yang mengatakan bahwa:

“Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa untuk Ruas Pemalang-Batang di Kabupaten Batang ini sesuai dan sejalan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang, Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di Kabupaten Batang itu sendiri tertuang dalam Perda Kabupaten Batang Nomor 2 tahun 2011”.¹⁰⁴

Wawancara lain juga penulis lakukan dengan Moh. Hatta selaku Kepala Tata Pemerintahan Pengaturan Tanah Pemerintah di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, mengatakan bahwa:

“Pembangunan Jalan Tol itu sendiri penting untuk dilaksanakan, maka dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan rencana tata ruang dan wilayah, pada pembangunan jalan tol trans jawa Pemalang-Batang ini sendiri telah sesuai dan sejalan dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten Batang”.¹⁰⁵

Dari wawancara di atas penulis menyimpulkan bahwa, dalam setiap pembangunan di suatu daerah (pembangunan untuk kepentingan umum) maka pembangunan tersebut harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), baik Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Nasional, Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Dalam hal ini pembangunan jalan tol trans jawa ruas pejalan-pemalang berpedoman pada rencana tata

¹⁰⁴ Fahrurrozi, Kasubbag Otonomi Daerah di Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Batang, 01 November 2021, Kediaman Fahrurrozi, 20.00 WIB.

¹⁰⁵ Moh. Hatta, Kepala Tata Pemerintahan Pengaturan Tanah Pemerintah di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, 02 November 2021, Kediaman Moh. Hatta, 21.00 WIB.

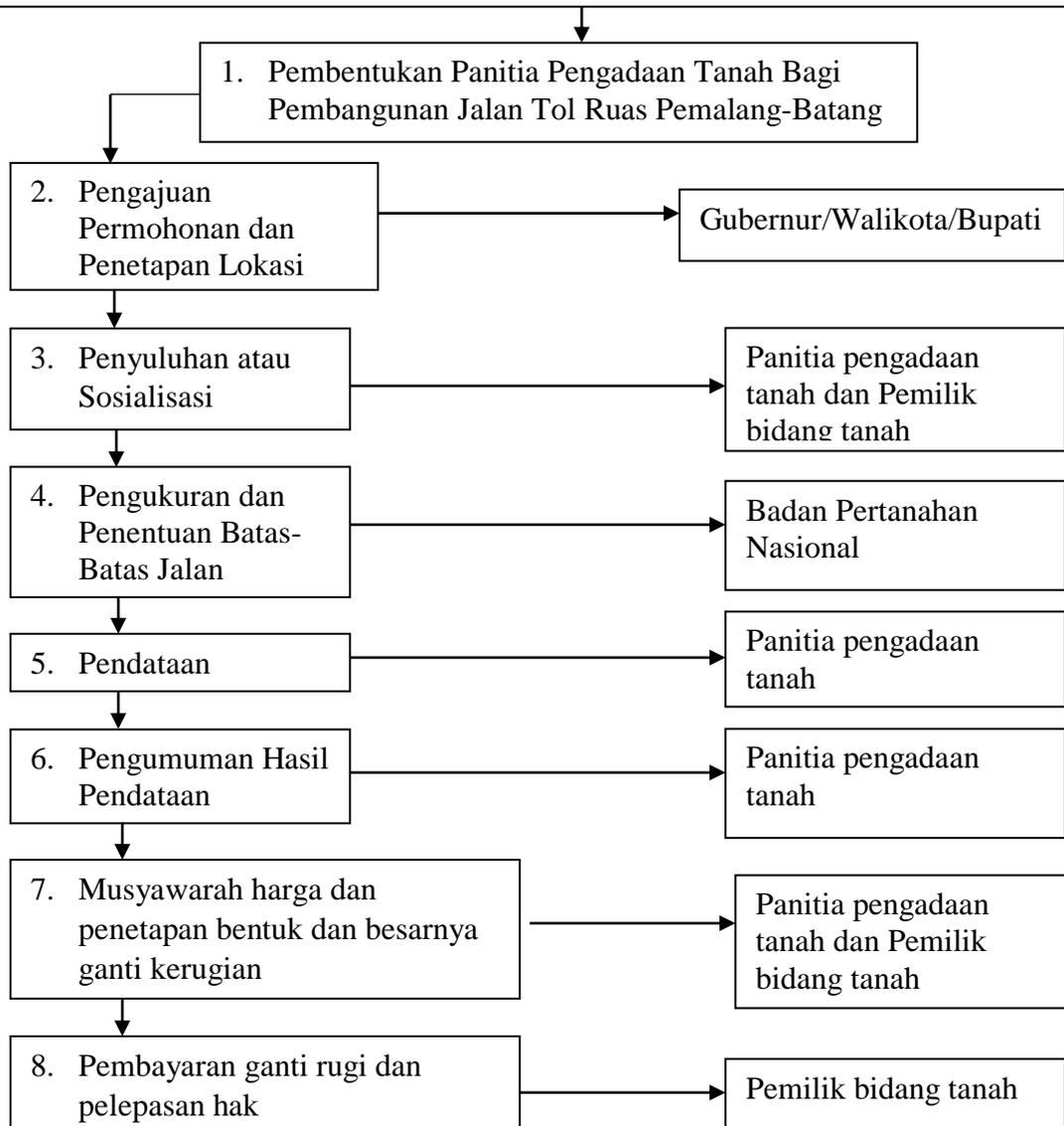
ruang wilayah yang dituangkan dalam Perda Kabupaten Batang Nomor 2 tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2011-2031.

Pengadaan tanah memang sangat berpengaruh besar bagi suatu pembangunan, tak terkecuali pembangunan untuk sarana dan prasarana bagi kepentingan umum, salah satunya adalah pembangunan Infrastruktur berupa jalan bebas hambatan (Jalan Tol). Tanpa adanya Pembebasan Tanah tidak mungkin pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Kabupaten Batang dapat dilaksanakan.

Mengenai tahapan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang adalah sebagai berikut:

Gambar 4.2
Tahapan Kegiatan Pengadaan Tanah Pada Pembangunan Jalan Tol
Ruas Pemalang-Batang

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3).
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria.
- c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- d. Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- e. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.
- f. Surat Keputusan Gubernur Nomor 620/1/2012 tentang Perpanjangan Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Provinsi Jawa Tengah
- g. Keputusan Bupati Batang Nomor 141/002.B Tahun 2012 Tentang Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Kabupaten Batang



Berdasarkan gambar 4.2 di atas, maka dapat diketahui bahwa tahapan kegiatan pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang ada 8 (delapan) tahapan, yakni:

a. Tahap Pertama: Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang

Panitia pengadaan tanah mempunyai peran utama dalam pembebasan dan pelaksanaan pengadaan tanah. Panitia Pengadaan Tanah (P2T) merupakan kepanjangan tangan pemerintah sebagai aparat yang menduduki barisan terdepan, dalam setiap pengadaan tanah baik tanah untuk kepentingan umum maupun kepentingan lainnya. Panitia ini dibentuk setelah surat penetapan persetujuan lokasi oleh Gubernur tersebut dikeluarkan. Dengan di keluarkannya surat keputusan Gubernur Nomor 620/1/2012 tertanggal 10 Januari 2012 tentang Perpanjangan Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Provinsi Jawa Tengah, maka proses pengadaan tanah sudah dapat dilakukan. Untuk mempercepat pembangunan jalan Tol Trans Jawa tersebut, maka setiap pemerintah daerah yang daerahnya terkena pembangunan jalan tol trans jawa harus membentuk panitia pengadaan tanah (P2T).

Di Kabupaten Batang sendiri, pembentukan Panitia Pengadaan Tanah (P2T) mengacu kepada Keputusan Bupati Batang Nomor 141/002.B Tahun 2012 Tentang Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Kabupaten Batang. Wawancara dengan Fahrurrozi selaku Kasubbag Otonomi Daerah di Tata Pemerintahan sekretariat daerah Kabupaten Batang mengatakan bahwa:

“Setelah ditetapkan lokasi dan ijin pengadaan tanah maka Bupati membentuk tim yang nantinya itu mengatur jalannya pengadaan tanah baik dalam sosialisasi tentang peruntukan tanah untuk pembangunan jalan tol tersebut, dengan tahapan-tahapan melakukan inventarisasi dan identifikasi, musyawarah dengan pemilik hak atas tanah dan menentukan harga ganti rugi serta menyelesaikan permasalahan-permasalahan dalam proses pengadaan tanah tersebut”.¹⁰⁶

Adapun Panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pematang-Batang diuraikan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 4.13
Susunan Keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Kabupaten Batang

No.	Jabatan Dalam Dinas	Kedudukan Dalam Panitia	Satgas
1.	Sekretaris Daerah Kabupaten Batang	Ketua merangkap Anggota	Satgas A
2.	Asisten I Sekda Kabupaten Batang	Wakil Ketua merangkap Anggota	Satgas A
3.	Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Batang	Sekretaris merangkap Anggota	Satgas A
4.	Kepala Bagian Pemerintahan Setda Kabupaten Batang	Anggota	Satgas A
5.	Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Batang	Anggota	Satgas A
6.	Kepala Dinas Pertanian, Kehutanan dan Konservasi Tanah Kabupaten Batang	Anggota	Satgas A
7.	Kepala Bagian Hukum, Organisasi dan Ketertiban	Anggota	Satgas A

¹⁰⁶ Fahrurrozi, Kasubbag Otonomi Daerah di Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Batang, 01 November 2021, Kediaman Fahrurrozi, 20.00 WIB.

	Setda Kabupaten Batang		
8.	Camat Setempat	Anggota	Satgas B
9.	Kepala Desa/Kelurahan Setempat	Anggota	Satgas B

Sumber: Data Panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang, 2020.

Dari susunan panitia di atas masing-masing pihak mempunyai tugas yang terlampir dalam susunan keanggotaan, sebagaimana dalam Surat Keputusan Bupati Nomor 141/002.B Tentang Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Kabupaten Batang. Tugasnya adalah sebagai berikut:

- 1) Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat;
- 2) Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas bidang tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
- 3) Mengadakan penelitian mengenai status hukum bidang tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;
- 4) Mengumumkan hasil penelitian dan inventarisasi;
- 5) Menerima hasil penelitian harga tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dari lembaga atau Tim Penilai Harga Tanah dan Pejabat yang bertanggungjawab menilai bangunan dan/atau tanaman dan/atau bendabenda lain yang berkaitan dengan tanah;

- 6) Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi;
- 7) Menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
- 8) Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada para pemilik;
- 9) Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak;
- 10) Mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan Kantor Pertanahan Kabupaten Batang;
- 11) Menyampaikan permasalahan disertai pertimbangan penyelesaian pengadaan tanah kepada Bupati apabila musyawarah tidak tercapai kesepakatan untuk pengambilan keputusan.

b. Tahap Kedua: Pengajuan Permohonan dan Penetapan Lokasi

Pengajuan permohonan tersebut dituangkan dalam bentuk proposal, pengajuan proposal untuk pembangunan Jalan tol ruas Pematang-Batang dilakukan oleh pihak instansi yaitu Dirjen Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum kepada Kantor Pertanahan Provinsi Jawa Tengah, setelah permohonan diajukan maka diadakan koordinasi dengan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam hal ini Gubernur Jawa Tengah, kemudian Gubernur memerintahkan Kepala Kantor Pertanahan Provinsi Jawa Tengah untuk melakukan koordinasi

dengan pihak-pihak terkait, dalam hal ini Pemerintah Daerah dari masing-masing daerah yang terkena pembangunan jalan tol baik bupati/walikota tiap-tiap daerah, kantor pertanahan tiap-tiap daerah yang terkena pembangunan jalan tol, dan instansi-instansi tiap daerah yang terkait dengan pembangunan jalan tol tersebut.

Pengkoordinasian tersebut dilakukan untuk melakukan penelitian kesesuaian lahan yang dimohonkan untuk pembangunan, apakah sesuai dengan peruntukannya atau tidak, tentu saja dengan mempertimbangkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) baik Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Nasional, Provinsi, maupun Kabupaten/Kota. Setelah prosedur/pengkoordinasian tersebut dilakukan dan sudah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota yang terkena pembangunan jalan tol Trans Jawa itu maka Gubernur akan mengeluarkan Surat Keputusan (SK) ijin penetapan lokasi. Wawancara dengan Supriyono selaku Direktur Utama Pematang-Batang Toll Road mengatakan bahwa :

“Pembangunan fasilitas untuk kepentingan umum yang membutuhkan tanah melalui cara pengadaan tanah memang harus melakukan permohonan terlebih dahulu sebelum diadakan penetapan lokasi lahan, dalam hal ini pembangunan Jalan Tol Trans Jawa permohonan tersebut diajukan oleh Dirjen Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dengan cara mengajukan surat permohonan perpanjangan penetapan lokasi (SP2LP) Nomor Um 01.03-Db/555 tanggal 22 Nopember 2011, surat ini diajukan ke Kantor Pertanahan Provinsi Jawa Tengah yang isinya perihal permohonan perpanjangan surat persetujuan penetapan lokasi pembangunan (SP2LP) ruas jalan tol trans jawa di provinsi jawa tengah. Setelah surat permohonan tersebut diterima oleh

kantor pertanahan provinsi jawa tengah maka dilakukan koordinasi dengan kantor pertanahan di tiap-tiap daerah yang terkena pembangunan jalan tol itu”.¹⁰⁷

Hal senada juga sebagaimana dikatakan oleh H. Usman Muhtarom selaku Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang mengatakan bahwa:

“Permohonan memang sudah diajukan oleh Dirjen Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum kepada Kantor Pertanahan Provinsi Jawa Tengah dan selanjutnya diajukan ke Pemerintah Provinsi Jawa Tengah untuk dilakukan koordinasi mengenai penelitian peruntukan lahan, kesesuaian lahan agar lahan yang dimohon benar-benar sesuai dengan peruntukkannya dan memang digunakan untuk kepentingan umum. Setelah pengkoordinasian tersebut selesai, kemudian Gubernur Jawa Tengah mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 620/1/2012 tertanggal 10 Januari 2012 tentang Perpanjangan Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Provinsi Jawa Tengah”.¹⁰⁸

Dari hasil wawancara di atas dapat diketahui bahwa pelaksanaan permohonan penetapan lokasi dalam pembangunan jalan Tol Trans Jawa sudah dilakukan oleh Dirjen Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum, hal tersebut dapat dilihat dari surat yang dikirim oleh Dirjen Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum kepada Kantor Pertanahan Provinsi Jawa Tengah Nomor Um 01.03-Db/555 tanggal 22 Nopember 2011 tentang permohonan perpanjangan surat persetujuan penetapan lokasi pembangunan (SP2LP) ruas jalan Tol

¹⁰⁷ Supriyono, Direktur Utama Pemalang-Batang Toll Road, 03 November 2021, Kediaman Supriyono, 19.00 WIB.

¹⁰⁸ H. Usman Muhtarom, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang, 07 November 2021 Kediaman H. Usman Muhtarom, 20.00 WIB.

Trans Jawa di provinsi Jawa Tengah, sehingga dikeluarkanlah Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Keputusan Nomor 620/1/2012 tertanggal 10 Januari 2012 tentang Perpanjangan Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Provinsi Jawa Tengah.

c. Tahap Ketiga: Penyuluhan atau Sosialisasi

Tim Pengadaan Tanah (TPT) dan Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Kabupaten Batang melaksanakan sosialisasi/penyuluhan untuk menjelaskan manfaat, maksud dan tujuan pembangunan kepada masyarakat serta dalam rangka memperoleh kesediaan dari para pemilik. Sosialisasi/penyuluhan dilaksanakan di tempat yang ditentukan dalam surat undangan yang dibuat oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Batang. Di Kabupaten Batang ini sendiri sosialisasi dilakukan di tiap-tiap balai desa bagi desa yang wilayahnya terkena proyek pembangunan jalan tol itu sendiri.

Di Kabupaten Batang itu sendiri sosialisasi pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol tersebut telah dilaksanakan di seluruh wilayah yang terkena pengadaan tanah yang meliputi 15 desa yang tersebar di 5 Kecamatan, meliputi Kecamatan Warungasem, Kecamatan Subah, Kecamatan Batang, Kecamatan Gringsing, dan Kecamatan Kandeman. Mengenai hal tersebut juga dinyatakan oleh Darsono selaku Camat Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang mengatakan bahwa:

*“Pelaksanaan sosialisasi atau penyuluhan pembebasan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Pemalang-Batang dilakukan di 15 Desa yang tersebar dalam 5 Kecamatan yang mana sosialisasinya dilakukan di masing-masing balai desa yang desanya terkena proyek pembangunan jalan tol tersebut”.*¹⁰⁹

Adapun untuk Kabupaten Batang pelaksanaan penyuluhan atau sosialisasi tersebut dilakukan oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Batang yang menjabat sebagai Ketua sekaligus anggota Panitia Pengadaan Tanah untuk pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Batang. Adapun jadwal penyuluhan atau sosialisasi tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 4.14
Jadwal Penyuluhan atau Sosialisasi Panitia Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang

No.	Nama Kecamatan	Tanggal Penyuluhan/Sosialisasi
1.	Warungasem	1. 28 Februari 2013 2. 02 Maret 2013
2.	Subah	1. 14 April 2013 2. 05 Mei 2013
3.	Batang	1. 12 Juni 2013 2. 09 Juli 2013
4.	Gringsing	1. 05 Agustus 2013 2. 13 September 2013
5.	Kandeman	1. 08 Oktober 2013 2. 22 November 2013

Sumber: Data Panitia Pengadaan Tanah untuk pembangunan Jalan Tol ruas Pemalang-Batang, 2020.

¹⁰⁹ Darsono, Camat Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang, 12 November 2021 Kediaman Darsono, 20.00 WIB.

Mengenai penyuluhan atau sosialisasi tersebut juga dinyatakan oleh Nur Kholis selaku salah seorang warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan jalan tol Pemalang-Batang, mengatakan bahwa:

*“Pelaksanaan sosialisasi atau penyuluhan pembebasan lahan yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah dilakukan sebanyak kurang lebih 2 kali di setiap kecamatan, penyuluhan tersebut dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah dengan masyarakat yang tanahnya terkena proyek pembangunan Jalan Tol berupa tatap muka yang dilakukan di kecamatan setempat”.*¹¹⁰

d. Tahap Keempat: Pengukuran dan Penentuan Batas-Batas Jalan

Setelah diadakan sosialisasi dan penyuluhan mengenai rencana adanya pembangunan Jalan Tol ruas Pemalang-Batang tersebut, panitia pengadaan tanah memulai kegiatan pengadaan tanah dengan melakukan pengukuran dan pemasangan patok. Pemasangan patok tersebut dilakukan oleh Tim Pengadaan Tanah (TPT) dengan dasar pemasangan patok itu maka dilakukan pengukuran dan penentuan batas-batas bidang tanah yang terkena rencana pembangunan jalan tol oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Batang. Pemasangan patok itu dilakukan pada tanggal 12 Januari 2014 yang berlangsung selama 7 hari.

Kegiatan pematokan tersebut dimulai dari Kecamatan Warungasem dan berakhir di Kecamatan Gringsing. Kegiatan tersebut melibatkan lurah, kepala desa, dan beberapa tokoh masyarakat

¹¹⁰ Nur Kholis, warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan jalan tol Pemalang-Batang, 14 November 2021, Kediaman Nur Kholis, 20.00 WIB.

setempat dengan harapan perwakilan masyarakat tersebut dapat mengetahui tentang rencana rute Jalan Tol yang akan dibangun tersebut. Mengenai pengukuran dan penentuan batas-batas jalan tersebut juga dinyatakan oleh Darsono selaku Camat Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang mengatakan bahwa:

“Pemasangan Patok itu dilakukan selama 7 hari sejak tanggal 12 Januari 2014, saya beserta warga saya membantu pemasangan patok tersebut yang dilakukan oleh Tim Pengadaan Tanah (TPT)”.¹¹¹

e. Tahap Kelima: Pendataan

Setelah dilakukan pengukuran dan penentuan batas-batas jalan pada lokasi yang terkena proyek pembangunan jalan tol tersebut, kemudian dilakukan pendataan. Pendataan tersebut dilakukan untuk mengetahui secara jelas dan terperinci terkait dengan kondisi fisik dan nonfisik tanah yang terkena proyek pembangunan Jalan Tol tersebut. Pendataan tersebut dilakukan oleh Satuan Tugas A (Satgas A), Mengenai hal tersebut juga dinyatakan oleh Moh. Hatta selaku Kepala Tata Pemerintahan Pengaturan Tanah Pemerintah di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, mengatakan bahwa:

“Pendataan tersebut dilakukan oleh Satuan Tugas A (Satgas A) untuk mendata kondisi fisik dan non fisik tanah yang terkena proyek pembangunan jalan tol. Satuan Tugas A (Satgas A) terdiri dari: Petugas dari Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, Petugas dari Dinas Pekerjaan Umum, Petugas dari Dinas Pertanian, Petugas dari Dinas Gabungan Instansi / Unit Kerja,

¹¹¹ Darsono, Camat Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang, 12 November 2021 Kediaman Darsono, 20.00 WIB.

*Petugas dari Sekretariat Panitia. Pendataan tersebut dilakukan pada tanggal 26 Maret 2014”.*¹¹²

Dalam pelaksanaan pendataan atau inventarisasi diperoleh hasil sebagai berikut:

- 1) Panjang Luas Tol Trans Jawa Pemalang-Batang sepanjang $\pm 36,75$ Km.
- 2) Tol ini terbagi menjadi 2 seksi yakni Seksi I (Pemalang - Pekalongan) panjang 20,05 km dan Seksi II (Pekalongan - Batang) panjang 16,7 km.
- 3) Tanah yang dipergunakan untuk Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Batang dari pengukuran hasil Inventarisasi Seluas 1.813.911 m² atau ± 181 Ha yang terdiri dari 2.214 bidang tanah yang meliputi 5 Kecamatan yang terdiri dari 15 Desa.
- 4) Dari 181 Ha lahan Tersebut 58 % merupakan Sawah, 4 % merupakan lahan untuk tanaman keras, 32 % lahan untuk bangunan, dan 6 % untuk peruntukan lain.
- 5) Alas hak penguasaan/pemilikan tanah yang terkena tol dari yang paling dominan secara berturut-turut adalah sebagai berikut: Girik/Letter C, Akte Jual Beli/AJB, Sertifikat Hak Milik/SHM, dan sisanya tersebar dengan jumlah yaitu : (Tanah Garapan dan Akta Waris/Hibah).

¹¹² Moh. Hatta, Kepala Tata Pemerintahan Pengaturan Tanah Pemerintah di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, 02 November 2021, Kediaman Moh. Hatta, 21.00 WIB.

6) Indikasi nilai ganti kerugian tanah Tertinggi: Rp. 420.000 / m² dan yang terendah : Rp. 290.00 / m².

f. Tahap Keenam: Pengumuman Hasil Pendataan

Setelah dilakukan pendataan Atas Kondisi fisik maupun non fisik tanah tersebut maka dilakukan pengumuman hasil pendataan yang telah dilakukan. Pengumuman hasil tersebut ditempel di Kantor Desa dan Kecamatan setempat serta di Kantor Pertanahan selama 30 Hari. Penempelan Hasil Pendataan tersebut dilakukan dalam rangka memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk mengajukan keberatan atas hasil pendataan tersebut. Selain dilakukan penempelan pengumuman hasil pendataan di kantor kecamatan dan kantor desa tersebut dilakukan pengumuman juga dilakukan melalui website selama 7 Hari dan juga melalui media massa. Hal ini juga dinyatakan oleh Darsono selaku Camat Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang mengatakan bahwa:

*“Pengumuman hasil pendataan yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T) itu ditempel di kantor kecamatan dan juga ditempel di balai desa di masing-masing desa yang desanya terkena pembangunan jalan tol tersebut”.*¹¹³

Wawancara lain juga penulis lakukan kepada Kuwati selaku warga Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang yang tanahnya terkena pembangunan jalan Tol, yang mengatakan bahwa:

¹¹³ Darsono, Camat Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang, 12 November 2021 Kediaman Darsono, 20.00 WIB.

“Iya mas, setelah tanah saya di data dari pihak yang membutuhkan tanah, kemudian di umumkan hasil pendataannya yang di tempel di kantor kecamatan dan balai desa, pengumuman tersebut ditempel selama 30 hari. Katanya Penempelan Hasil Pendataan tersebut dilakukan untuk memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk mengajukan keberatan atas hasil pendataan tersebut”.¹¹⁴

- g. Tahap Ketujuh: Musyawarah harga dan penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah, tahapan musyawarah dan penetapan bentuk besarnya ganti rugi sangat berpengaruh besar demi tercapainya pelaksanaan pengadaan tanah. Akan tetapi banyak terjadi ketidak sepakatan mengenai besarnya ganti kerugian dan bentuk ganti rugi yang diberikan pihak yang membutuhkan tanah dengan para pemilik tanah, sehingga dapat menimbulkan permasalahan besar dalam pengadaan tanah. Musyawarah merupakan cara terbaik dalam penentuan besarnya ganti rugi dan apabila dengan cara musyawarah dapat dicapai kesepakatan antara pemilik tanah dengan instansi yang memerlukan tanah dapat dikatakan sebagai keputusan tertinggi, terbaik dan tidak dapat diganggu gugat oleh pihak lain.

Pelaksanaan musyawarah dilaksanakan untuk menetapkan besarnya ganti rugi yang akan diberikan oleh Tim Pengadaan Tanah kepada warga yang terkena pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol sesuai dengan prinsip-prinsip musyawarah yang tertuang dalam

¹¹⁴ Kuwati, warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan jalan tol Pemalang-Batang, 20 November 2021, Kediaman Kuwati, 20.00 WIB.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah dimana dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk proyek Jalan Tol Trans Jawa tersebut proses negosiasi/musyawarah ganti rugi memang banyak mendapat kendala, sehingga proses musyawarah dan pendekatan terus dilakuka oleh Panitia Pengadaan Tanah kepada warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan Jalan Tol. Proses musyawarah ini dilakukan berkali-kali dan hal-hal yang dibahas dalam musyawarah tersebut meliputi:

- 1) Rencana pembangunan untuk kepentingan umum dilokasi tersebut.
- 2) Bentuk dan/atau besarnya ganti rugi.

Musyawarah bentuk/dan atau besarnya ganti rugi berpedoman pada:

- 1) NJOP (Nilai Jual Objek Pajak)
- 2) Kesepakatan Para pihak
- 3) Hasil penilaian

Tidak dapat dipungkiri didalam proses pelaksanaan musyawarah banyak terdapat permasalahan-permasalahan yang terjadi seperti yang ungkapkan oleh Supriyono selaku Direktur Utama Pemalang-Batang Toll Road mengatakan bahwa :

“Saat proses musyawarah banyak terdapat hambatan-hambatan yang ditemui, akan tetapi hambatan yang paling banyak terjadi yaitu masalah kesepakatan harga antara tim penilai tanah dengan warga yang memiliki

*tanah tersebut, tidak sesuai harga yang di tawarkan dengan harga yang diminta, sehingga tidak ditemukannya titik terang tentang kesepakatan harga. Akan tetapi dengan pendekatan-pendekatan yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah dengan masyarakat yang terkena pembangunan jalan tol sehingga terjadi kesepakatan harga”.*¹¹⁵

h. Tahap Kedelapan: Pembayaran ganti rugi dan pelepasan hak

Dari hasil musyawarah dan penetapan besarnya ganti rugi bagi warga yang setuju dengan harga yang ditentukan oleh panitia, maka akan dibuatkan buku tabungan oleh panitia pengadaan tanah. Dimana dengan buku tabungan tersebut maka uang ganti rugi akan langsung di transfer oleh panitia pengadaan tanah kepada masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan jalan tol melalui rekening tersebut. Hal ini dilakukan untuk mengurangi kecurang-kecurangan oknum yang tidak bertanggung jawab yang nantinya akan merugikan masyarakat tersebut.

Untuk mengetahui mengenai ganti rugi tersebut, penulis juga melakukan wawancara dengan H. Usman Muhtarom selaku Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang mengatakan bahwa:

“Ganti rugi itu diberikan oleh panitia pengadaan tanah kepada masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan jalan tol dengan membikinkan/membukakan tabungan

¹¹⁵ Supriyono, Direktur Utama Pemalang-Batang Toll Road, 03 November 2021, Kediaman Supriyono, 19.00 WIB.

*baru, yang nantinya uang ganti rugi itu akan langsung di transfer ke rekening masing-masing warga”.*¹¹⁶

Kemudian penulis melakukan wawancara dengan Supriyono selaku Direktur Utama Pemalang-Batang Toll Road mengatakan bahwa :

*“Untuk meminimalisasi kecurangan-kecurangan yang dilakukan oknum yang tidak bertanggung jawab, maka ganti rugi itu diberikan kepada masyarakat dengan cara membukakan rekening baru pada saat itu menggunakan rekening bank Mandiri. Yang mana ganti rugi tersebut akan langsung di transfer kepada masyarakat secara langsung”.*¹¹⁷

Lalu penulis juga melakukan wawancara dengan salah satu warga yang menerima ganti rugi tersebut, penulis melakukan wawancara dengan Muhaimin selaku warga Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang yang tanahnya terkena pembangunan jalan Tol Pemalang-Batang, yang mengatakan bahwa:

*“Iya mas, waktu penyerahan ganti rugi pada waktu itu saya dan warga yang lainnya yang tanahnya terkena pembangunan jalan tol tersebut dibuatkan rekening baru, katanya nanti biar uang ganti ruginya di transfer langsung ke rekening tersebut. Biar ngga ada kecurangan-kecurangan yang dilakukan pihak lain”.*¹¹⁸

Sementara bagi warga yang belum setuju dengan harga yang ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah, maka dilakukan pendekatan-

¹¹⁶ H. Usman Muhtarom, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang, 07 November 2021 Kediaman H. Usman Muhtarom, 20.00 WIB.

¹¹⁷ Supriyono, Direktur Utama Pemalang-Batang Toll Road, 03 November 2021, Kediaman Supriyono, 19.00 WIB.

¹¹⁸ Muhaimin, warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan jalan tol Pemalang-Batang, 22 November 2021, Kediaman Muhaimin, 20.00 WIB.

pendekatan secara personal kepada pemilik tanah, sehingga tercapai kata sepakat diantara kedua belah pihak. Sementara dalam pelaksanaannya disaksikan oleh seluruh Panitia Pengadaan Tanah serta dilampiri surat pernyataan pelepasan hak orang perorangan, ditandatangani oleh pemegang hak atas tanah dan instansi yang memerlukan tanah.

B. Implementasi Kebijakan Panitia Pengadaan Tanah Dalam Penetapan Validasi Bidang Tanah Pada Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang

Berdasarkan penjelasan regulasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang di atas, maka untuk mengetahui implementasinya. Penulis melakukan kajian lapangan yang didapatkan kenyataan bahwa musyawarah harga dan penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian yang telah diuraikan di atas tersebut dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah. Musyawarah tersebut dilakukan di 15 desa yang tersebar di 5 kecamatan, sesuai dengan apa yang telah dijelaskan di atas. Dari 2.214 bidang tanah yang ditargetkan masih ada 3 bidang yang terjadi ketidaksesuaian luas bidang tanah antara pemilik tanah dengan panitia pengadaan tanah. Hal ini sebagaimana dijelaskan Supriyono selaku Direktur Utama Pemalang-Batang Toll Road mengatakan bahwa :

*“Dari 2.214 bidang tanah yang dibutuhkan masih ada 3 bidang yang terdapat masalah, hal ini dikarenakan pemilik tanah tidak menyetujui dengan luasan bidang tanah yang tercatat saat validasi, terdapat perbedaan antara luasan bidang tanah dalam validasi dengan kenyataan di lapangan”.*¹¹⁹

Mengenai permasalahan dalam pembebasan 3 bidang tanah tersebut, penulis juga melakukan wawancara dengan Nur Kholis selaku salah seorang warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan jalan tol Pemalang-Batang, mengatakan bahwa:

*“Jadi gini mas, bukannya saya tidak mau melepas tanah saya untuk pembuatan Jalan tol tersebut, akan tetapi luasan bidang tanah yang ditertulis panitia pengadaan tanah saya rasa belum cocok dengan luasan bidang tanah yang saya miliki, saya memiliki luasan bidang tanah seluas 2.191 m² tetapi oleh Panitia Pengadaan Tanah hanya tercatat seluas 15 m² saja tentu saja saya keberatan sekali karena saya kehilangan banyak luasan tanah yang seharusnya tercatat 2.191 m². Ini sangat merugikan saya pribadi sekalu pemilik bidang tanah”.*¹²⁰

Penulis juga melakukan wawancara dengan Kuwaiti selaku salah seorang warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan jalan tol Pemalang-Batang, mengatakan bahwa:

“Saya memiliki bidang tanah seluas 3.000 m² di Desa Cepagang tetapi oleh Panitia Pengadaan Tanah untuk pembangunan Jalan Tol Pemalang-Batang hanya ditulis 601 m² saja. Tentu saja hal ini membuat saya rugi besar mas, jadi saya menolak dan tidak terima hal ini. Saya hanya menerima ganti rugi senilai 180 jutaan saja padahal ganti rugi yang seharusnya saya terima adalah sekitar 3.000 m² x Rp. 290.000,- berarti sekitar 870 jutaan”.

¹¹⁹ Supriyono, Direktur Utama Pemalang-Batang Toll Road, 03 November 2021, Kediaman Supriyono, 19.00 WIB.

¹²⁰ Nur Kholis, warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan jalan tol Pemalang-Batang, 14 November 2021, Kediaman Nur Kholis, 20.00 WIB.

Penulis juga melakukan wawancara dengan Muhaimin selaku salah seorang warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan jalan tol Pemalang-Batang, mengatakan bahwa:

*“Entah apa yang terjadi mas, saya kan memiliki bidang tanah seluas 2.200 m² tetapi oleh panitia pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Pemalang-Batang malah ditulis hanya 1.090 m² saja. Wah, kalo begini caranya saya tidak terima dan saya tentu saja rugi mas”.*¹²¹

Dari hasil wawancara yang penulis lakukan tersebut, dapat diketahui bahwa panitia pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Pemalang-Batang mengalami permasalahan dengan ketiga pemilik lahan yang ada di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang, dimana terdapat kesalahan dalam pengukuran atau penetapan hasil luasan bidang tanah yang berdampak pembangunan jalan tol Pemalang-Batang.

Penulis melakukan wawancara dengan Moh. Hatta selaku Kepala Tata Pemerintahan Pengaturan Tanah Pemerintah di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, mengatakan bahwa:

“Untuk di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang memang terdapat tiga orang pemilik bidang tanah yang merasa keberatan dengan ganti rugi yang kami tetapkan, hal ini karena terjadi perbedaan antara luasan bidang tanah yang kami tuliskan di validasi dengan luasan bidang tanah yang sebenarnya di lapangan. Setelah kami selidiki dan lakukan musyawarah ternyata kesalahan tersebut karena adanya luasan bidang tanah yang dimiliki oleh ketiga orang tersebut ikut tertulis atau tercampur dengan pemilik bidang tanah lain. Namun setelah kami lakukan musyawarah dan pendekatan

¹²¹ Muhaimin, warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan jalan tol Pemalang-Batang, 22 November 2021, Kediaman Muhaimin, 20.00 WIB.

*personal, Alhamdulillah masalah ini dapat diselesaikan dengan baik”.*¹²²

Hal senada juga sebagaimana dikatakan oleh H. Usman Muhtarom selaku Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang mengatakan bahwa:

*“Khusus untuk di Desa Cepagan ada permasalahan yakni ada tiga orang pemilik lahan yang mengaku bahwa terjadi kesalahan dalam penetapan luasan bidang tanah yang telah kami tetapkan, ternyata setelah kami lakukan penyelidikan dan musyawarah bersama menghasilkan bahwa memang terjadi kesalahan dalam pencatatan di lembar validasi, hal ini terjadi karena luasan milik ketiga orang tersebut masuk atau tercatat di luasan bidang tanah orang lain”.*¹²³

Wawancara dengan H. Maizun Chozin selaku advokat warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan jalan tol Pemalang-Batang mengatakan bahwa :

*“Untuk kasus di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang sudah kami selesaikan dengan baik. Jadi masalah nya adalah lahan milik Nur Kholis, Kuwati dan Muhaimin terjadi kesalahan dalam penulisan, luasan lahan yang mereka miliki tercampur dengan luasan lahan yang dimiliki oleh Muhdlorun. Tetapi hal ini sudah kami selesaikan dengan cara musyawarah dan Muhdlorun juga setuju untuk mengembalikan apa yang menjadi milik Nur Kholis, Kuwati dan Muhaimin”.*¹²⁴

¹²² Moh. Hatta, Kepala Tata Pemerintahan Pengaturan Tanah Pemerintah di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, 02 November 2021, Kediaman Moh. Hatta, 21.00 WIB.

¹²³ H. Usman Muhtarom, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang, 07 November 2021 Kediaman H. Usman Muhtarom, 20.00 WIB.

¹²⁴ H. Maizun Chozin, advokat warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan jalan tol Pemalang-Batang, 25 November 2021, Kediaman H. Maizun Chozin, 20.00 WIB.

Setelah dilaksanakan musyawarah bentuk kerugian kegiatan pengadaan tanah pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang yang berlokasi di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem kabupaten Batang tanggal 26 Desember 2018, maka dihasilkan keputusan bahwa Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah memberikan revisi validasi pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak menerima ganti keruigan sebagai berikut:

Tabel 4.15
Revisi Validasi Pemberian Ganti Kerugian Pada Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang

No.	Nama Penerima Ganti Kerugian	Sebelum Revisi Validasi			Sesudah Revisi Validasi	
		NUB	Luas Bidang Tanah (m ₂)	Nilai Ganti Rugi (Rp.)	Luas Bidang Tanah (m ₂)	Nilai Ganti Rugi (Rp.)
1.	Nurkholis	10	15	4.516.500	2.191	635.390.000
2.	Kuwati	11	601	180.963.000	3.000	870.000.000
3.	Muhaimin	12	1.090	328.202.400	2.200	638.000.000
Jumlah			1.706	513.681.900	7.391	2.143.390.000

Dari hasil penelitian yang penulis lakukan di atas, mengenai pembayaran ganti rugi dan pelepasan hak, penulis dapat menyimpulkan bahwa kinerja yang dilakukan panitia pengadaan tanah memang sudah begitu sangat baik hal ini dapat dilihat dari inovasi-inovasi yang dilakukan terkait pembayaran ganti rugi yang dilakukan. Ganti rugi yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah tersebut dengan cara membukakan rekening tabungan baru bagi para penerima ganti rugi. Hal ini dilakukan agar masyarakat tidak dirugikan dengan potongan-potongan yang dilakukan oleh oknum/pihak yang bertanggung jawab, yang mana nantinya akan merugikan masyarakat tersebut. Selain itu juga mengenai kinerja panitia pengadaan tanah yang sudah baik, ini

dapat dilihat dari jumlah tanah yang berhasil dibebaskan, hanya ada 3 bidang tanah saja yang terjadi sengketa itupun karena terjadi kesalahan penulisan dan bisa diatasi dengan baik dengan jalan musyawarah antara pemilik bidang tanah yang dirugikan dengan Panitia Pengadaan Tanah untuk pembangunan Jalan Tol Pemalang-Batang.

Implementasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang adalah sudah baik, ini dapat dilihat dari jumlah tanah yang berhasil dibebaskan, dari 2.214 bidang tanah yang dibutuhkan hanya ada 3 bidang tanah saja yang terjadi sengketa, hal tersebut terjadi karena adanya perselisihan luasan yang disebabkan karena kesalahan penentuan titik koordinat antara pemilik bidang lahan dengan panitia pengadaan tanah. Penyelesaiannya adalah dengan melakukan musyawarah serta melakukan pengukuran ulang berdasarkan titik koordinat yang dimiliki oleh pemilik bidang lahan yang dirugikan oleh Panitia Pengadaan Tanah untuk pembangunan Jalan Tol Pemalang-Batang.

Memang tidak dapat dipungkiri dalam proses ganti rugi dan peralihan hak yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah untuk pembangunan Jalan Tol Pemalang-Batang berpotensi menimbulkan kesalahan dan kekeliruan yang pada akhirnya akan menyebabkan kerugian bagi pemilik bidang lahan. Dalam setiap pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, selalu ada kendala yang dihadapi. Dalam pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang ini adapun kendala-kendala yang dihadapi sebagai berikut:

1. Terjadinya jual beli lahan secara bebas

Terjadinya jual beli lahan (tanah dijual) yang dilakukan oleh pemilik tanah secara bebas, tanpa melaporkan ke pihak-pihak yang berwenang terhadap persoalan tanah, dalam hal ini BPN. Bahkan terdapat proses pengalihan hak atas tanah secara dibawah tangan, disisi lain tanah yang dimiliki sebelumnya telah ditetapkan sebagai lokasi yang dilintasi/terkena rencana pembangunan jalan tol tersebut. Setelah ditelusuri lebih jauh mengenai hal tersebut, terdapat alasan kenapa beberapa masyarakat melakukan hal tersebut, yaitu masyarakat tidak mengetahui akan hal tersebut dan dalam hal masyarakat mengetahui hal tersebut masyarakat tetap menjual tanahnya karena himpitan ekonomi dan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. H. Usman Muhtarom selaku Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang mengatakan bahwa:

“Ada beberapa masyarakat yang menjual tanahnya kepada orang lain tanpa tanpa melaporkan ke pihak-pihak yang berwenang terhadap persoalan tanah, dalam hal ini BPN. Ada yang beralasan tidak mengetahui akan hal tersebut ada yang beralasan juga mengerti akan hal tersebut tapi tetap menjualnya karena himpitan ekonomi sehingga butuh uang cepat. Sehingga panitia pengadaan tanah dalam melakukan pembebasan agak kesulitan, karena nama pemilik tanah dengan nama sertifikat yang ada berbeda”.¹²⁵

¹²⁵ H. Usman Muhtarom, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang, 07 November 2021 Kediaman H. Usman Muhtarom, 20.00 WIB.

Mengenai hal tersebut juga dinyatakan oleh Darsono selaku Camat Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang mengatakan bahwa:

“Masih ada masyarakat yang menjual tanahnya kepada orang lain, padahal sudah di beritahukan oleh panitia pengadaan tanah kalau tanah yang terkena pembangunan jalan tol tersebut jangan dijual bebas kepada orang lain, apalagi tanpa diketahui oleh pihak yang berwenang dalam hal ini BPN”.¹²⁶

Berdasarkan wawancara di atas, dapat dilihat bahwa ada beberapa masyarakat yang memang belum mengetahui jika tanah yang terkena rencana pembangunan jalan tol tersebut tidak boleh di perjual belikan secara bebas kepada orang lain, tanpa diketahui oleh pihak yang berwenang dalam hal ini BPN. Adapun masyarakat yang mengetahui hal tersebut, tapi tetap saja nekat menjualkan tanahnya secara bebas karena kebutuhan ekonomi masyarakat yang selalu berkembang dan ketidakmampuan ekonomi masyarakat tersebut sehingga masyarakat itu menjual tanahnya dengan harapan memperoleh uang lebih cepat.

2. Terjadinya Proses Waris

Dalam hal terjadinya proses waris ini, dimana sang ahli waris dalam memperoleh warisan berupa tanah, namun masih belum ditindaklanjuti dengan proses balik nama, sehingga antara dokumen legal dengan realita kepemilikan atas tanah tersebut berbeda. Hal ini tentu membutuhkan penelusuran ulang untuk memsatikan siapa pihak yang berhak terhadap tanah tersebut. Hal ini juga penulis tanyakan kepada Moh.

¹²⁶ Darsono, Camat Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang, 12 November 2021 Kediaman Darsono, 20.00 WIB.

Hatta selaku Kepala Tata Pemerintahan Pengaturan Tanah Pemerintah di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, mengatakan bahwa:

“Dalam hal terjadinya proses pewarisan atas suatu tanah, dimana si ahli waris tidak langsung membalik nama atas tanah warisan tersebut, membuat panitia pengadaan tanah mengalami kesulitan. Hal tersebut karena nama pemilik tanah tidak sesuai dengan sertifikat, sehingga panitia harus melakukan penelusuran ulang untuk memastikan orang yang berhak menerima ganti rugi tersebut”.¹²⁷

3. Adanya kepemilikan tanah *absentee/guntai*

Maksudnya kepemilikan tanah *absentee/guntai* di sini adalah dimana pemilik tanah tidak berada/atau berdomisili di wilayah dimana tanah tersebut berada, seperti kasus yang terjadi di lapangan dimana Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang jumlahnya cukup banyak yang menginvestasikan uangnya dengan membeli tanah di daerahnya tersebut. Ini dapat mempengaruhi pasaran harga tanah, karena si pemilik tidak merasa perlu buru-buru menjual tanahnya dengan alasan apapun, termasuk untuk jalan tol.

Penulis melakukan wawancara dengan Supriyono selaku Direktur Utama Pemalang-Batang Toll Road mengatakan bahwa:

“Kendala lainnya yaitu banyaknya warga yang bekerja di luar negeri yang menjadi Tenaga Kerja Indonesia (TKI), sehingga tanah yang dimilikinya in absentia dimana tanah dan orang yang memilikinya tidak berada dalam domisili yang sama, jadi tanahnya di sewakan kepada penggarap/ditinggal untuk di investasikan saja sementara orangnya berada di luar negeri. Hal ini juga menjadi kendala bagi panitia pengadaan tanah untuk melakukan pembebasan

¹²⁷ Moh. Hatta, Kepala Tata Pemerintahan Pengaturan Tanah Pemerintah di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, 02 November 2021, Kediaman Moh. Hatta, 21.00 WIB.

tanah karena orangnya tidak berada di domisili itu/di luar negeri”.¹²⁸

Kemudian penulis juga melakukan wawancara dengan Darsono selaku Camat Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang mengatakan bahwa:

“Di desa ini tidak begitu banyak yang menjadi Tenaga Kerja Indonesia Mas, cuman ada beberapa orang saja. Mereka kerja di luar negeri sementara tanah yang mereka miliki mereka biarkan begitu saja untuk investasi, tapi ada juga yang disewakan kepada penggarap untuk digarap tanahnya”.¹²⁹

4. Tidak sepakat dengan harga yang ditawarkan

Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah, dijelaskan bahwa penentuan harga ganti rugi dilihat dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dan harga riil atau harga pasar dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak berjalan. Dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang tersebut sebagian besar masyarakat masih tidak setuju dengan harga yang ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah. Harga yang ditetapkan panitia pengadaan tanah harga terendahnya Rp. 290.000,- dan harga tertingginya

¹²⁸ Supriyono, Direktur Utama Pemalang-Batang Toll Road, 03 November 2021, Kediaman Supriyono, 19.00 WIB.

¹²⁹ Darsono, Camat Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang, 12 November 2021 Kediaman Darsono, 20.00 WIB.

Rp. 420.000,-. Penulis melakukan wawancara dengan Supriyono selaku Direktur Utama Pemalang-Batang Toll Road mengatakan bahwa:

“Harga yang ditetapkan panitia pengadaan tanah kepada pemilik tanah itu memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) berjalan, selain itu juga memperhatikan kondisi tanah, sehingga panitia pengadaan tanah menentukan harga ganti rugi tanah tersebut tertingginya yaitu : Rp. 420.000,- dan terendahnya Rp. 290.000,-”.¹³⁰

Kemudian penulis juga melakukan wawancara dengan H. Maizun Chozin selaku advokat warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan jalan tol Pemalang-Batang mengatakan bahwa :

“Harga yang di tawarkan panitia sangat kecil mas, harga terendahnya hanya Rp 290.000 dan harga tertingginya 420.000 dengan memperhatikan NJOP, menurut saya itu begitu kecil mas gantiruginya. Karena harga tanah sekarang mahal, tanah disekitar sini saja sudah mencapai Rp. 500.00 per meternya”.¹³¹

Sesuai wawancara tersebut dapat diambil kesimpulan, walaupun panitia pengadaan tanah sudah mempertimbangkan harga ganti rugi sesuai prosedur hukum yang berlaku, tetapi menurut warga harga ganti rugi tersebut belum dapat membuat mereka menjadi lebih baik kehidupannya dengan harga ganti rugi tersebut. Seharusnya panitia pengadaan tanah juga harus memperhatikan harga pasaran tanah di daerah tersebut bukan hanya berpatokan pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) saja.

¹³⁰ Supriyono, Direktur Utama Pemalang-Batang Toll Road, 03 November 2021, Kediaman Supriyono, 19.00 WIB.

¹³¹ H. Maizun Chozin, advokat warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan jalan tol Pemalang-Batang, 25 November 2021, Kediaman H. Maizun Chozin, 20.00 WIB.

Dalam setiap pengadaan tanah, selalu saja ada kendala yang dihadapi. Maka perlu adanya upaya-upaya dari panitia pengadaan tanah untuk mengatasi kendala tersebut, tidak terkecuali upaya dari panitia pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Pemalang-Batang di antaranya:

1. Adanya peran aktif panitia pengadaan tanah dalam melakukan musyawarah mufakat.

Dalam melakukan pengadaan tanah, panitia pengadaan tanah melakukan musyawarah mufakat baik dalam menentukan besarnya ganti rugi maupun bentuk ganti rugi kepada warga yang tanahnya terkena pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang. Musyawarah mufakat ini diperlukan mengingat bahwasanya kendala yang paling banyak di temui saat melakukan pengadaan tanah yaitu tidak adanya kesepakatan harga antara panitia pengadaan tanah dengan warga yang memiliki tanah. Musyawarah mufakat ini bertujuan untuk mencapai kesepakatan dari kedua belah pihak yaitu pihak yang membutuhkan tanah dengan pihak pemilik tanah. Moh. Hatta selaku Kepala Tata Pemerintahan Pengaturan Tanah Pemerintah di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, mengatakan bahwa:

“Panitia Pengadaan Tanah sangat aktif melakukan musyawarah mufakat kepada masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan Jalan Tol ruas Pemalang-Batang, musyawarah tersebut membahas mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi. Musyawarah mufakat tersebut dilakukan agar panitia pengadaan tanah dapat sepakat

dengan pemilik tanah mengenai besar dan bentuk ganti rugi”.¹³²

Kemudian penulis juga melakukan wawancara dengan H. Maizun Chozin selaku advokat warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan jalan tol Pemalang-Batang mengatakan bahwa :

“Saat proses musyawarah mufakat banyak terdapat hambatan-hambatan yang ditemui, akan tetapi hambatan yang paling banyak terjadi yaitu masalah kesepakatan harga antara panitia pengadaan tanah dengan warga yang memiliki tanah tersebut, tidak sesuai harga yang ditawarkan dengan harga yang diminta, sehingga tidak ditemukannya titik terang tentang kesepakatan harga. Akan tetapi dengan pendekatan-pendekatan yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah dengan masyarakat yang terkena pembangunan jalan tol sehingga terjadi kesepakatan harga”.¹³³

Dari hasil wawancara yang penulis lakukan diatas menunjukkan bahwa memang harus perlu adanya peran aktif dari panitia pengadaan tanah dalam melakukan musyawarah mufakat. Musyawarah mufakat dalam hal ganti rugi terutama, karena faktor sentral dalam pengadaan tanah yaitu mengenai kesepakatan ganti rugi. Kesepakatan mengenai ganti rugi tersebut tidak mudah dilakukan, mengingat terdapat 2 (dua) orang dengan kepentingan yang berbeda yaitu pihak yang membutuhkan tanah dan pihak yang memiliki tanah sehingga disinilah panitia pengadaan tanah dituntut lebih aktif untuk melakukan musyawarah mufakat.

¹³² Moh. Hatta, Kepala Tata Pemerintahan Pengaturan Tanah Pemerintah di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, 02 November 2021, Kediaman Moh. Hatta, 21.00 WIB.

¹³³ H. Maizun Chozin, advokat warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan jalan tol Pemalang-Batang, 25 November 2021, Kediaman H. Maizun Chozin, 20.00 WIB.

2. Dilakukan mediasi dan pendekatan secara persuasif.

Setelah melakukan musyawarah mufakat kepada warga yang tanahnya terkena pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang, kemudian upaya lain yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah yaitu melakukan mediasi dan pendekatan secara persuasif. Mediasi dilakukan kepada masyarakat yang belum sepakat mengenai besarnya ganti rugi yang ditawarkan oleh panitia pengadaan tanah. Bagi masyarakat yang belum setuju menerima besarnya ganti rugi yang telah ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah maka akan dilakukan musyawarah kembali untuk menentukan besarnya ganti rugi hingga sepakat. Setelah musyawarah tersebut belum juga menemui kata mufakat mengenai ganti rugi yang ditetapkan maka dilakukan mediasi kepada masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang. Mediasi merupakan cara yang tepat untuk menyelesaikan masalah tanpa melalui pengadilan. Mediasi tersebut dilakukan oleh panitia pengadaan tanah kepada masyarakat bertujuan untuk membujuk masyarakat agar mau melepaskan tanahnya tersebut.

Mengenai hal tersebut, penulis juga melakukan wawancara dengan Supriyono selaku Direktur Utama Pemalang-Batang Toll Road mengatakan bahwa:

“Panitia Pengadaan Tanah disamping melakukan musyawarah mufakat juga melakukan mediasi kepada masyarakat yang belum setuju terhadap ganti rugi yang ditetapkan panitia pengadaan tanah. Mediasi tersebut dilakukan oleh panitia kepada warga yang tidak setuju dengan tujuan membujuk warga tersebut agar mau

*melepaskan tanahnya guna pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang. Dengan dilakukannya mediasi dan pendekatan secara persuasif tersebut harapannya para warga dapat berubah pikiran dan dapat sepakat dengan harga yang ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah”.*¹³⁴

Wawancara lain juga penulis lakukan dengan H. Usman Muhtarom selaku Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang mengatakan bahwa:

*“Pada Awalnya banyak masyarakat yang tidak setuju saat musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah. Kemudian panitia pengadaan tanah melakukan mediasi terhadap warga yang tidak setuju terhadap besarnya ganti rugi yang ditetapkan panitia pengadaan tanah. Mediasi merupakan cara yang dipilih panitia pengadaan tanah tanpa menempuh jalur pengadilan”.*¹³⁵

Dari wawancara tersebut yang penulis lakukan, penulis menyimpulkan bahwa mediasi sangat diperlukan panitia pengadaan tanah untuk menyelesaikan suatu masalah. Mediasi diperlukan karena dapat menyelesaikan masalah melalui jalur non-litigasi sehingga tercapainya kesepakatan dari kedua belah pihak.

3. Dilakukan pemahaman dan pengertian mengenai fungsi sosial tanah.

Selain musyawarah mufakat dan mediasi yang dilakukan panitia pengadaan tanah tersebut, hal lain yang dilakukan adalah dengan cara memberikan pemahaman dan pengertian mengenai fungsi sosial tanah. Pemahaman tersebut dilakukan oleh panitia pengadaan tanah kepada

¹³⁴ Supriyono, Direktur Utama Pemalang-Batang Toll Road, 03 November 2021, Kediaman Supriyono, 19.00 WIB.

¹³⁵ H. Usman Muhtarom, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang, 07 November 2021 Kediaman H. Usman Muhtarom, 20.00 WIB.

masyarakat dengan cara sosialisasi kepada masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang. Sosialisasi tersebut dilakukan oleh panitia pengadaan tanah di 5 Kecamatan yang terdiri dari 15 desa di Kabupaten Batang.

Panitia pengadaan tanah melakukan sosialisasi sebanyak 10 (sepuluh) kali di 5 Kecamatan tersebut, sosialisasi tersebut membahas tentang akan diadakannya pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang. Sehubungan dengan akan diadakannya pembangunan Jalan Tol tersebut, panitia pengadaan tanah memberikan pemahaman kepada pemilik tanah bahwa setiap tanah memiliki fungsi sosial yang dapat digunakan untuk pembangunan kepentingan umum. Tanah yang dimiliki warga bukanlah hak mutlak yang dapat dimilikinya, akan tetapi tanah tersebut dapat digunakan untuk kepentingan bangsa. Banyak warga yang tidak tahu akan hal ini, oleh sebab itu perlu dilakukannya sosialisasi mengenai fungsi sosial atas tanah tersebut kepada warga oleh panitia pengadaan tanah.

Mengenai hal tersebut, penulis juga melakukan wawancara Fahrurrozi selaku Kasubbag Otonomi Daerah di Tata Pemerintahan sekretariat daerah Kabupaten Batang yang mengatakan bahwa:

“Panitia pengadaan tanah juga melakukan pemahaman kepada masyarakat mengenai fungsi sosial hak atas tanah, dimana banyak masyarakat tidak mengetahui hal tersebut. Banyak masyarakat yang menganggap bahwa apabila tanahnya sudah memiliki alas hak milik, maka tanah tersebut sudah mutlak miliknya. Padahal hak milik tidak mutlak dimiliki seseorang atas tanah tersebut, hak tersebut dapat di lepaskan apabila pembangunan untuk kepentingan umum menghendaki. Jadi disini tugas panitia pengadaan tanah

*untuk melakukan sosialisasi dan pemahaman-pemahaman terhadap hal tersebut kepada masyarakat”.*¹³⁶

Dari hasil wawancara di atas tersebut, penulis dapat mengetahui bahwa penyuluhan kepada masyarakat mengenai fungsi sosial hak atas tanah diperlukan karena masih banyak warga yang tidak mengetahui akan hal tersebut. Pemahaman tersebut dilakukan dengan harapan agar masyarakat dapat lebih mengetahui mengenai fungsi sosial atas tanah dan agar masyarakat mengetahui bahwa hak milik bukanlah hak yang mutlak atas tanah tapi hanyalah hak terkuat atas tanah sehingga di dalam hak milik tersebut terdapat fungsi-fungsi sosial atas tanah.

Berdasarkan hasil penelitian di atas, maka Penulis dapat melakukan analisis berdasarkan 2 (dua) teori yakni:

1. Teori negara hukum menurut Friedrich Julius Stahl

Indonesia sebagai negara hukum telah dengan jelas disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Friedrich Julius Stahl menyebutkan bahwasanya perlindungan hak asasi manusia merupakan elemen penting dalam konsep negara hukum *rechstaat* dalam tradisi eropa kontinental. Definisi yuridis hak asasi manusia yakni seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi

¹³⁶ Fahrurrozi, Kasubbag Otonomi Daerah di Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Batang, 01 November 2021, Kediaman Fahrurrozi, 20.00 WIB.

kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat.¹³⁷ Maka, sebuah ciri suatu negara sebagai negara hukum adalah adanya pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak asasi manusia. Salah satu hak dasar yang dimiliki oleh manusia adalah hak atas informasi. Dalam perkembangan pemikiran hak asasi manusia, hak atas informasi merupakan hak-hak generasi pertama yang berkaitan dengan hak sipil dan politik.¹³⁸

Lebih lanjut Friedrich Julius Stahl menegaskan elemen penting dalam negara hukum (*rechstaat*) yakni adanya perlindungan hak asasi manusia, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*), dan adanya peradilan administrasi yang bebas dalam perselisihan.¹³⁹

Salah satu wujud pemenuhan hak atas informasi adalah melalui amandemen konstitusi (1999-2000), hal ini mencerminkan fungsi konstitusi sebagai Guardian of Fundamental Rights atau perlindungan hak-hak fundamental.¹⁴⁰ Hak atas informasi diatur dalam Pasal 28F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), “setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh Informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak

¹³⁷ Jefri Porkonanta Taringan, (2017), “Akomodasi Politik Hukum di Indonesia Terhadap Hak Asasi Manusia Berdasarkan Generasi Pemikirannya”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 1, Maret 2017, hal. 175.

¹³⁸ B. Arief Sidharta, (2018) “Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum”, *Jurnal Hukum*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2018, hal. 124-125.

¹³⁹ Sayuti, (2017), “Konsep Rechstaat dalam Negara Hukum Indonesia”, *Jurnal Kajian Ekonomi Islam dan Kemasyarakatan*, Volume 4, Nomor 2, Desember 2017, hal. 24-25.

¹⁴⁰ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, (2016), “Konstitusi dan Hak Asasi Manusia”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3 Nomor 3 Tahun 2016, hal. 456.

untuk mencari, memperoleh, memiliki, dan menyimpan Informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.” Konsekuensi logis dari pengaturan hak asasi manusia oleh sebuah negara adalah timbulnya prinsip kewajiban positif.¹⁴¹ Berdasarkan prinsip kewajiban positif tersebut, maka negara sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*) memiliki kewajiban terhadap kelompok masyarakat pemegang hak (*rights holder*) untuk memberikan perlindungan (*protect*) dan pemenuhan (*fulfill*).¹⁴²

Jaminan pemenuhan hak atas informasi bagi masyarakat perlu dilakukan oleh pemerintah Indonesia dengan menerapkan keterbukaan (*openbaarheid*) dan keterbukaan pemerintahan (*openbaarheid van bestuur*) sebagai salah satu corak negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat.¹⁴³ Dewasa ini, keterbukaan telah menjadi sebuah asas hukum dalam bidang Hukum Administrasi Negara yang dikenal dengan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Terdapat beberapa asas-asas umum (hukum pemerintahan), yaitu asas keabsahan (*rechtmatigheid van bestuur*), asas efisiensi dan efektifitas (*doelmatigheid en*

¹⁴¹ Andrey Sujatmoko, (2016), *Hukum HAM dan Hukum Humaniter*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hal. 12

¹⁴² Morten Broberg dan Hans-Otto Sano, (2017), “Strengths and weaknesses in a human rightsbased approach to international development – an analysis of a rights-based approach to development assistance based on practical experiences”, *The International Journal of Human Rights*, Volume 22 Number 5, hal. 669.

¹⁴³ Ridwan, (2017), “Arti Penting Asas Keterbukaan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotism”, *Jurnal Hukum*, Volume 27 Nomor 1, 11 September 2017, hal. 52.

doeltreffendheid), asas keterbukaan (*openbaarheid van bestuur*), dan asas berencana (*planmatigheid*) dalam menjalankan pemerintahan.¹⁴⁴

Penerapan asas keterbukaan (*openbaarheid van bestuur*) dalam suatu negara hukum modern (*welfare state*) ditujukan untuk mewujudkan pertanggungjawaban pemerintah terhadap warga negaranya. Transparansi penyelenggaraan pemerintahan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui kebijakan yang akan dan telah diambil oleh pemerintah. Melalui transparansi penyelenggaraan pemerintahan tersebut juga, masyarakat dapat memberikan *feedback* atau *outcomes* terhadap kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah. Merujuk pada penjelasan Pasal 10 huruf F Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan), dijelaskan bahwa “asas Keterbukaan dalam AUPB dimaksud sebagai asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.” Transparansi menurut Mardiasmo berarti keterbukaan (*openness*) pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Aditia Syaprih, (2016), “Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan, Jurnal Bina Hukum Lingkungan”, *Jurnal Hukum*, Volume 1, Nomor 1, Oktober 2016, hal. 103.

¹⁴⁵ Mardiasmo, (2014), *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, hal. 30.

Keterbukaan dibangun atas dasar informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga, dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau. Namun demikian, tidak berarti semua informasi dapat dibuka dan diakses oleh publik. Jadi, keterbukaan untuk memperoleh akses informasi bukan sebebas-bebasnya tanpa batas tetapi dengan batas-batasnya dalam undang-undang.¹⁴⁶

Hak atas informasi dan penerapan asas keterbukaan dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah diatur dalam UU Pengadaan Tanah. Dapat disimpulkan bahwa pemenuhan hak atas informasi dalam konteks normatif telah dilakukan oleh pemerintah, yang mana masyarakat pemegang hak atas tanah memiliki hak untuk mengetahui rencana penyelenggaraan pengadaan tanah dan memperoleh informasi mengenai pengadaan tanah.

Pemenuhan hak atas informasi dalam ranah hukum administrasi negara merupakan sebuah kewajiban bagi pemerintah. Pemerintah dalam hal ini adalah instansi yang membutuhkan tanah. Tindakan pemerintah tersebut telah diberikan rambu-rambu dalam UU Pengadaan Tanah berupa asas keterbukaan. Asas keterbukaan menjadi salah satu asas penting yang diatur dalam Pasal 2 huruf e UU Pengadaan Tanah dan penjelasannya, bahwa “Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan asas keterbukaan.” “Yang dimaksud dengan asas keterbukaan

¹⁴⁶ A'an Efendi dan Freddy Purnomo, (2017), *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 173.

adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah.”¹⁴⁷

Pelaksanaan asas keterbukaan dalam pengadaan tanah untuk memenuhi hak atas informasi bagi pemegang hak atas tanah dapat dilakukan melalui beberapa kegiatan sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana terakhir diubah terakhir dengan Peraturan Presiden No. 30 Tahun 2015 (Perpres Pengadaan Tanah) sebagai peraturan teknis dari UU Pengadaan Tanah. Keterbukaan informasi dilakukan oleh pemerintah melalui:

- a. Pemberitahuan rencana pembangunan yang dapat dilakukan secara langsung dengan kegiatan sosialisasi, tatap muka dan surat pemberitahuan.
- b. Konsultasi publik rencana pembangunan yang merupakan kegiatan dialogis antara pemerintah dengan pemegang hak atas tanah, yang ditujukan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi.
- c. Musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian. Musyawarah ini dilakukan secara langsung antara pemerintah dengan pemegang hak atas tanah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Djoni Sumardi Gozali, (2018), *Hukum Pengadaan Tanah (Asas Kesepakatan dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum)*, UII Press, Yogyakarta, hal. 22.

¹⁴⁸ Sudikno Mertokusumo, (2017), *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hal. 403.

Berdasarkan teori negara hukum menurut Friedrich Julius Stahl di atas, maka proses pengadaan tanah oleh Panitia Pengadaan Tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa ada unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama. Dasar kesepakatan para pihak ini terdapat baik dalam tahap persiapan maupun dalam tahap pelaksanaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama, sehingga asas keterbukaan dan asas kesepakatan menjadi dua dasar pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang tidak dapat dipisahkan.

2. Teori kepastian hukum menurut Gustav Radburch

Kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku. Dengan demikian, tidak salah apabila Gustav Radbruch mengemukakan kepastian sebagai salah satu tujuan dari hukum. Dalam tata kehidupan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum. Kepastian hukum merupakan sesuai yang bersifat normatif baik ketentuan maupun keputusan hakim. Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur,

konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat.¹⁴⁹

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Apabila dilihat secara historis, perbincangan mengenai kepastian hukum merupakan perbincangan yang telah muncul semenjak adanya gagasan pemisahan kekuasaan dari Montesquieu.

Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Keteraturan menyebabkan orang dapat hidup secara berkepastian sehingga dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari

¹⁴⁹ Randy Ferdiansyah, Tujuan Hukum Menurut Gustav Radbruch, <http://hukumindo.com/2011/11/artikel-politik-hukum-tujuan-hukum.html>, diakses tanggal 1 November 2021.

ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.¹⁵⁰

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu :

- a. Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan.
- b. Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan.
- c. Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan.
- d. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.¹⁵¹

Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapatnya tersebut, maka menurut Gustav Radbruch, hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditaati meskipun hukum positif itu kurang adil.

Lebih lanjut Gustav Radbruch menjelaskan bahwa kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa,

¹⁵⁰ Dominikus Rato, *Op.Cit.*, hal. 62.

¹⁵¹ Sonny Pungus, *Teori Tujuan Hukum*, <http://sonny-tobelo.com/2010/10/teori-tujuan-hukum-gustav-radbruch-dan.html>, diakses pada tanggal 1 November 2021.

sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Berdasarkan teori kepastian hukum menurut Gustav Radbruch di atas, maka proses pengadaan tanah oleh Panitia Pengadaan Tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang sudah memiliki kepastian hukum yang baik, hal ini dapat dilihat dari dasar hukum yang digunakan oleh panitia pengadaan tanah antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3).
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria.
- c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- d. Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- e. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

- f. Surat Keputusan Gubernur Nomor 620/1/2012 tentang Perpanjangan Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Provinsi Jawa Tengah
- g. Keputusan Bupati Batang Nomor 141/002.B Tahun 2012 Tentang Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Kabupaten Batang

Semua dasar hukum di atas adalah bentuk kepastian hukum yang diberikan oleh panitia pengadaan tanah untuk pemilik bidang lahan sehingga para pemilik bidang lahan tidak lagi ragu-ragu dalam menyerahkan lahan atau menerima ganti rugi lahan guna pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang. Dengan adanya kepastian hukum tersebut, maka pemilik bidang lahan menjadi lebih tenang dan tidak khawatir berurusan dengan hukum. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.

C. Tinjauan Hukum Islam Tentang Regulasi dan Implementasi Kebijakan Panitia Pengadaan Tanah Dalam Penetapan Validasi Bidang Tanah Pada Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang

Dari penelitian yang penulis lakukan mengenai regulasi dan implementasi pelaksanaan kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang ini, dapat dikatakan bahwa panitia pengadaan tanah dalam menetapkan besarnya ganti rugi hanya berpedoman pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) berjalan dan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) terakhir saja, sehingga ditetapkan harga terendah sebesar Rp. 290.000,- dan harga tertinggi sebesar Rp. 420.000,-. Seharusnya panitia pengadaan tanah dalam menetapkan besarnya ganti rugi tidak hanya berpatok pada NJOP saja, karena begitu vitalnya ganti rugi maka ganti rugi itu minimal harus sama dan senilai dengan hak-hak dan pancaran nilai atas tanah yang akan digusur. Bila tidak senilai, namanya bukan ganti rugi, tetapi sekadar pemberian pengganti atas tanahnya yang tergusur. Prinsip dan tujuan UUPA harus dimaknai bahwa ditempuhnya prosedur penggusuran tidak berarti akan merendahkan nilai ganti rugi tanah, bangunan dan tanamannya serta serta benda-benda lain yang melekat pada bangunan dan tanah.

Menurut pendapat penulis, dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, khususnya dalam pemberian ganti rugi. Dalam memberikan ganti rugi jangan hanya memberikan ganti rugi dalam

bentuk materiil saja namun juga dalam bentuk imateriil. Penetapan ganti rugi secara normatif yang berlaku hanya memberi ganti rugi kepada tanah, bangunan, tanaman, dan benda lain yang terkait yang dipergunakan oleh pemerintah, dengan kata lain pemberian ganti rugi hanya bersifat meterial terhadap benda yang dipergunakan pemerintah saja, sedangkan yang berbentuk kerugian akibat kegiatan pengadaan tanah seperti sisa tanah yang tidak bisa dimanfaatkan secara ekonomi maupun sosial, tidak termasuk perhitungan dalam pemberian ganti rugi.

Mengenai prosedur pelaksanaan pengadaan tanah dan pemberian ganti rugi dalam pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang harusnya bertumpu pada prinsip demokrasi dan menjunjung tinggi hak asasi manusia, perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Pertama, pengambil alihan tanah merupakan perbuatan hukum yang berakibat terhadap hilangnya hak-hak seseorang yang bersifat fisik maupun nonfisik, dan hilangnya harta benda untuk sementara waktu atau selama-lamanya, tanpa membedakan bahwa mereka yang tergusur tetap tinggal di tempat semula atau pindah ke lokasi lain.
2. Kedua, ganti kerugian harus memperhitungkan:
 - a. Hilangnya hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
 - b. Hilangnya pendapatan dan sumber kehidupan lainnya;
 - c. Bantuan untuk pindah ke lokasi lain, dengan memberikan alternatif lokasi baru yang dilengkapi dengan fasilitas dan pelayanan yang layak;

- d. Bantuan pemulihan pendapatan agar tercapai keadaan yang setara dengan keadaan sebelum terjadinya pengambilalihan. Besarnya ganti kerugian untuk tanah dan bangunan seyogianya didasarkan pada biaya penggantian nyata. Bila diperlukan dapat diminta jasa penilai independen untuk melakukan taksiran ganti kerugian.
3. Ketiga, mereka yang tergesur karena pengambilalihan tanah dan harus diperhitungkan dalam pemberian ganti kerugian harus diperluas mencakup:
 - a. Pemegang hak atas tanah dengan sertifikat;
 - b. Mereka yang menguasai tanah tanpa sertifikat dan bukti pemilikan lain;
 - c. Penyewa bangunan;
 - d. Penyewa/petani penggarap yang akan kehilangan hak sewa atau tanaman hasil usaha mereka pada tanah yang bersangkutan;
 - e. Buruh tani atau tunawisma yang akan kehilangan pekerjaan;
 - f. Pemakai tanah tanpa hak yang akan kehilangan lapangan kerja atau penghasilan;
 - g. Masyarakat hukum adat/masyarakat tradisional yang akan kehilangan tanah dan sumber penghidupannya.
 4. Keempat, untuk memperoleh data yang akurat tentang mereka yang terkena penggusuran dan besarnya ganti kerugian, mutlak dilaksanakannya survei dasar dan survei sosial ekonomi.

5. Kelima, perlu ditetapkan instansi yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan pengambilalihan tanah dan pemukiman kembali, dengan catatan bahwa keikutsertaan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kegiatan sungguh-sungguh dijamin.
6. Keenam, cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan harus ditumbuh kembangkan dalam hal terjadi permukiman kembali, integrasi dengan masyarakat setempat perlu dipersiapkan semenjak awal untuk menghindari hal-hal yang tidak diharapkan oleh kedua belah pihak.
7. Ketujuh, perlu adanya sarana untuk menampung keluhan dan menyelesaikan perselisihan yang timbul dalam proses pengambilalihan tanah dan pemukiman kembali, beserta cara penyampaiannya.

Dari uraian di atas, penulis dapat menjelaskan bahwa prosedur pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Pemalang-Batang kurang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah. Hal ini dapat dilihat pada pemberian ganti rugi kepada warga pemegang hak, ganti rugi yang diberikan hanya berpedoman pada NJOP saja.

Pemberian ganti rugi tidak memperhatikan harga pasaran tanah di sekitar daerah tersebut dan tidak memperhatikan variabel-variabel yang mempengaruhi harga tanah seperti yang meliputi: lokasi dan letak tanah, status tanah, peruntukan tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada, sarana dan prasarana yang tersedia, dan faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah, sehingga pada saat dilakukan penetapan ganti rugi banyak warga yang tidak setuju dengan harga yang ditetapkan.

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

Hukum Islam merupakan hukum yang tidak tertulis dalam kitab perundang-undangan. Akan tetapi menjadi hukum yang hidup, berkembang berlaku, serta dipatuhi oleh masyarakat Islam yang berdiri sendiri di samping undang-undang tertulis. Hal ini merupakan keharusan sejarah untuk memenuhi kebutuhan hajat hidup masyarakatnya, apalagi masyarakat Indonesia sebagian besar beragama Islam. Salah satu tindakan untuk mewujudkan kepentingan umum, sebagai jaminan bagi pemenuhan kebutuhan orang-orang yang kekurangan, Rasulullah SAW menetapkan daerah Naqi di Madinah sebagai Hima yang disediakan untuk tempat merumput bagi kuda-kuda milik kaum Muhajirin dan Anshar. Abu Bakar memberikan ternak unta di daerah Rabza sedangkan Umar di Saref. Setiap khalifah menyadari hal ini sehingga kemudian mengambil langkah penting untuk pengadaan daerah padang rumput agar digunakan dan dimanfaatkan oleh masyarakat umum.¹⁵²

Kepentingan umum harus diutamakan daripada kepentingan pribadi, sesuai dengan asas-asas hukum yang berlaku bagi terselenggaranya kehidupan bersama dalam masyarakat. Tetapi biarpun demikian kepentingan individu juga tidak bisa diabaikan karena dihormati dan dilindungi oleh hukum, oleh karena itu jika kepentingan umum mendesak kepentingan pribadi maka harus diberi ganti rugi yang layak dan adil. Baik dalam Hukum Islam maupun Hukum Tanah Nasional sama-sama mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan UU No. 2 Tahun 2012 yang di dalamnya terdapat 10 (sepuluh)

¹⁵² Moh. Idris Ramulyo, 2014, *Asas-asas Hukum Islam: Sejarah Timbul dan Berkembangnya Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 38.

asas. Asas hukum bukanlah kaidah hukum yang konkrit, melainkan merupakan latar belakang peraturan yang konkrit dan bersifat umum atau abstrak. Asas hukum diterapkan secara tidak langsung.¹⁵³

Salah satu asas atau prinsip yang dianut dalam hukum tanah nasioanl sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah asas keadilan yang diartikan memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.

Pengadaan tanah bagi kepentingan umum merupakan ikhtiar pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya melalui penyediaan infrastruktur pembangunan yang dapat meningkatkan produktivitas masyarakat. Dalam rangka pembangunan infrastruktur tersebut tentunya memerlukan tanah sebagai elemen dasar tempat berdirinya infrastruktur tersebut, mengingat hal tersebut maka diperlukannya upaya pengadaan tanah yang diperoleh dari tanah yang sebelumnya dimiliki oleh masyarakat.¹⁵⁴

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

¹⁵³ Afzalur Rahman, 2015, *Doktrin Ekonomi Islam*, PT. Dana Bhakti Wakaf, Yogyakarta, hal. 253.

¹⁵⁴ Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, hal. 33.

sebenarnya sudah tampak dari pengertian pengadaan tanah itu sendiri yaitu kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Lebih lanjut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memberikan definisi asas keadilan” adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.

Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat, keseimbangan tersebut dapat terjadi dengan adanya pemberian ganti kerugian yang layak dan adil, sehingga pelaksanaan tujuan pengadaan tanah⁸ tersebut tidak menciderai hak dari masyarakat yang tanahnya menjadi obyek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, karena adanya pemberian ganti kerugian yang dapat dijadikannya kompensasi untuk melanjutkan kesejahteraan hidupnya. Pentingnya penerapan keadilan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah untuk menjamin keberlangsungan produktivitas masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah sehingga tetap dapat bekerja dalam rangka pemenuhan hidupnya dan keluarganya untuk mencapai kesejahteraan hidup. Penerapan prinsip keadilan dalam menentukan nilai ganti kerugian, yang tidak hanya melihat nilai tanahnya saja akan tetapi juga memperhitungkan nilai ekonomis atas tanah tersebut, hal ini menjadi penting karena tidak jarang tanah yang menjadi obyek pengadaan tanah

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

Ketentuan terkait prinsip keadilan dalam pembayaran ganti kerugian adalah pembayaran tanah sisa yang terkena obyek pengadaan tanah, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang berbunyi: “Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang Berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya”. Ketentuan mekanisme hukum acara terkait keberatan ganti rugi sebagaimana sama dengan keberatan atas penetapan lokasi dilakukan dengan jangka waktu yang cepat dan hanya terdapat upaya hukum kasasi dilakukan dalam rangka untuk menentukan kepastian hukum atas tanah yang menjadi obyek pengadaan tanah sehingga tidak berlarut-larut dan menjadi jelas status hukumnya, mengenai hukum acara atas gugatan penetapan lokasi dan besaran ganti rugi telah dikeluarkannya regulasi Peraturan Mahkamah Agung (Perma) yaitu Perma Nomor 2 Tahun 2006 dan Perma Nomor 3 Tahun 2006.

Adanya pranata-pranata hukum terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah merupakan bentuk perlindungan hukum bagi semua pihak dengan melandaskannya dengan

prinsip keadilan sehingga tercipta keseimbangan, di satu sisi negara dapat melakukan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyatnya di sisi lain terlindunginya hak-hak dari pihak yang terkena obyek pengadaaan tanah dengan adanya pemberian ganti kerugian yang layak dan adil sehingga tetap dapat memperoleh kehidupan yang layak dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya dan keluarganya.¹⁵⁵

Pada prinsipnya, Islam memberikan jaminan perlindungan hak bagi setiap orang. Setiap pemilik hak boleh menuntut pemenuhan haknya. Apabila terjadi pelanggaran atau pengrusakan hak, maka pemilik hak dapat menuntut ganti rugi atau kompensasi yang sepadan dengan haknya. Dengan adanya kepemilikan akan suatu benda termasuk tanah maka apabila tanah tersebut akan beralih kepemilikan harus melalui berbagai prosedur. Kepentingan umum dalam Islam disebut dengan *al-maslahah alammah*, yaitu kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak. Kemaslahatan umum tidak berarti untuk kepentingan semua orang, tetapi bisa berbentuk kepentingan mayoritas umat.

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

¹⁵⁵ Dimyauddin Djuwaini, 2016, *Pengantar Fiqih Muamalah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 12

juga berkaitan dengan hal-hal yang menyangkut masalah ketertiban dan keamanan dalam kehidupan beragama.

Dalam ilmu ushul fiqh, pengertian tentang kepentingan umum disebut masalah, yang artinya kepentingan umum yang dapat menarik manfaat dan menolak madarat. Masalah menurut asy-Syatibi adalah kelezatan dan kenikmatan. Akan tetapi, masalah tidak bukan berarti kenikmatan semata sebagai pemenuhan keinginan-keinginan nafsu syahwat dan naluri-naluri jasmani. Masalah yang hakiki adalah masalah yang membawa pada tegaknya kehidupan, bukan merobohkannya, tetapi membawa keuntungan dan keselamatan di kehidupan akhirat. Arti kepentingan umum secara luas adalah kepentingan negara, termasuk di dalamnya kepentingan pribadi maupun golongan. Dengan kata lain, kepentingan umum merupakan kepentingan yang menyangkut sebagian besar masyarakat.¹⁵⁶

Dalil kepentingan umum dalam Islam yakni tercantum dalam Al-Qur'an yakni:

1. Surah Al-Anbiya ayat 107 yang berbunyi:

 وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

Artinya: “dan Tiadalah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam”. (QS. Al-Anbiya: 107).¹⁵⁷

¹⁵⁶ Ali Yafie, 2014, *Menggagas Fiqih Sosial*, Mizan, Bandung, hal. 148

¹⁵⁷ Departemen Agama RI, *Op.Cit.*, hlm. 344.

2. Surah Al-Nahl ayat 64 yang berbunyi:

وَمَا أَنْزَلْنَا عَلَيْكَ الْكِتَابَ إِلَّا لِتُبَيِّنَ لَهُمُ الَّذِي اخْتَلَفُوا فِيهِ وَهُدًى وَرَحْمَةً
لِّقَوْمٍ يُؤْمِنُونَ ﴿٦٤﴾

Artinya: “dan Kami tidak menurunkan kepadamu Al-Kitab (Al Quran) ini, melainkan agar kamu dapat menjelaskan kepada mereka apa yang mereka perselisihkan itu dan menjadi petunjuk dan rahmat bagi kaum yang beriman”. (QS. Al-Nahl: 64).¹⁵⁸

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

1. *Al-maslahah al-ammah* yaitu sesuatu yang manfaatnya disarankan oleh sebagian besar masyarakat, bukan kelompok tertentu.
2. Selaras dengan tujuan syariah yang terangkum dalam *al-khulliyat al-khams*.
3. Manfaat yang dimaksud harus nyata (*haqiqi*) bukan sebatas pikiran (*wahmi*).
4. Tidak boleh bertentangan dengan al-Quran, al-Hadits, Ijma' dan Qiyas.
5. Tidak boleh dilakukan dengan mengorbankan kepentingan umum lain yang sederajat apalagi yang lebih besar.¹⁵⁹

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 543.

¹⁵⁹ Sayyid Qutub, 2014, *Keadlian Sosial Dalam Islam*, Pustaka Pelajar, Bandung, hal. 148

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

1. Masalahah itu hendaklah termasuk dalam tujuan syara'.
2. Masalahah itu tidak bertentangan dengan al-Quran.
3. Masalahah itu tidak bertentangan dengan as-Sunah.
4. Masalahah itu tidak bertentangan dengan Qias.
5. Masalahah itu adalah merupakan kemaslahatan yang lebih besar atau setara.
6. Masalahah itu hendaklah dapat diterima oleh akal atau rasional.
7. Penggunaan masalahah untuk menghindarkan dari kesusahan-kesusahan yang ada.
8. Masalahah itu masuk dalam *masalahah al-ammah* (kepentingan umum) dan bukan kepentingan khusus.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Ridzuan Awang, 2014, *Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 32.

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

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

yang pemanfaatannya diserahkan kepada pemilik sebelumnya. Mereka tetap diberi hak untuk mengolah tanah-tanah mereka, namun ada kewajiban membayar pajak (*kharaj*) kepada negara. Hal inilah yang menunjukkan keadilan terkait pertanahan perspektif Islam.¹⁶¹

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

1. Pelaksanaan musyawarah/konsultasi publik pada tahap perencanaan

Musyawah berasal dari kata *syā'ur* yang berarti 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. Kata musyawarah pada dasarnya hanya digunakan untuk hal-hal yang baik, sejalan dengan makna dasarnya. Sedangkan menurut istilah fiqh adalah meminta pendapat orang lain atau umat mengenai suatu urusan. Kata musyawarah juga umum diartikan dengan perundingan atau tukar pikiran. Dalil musyawarah terdapat dalam Al-Qur'an antara lain:

a. Surah Asy-Syura ayat 38 yang berbunyi:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا

رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ ﴿٣٨﴾

Artinya: “dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan)

¹⁶¹ Masjfuk Zuhdi, 2013, *Studi Islam: Muamalah*, Rajawali, Jakarta, hal. 75.

dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang Kami berikan kepada mereka”. (QS. Asy-Syura: 38).¹⁶²

b. Surah Al-Baqarah ayat 233 yang berbunyi:

وَالْوَالِدَاتُ يُرْضِعْنَ أَوْلَادَهُنَّ حَوْلَيْنِ كَامِلَيْنِ لِمَنْ أَرَادَ أَنْ يُنْمِ الرِّضَاعَةَ وَعَلَى
 الْمَوْلُودِ لَهُ رِزْقُهُنَّ وَكِسْوَتُهُنَّ بِالْمَعْرُوفِ لَا تُكَلَّفُ نَفْسٌ إِلَّا وُسْعَهَا لَا تُضَارَّ
 وَالِدَةٌ بَوْلِدِهَا وَلَا مَوْلُودٌ لَهُ بِوَالِدِهِ ۗ وَعَلَى الْوَارِثِ مِثْلُ ذَلِكَ فَإِنْ أَرَادَا
 فِصَالًا عَنْ تَرَاضٍ مِنْهُمَا وَتَشَاوُرٍ فَلَا جُنَاحَ عَلَيْهِمَا ۗ وَإِنْ أَرَدْتُمْ أَنْ تَسْتَرْضِعُوا
 أَوْلَادَكُمْ فَلَا جُنَاحَ عَلَيْكُمْ إِذَا سَلَّمْتُمْ مَا آتَيْتُم بِالْمَعْرُوفِ ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ
 وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ بِمَا تَعْمَلُونَ بَصِيرٌ ﴿٢٣٣﴾

Artinya: “Para ibu hendaklah menyusukan anak-anaknya selama dua tahun penuh, Yaitu bagi yang ingin menyempurnakan penyusuan. dan kewajiban ayah memberi Makan dan pakaian kepada Para ibu dengan cara ma'ruf. seseorang tidak dibebani melainkan menurut kadar kesanggupannya. janganlah seorang ibu menderita kesengsaraan karena anaknya dan seorang ayah karena anaknya, dan warispun berkewajiban demikian. apabila keduanya ingin menyapih (sebelum dua tahun) dengan kerelaan keduanya dan permusyawaratan, Maka tidak ada dosa atas keduanya. dan jika kamu ingin anakmu disusukan oleh orang lain, Maka tidak ada dosa bagimu apabila kamu memberikan pembayaran menurut yang patut. bertakwalah kamu kepada Allah dan ketahuilah bahwa Allah Maha melihat apa yang kamu kerjakan”. (QS. Al-Baqarah: 233).¹⁶³

c. Surah Ali Imran ayat 159 yang berbunyi:

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ ۗ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ
 حَوْلِكَ ۗ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ ۗ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ
 عَلَى اللَّهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ﴿١٥٩﴾

¹⁶² Departemen Agama RI, *Op.Cit.*, hal. 432.

¹⁶³ *Ibid.*, hal. 121.

Artinya: “Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu Berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, Maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya”. (QS. Ali Imran: 159).¹⁶⁴

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 atau majelis syura). Sistem pengambilan keputusan dalam bentuk referendum yang melibatkan semua anggota masyarakat atau rakyat disuatu Negara, juga bisa dinilai sebagai bentuk lain dari musyawarah. Hal ini tampak dalam piagam madinah yang diantara diktumnya menegaskan perlunya bermusyawarah untuk saling memberikan nasihat serta saran dalam kebaikan dan melakukan kerjasama dalam bidang pertanian.

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

¹⁶⁴ *Ibid.*, hal. 214.

hanya dapat dilakukan untuk tujuan yang baik. Sehingga apabila ada unsur ketidakbaikan dalam menyelesaikan perkara walaupun dilakukan oleh banyak pihak tidak dapat masuk kategori musyawarah.

2. Penilaian nilai ekonomis tanah sebagai dasar pembayaran ganti kerugian

Dalam Islam hak individu tidak boleh diambil dengan cara sewenang-wenang. Pengambilan hak milik dalam Islam boleh dilakukan melalui cara yang dibenarkan oleh syarak, hal ini berdasarkan pada Al-Qur'an:

a. Surah Al-Baqarah ayat 188 yang berbunyi:

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا
مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴿١٨٨﴾

Artinya: “Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebahagian daripada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, Padahal kamu mengetahui”. (QS. Al-Baqarah: 188).¹⁶⁵

b. Surah An-Nisa ayat 29 yang berbunyi:

يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ
تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِّنكُمْ ؕ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ ؕ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا ﴿٢٩﴾

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang Berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. dan janganlah kamu membunuh dirimu; Sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu”. (QS. An-Nisa: 29).¹⁶⁶

¹⁶⁵ *Ibid.*, hal. 112.

¹⁶⁶ *Ibid.*, hal. 189.

Dalam menentukan ganti kerugian hendaklah berlaku adil. Keadilan dalam menentukan nilai ganti kerugian. Sebagai contoh di zaman sahabat Rasulullah, keadilan dalam menentukan nilai ganti kerugian Bakar Abdullah Abu Yazid menggunakan dua cara yakni tawar menawar dengan pemilik tanah untuk menentukan harganya dan dengan penilaian yang adil jika pemilik tanah tidak bersedia menetapkan harga. Dalam pelaksanaan ganti kerugian dilakukan dengan cara jual beli. Proses jual beli dilakukan dengan tawar menawar. Pembayaran ganti kerugian diberikan sesegera mungkin kecuali jika penerima hak menanggihkan 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* yaitu akad-akad yang harus dilakukan berdasarkan kepada putusan hakim, seperti menjual harta orang yang berhutang secara paksa.
- b. *Uqud Istimlak* untuk maslahat umum. Umpamanya tanah-tanah yang disamping masjid, kalau diperlukan oleh masjid harus dapat dimiliki

oleh masjid dan pemilik harus menjualnya. Ini dikatakan *tamalluk bil jabari* (pemilikan dengan paksa).¹⁶⁷

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 kekhalfahan. 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 si pemilik harta sebagai *iwadh* atau *tadlmin*.

Apabila dalam penentuan ganti kerugian terdapat rasa kurang adanya keadilan maka pihak yang berhak dapat mengajukan perkara ke Mahkamah Agung untuk menilai sejauh mana pentingnya masalah amah itu untuk masyarakat umum atau sejauh mana wajibnya pengambilan balik itu bagi tujuan masalah amah, atau sejauh mana adilnya nilai ganti kerugian. Mengenai penilaian ganti kerugian dilakukan dengan prinsip:

¹⁶⁷ Mukadir Iskandar Syah, 2015, *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jala Permata, Jakarta, hal. 62.

a. Penentuan nilai pasaran.

Penentuan nilai pasaran dapat dilakukan dengan cara:

- 1) Pendapat pakar atau penilai harta tanah;
- 2) Harga tanah yang dibayar dalam waktu yang wajar, perjanjian jual tanah yang akan diambil itu dibuat dengan niat jujur atau berdasarkan tanah yang berdampingan dengan tanah yang diambil dan tanah itu memiliki kebaikan mutu yang sama;
- 3) Harga tanah dinilai pada tahun yang sama dengan mempertimbangan keuntungan yang ada dimasa yang akan datang.

b. Kenaikan dalam penilaian tanah lain yang berkepentingan mungkin naik atau turun karena pengalihan fungsi tanah yang diambil.

c. Kerugian yang ditanggung atau mungkin akan di tanggung oleh orang yang berkepentingan.

d. 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.

e. 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.

Apabila terdapat keberatan atas ganti kerugian dapat mengajukan keberatan melalui pengadilan. Dalam masa pemerintahan Islam sejak masa Rasulullah SAW hingga masa kekhalifahan 4 (empat) sahabat Nabi,

dipilih sejumlah orang untuk menjadi hakim agung. Hakim-hakim itu dipilih untuk mewakili Rasulullah SAW dalam memutuskan suatu perkara, baik yang berkenaan dengan perkara pidana maupun persoalan fatwa terkait dengan urusan hukum syariah. Di antara mereka adalah:

- a. Hudzaifah ibn al-Yaman al-`Absy. Salah satu kasus yang pernah diselesaikan adalah persengketaan dua saudara yang saling memperebutkan batas tembok rumah mereka.
- b. Amru bin Ash, pernah diberikan kepercayaan untuk memutuskan persengketaan yang terjadi antara dua orang di hadapan Nabi.
- c. Muadz ibn Jabal. Sahabat Mu'adz adalah seorang qadli yang diutus Nabi ke wilayah Yaman tepatnya di daerah Al-Janad. Muadz diinstruksikan untuk menjadi delegasi qadli Nabi di daerah tersebut, termasuk juga mengurus masalah zakat dan menyebarkan syiar Islam di sana.
- d. Sahabat lainnya adalah Uqbah ibn Amir al-Juhani, Ma`qil ibn Yasar, Ali bin Abi Thalib, Utab bin Asib di Makkah, Al-Ala Al-Hadrami ke Bahrain. Delegasi qadi juga diutus untuk persoalan-persoalan tertentu, peperangan, misalnya Rasulullah pernah memerintahkan Saad bin Ubadah sewaktu perang Abwa dan Said bin Madhun tatkala perang Buwat.
- e. Pada masa khalifah empat, ada sejumlah sahabat dan tabiin yang diangkat menjadi hakim agung di antaranya Uwaimir bin Amir untuk wilayah Madinah, Syuraih bin Kharits Al Kindi untuk Kufah, Abu

Musa Al Asyari di Bashrah dan Ustman bin Qais bin Abi Al Ash untuk wilayah Mesir.¹⁶⁸

Sistem peradilan Islam secara tegas menekankan tiap orang memiliki kedudukan dan perlakuan yang sama di mata hukum. Rasulullah SAW telah mempraktikkan hal tersebut. Persamaan di mata hukum juga dijadikan mindset dalam sistem peradilan yang dijalankan oleh para sahabat. Pernah suatu ketika Umar bin Khathab bertikai dengan seorang Baduwi. Sang khalifah hendak membeli seekor kuda darinya. Ternyata ketika dicoba, kuda tidak mau berjalan dan didapati cacat. Umar bin Khatab komplain dan mengembalikan kudanya. Si Baduwi menolaknya dan bersikukuh kuda yang dijualnya sehat dan tidak cacat.

Meskipun Umar bin Khathab adalah seorang khalifah, ia tetap diputus salah. Syurah bin Al Harist, selaku qadi memutuskan ada dua pilihan, ambil kuda itu apa adanya, atau Umar bin Khathab harus mengganti kuda serupa dalam kondisi sehat. Begitu pula pada pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam hukum islam, apabila dalam penentuan ganti kerugian terdapat ketidakadilan maka pihak yang berhak dapat mengajukan perkara ke Mahkamah Agung untuk menilai sejauh mana pentingnya masalah amah itu untuk masyarakat umum atau sejauh mana wajibnya pengambilan balik itu bagi tujuan masalah amah, atau sejauh mana adilnya nilai ganti kerugian tersebut. Disinilah terdapat fungsi Hakim Agung untuk memberikan putusan terakhir yang paling adil

¹⁶⁸ *Ibid.*, hal. 63.

dan menjunjung tinggi masalah amah sehingga menghindarkan timbulnya keberatan dalam proses pengadaan tanah.

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

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

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

Terdapat perbedaan konsep musyawarah dalam hukum Islam dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Adapun perbedaannya adalah jika undang-undang ini membahas musyawarah hanya dalam ranah materi semata dan tidak membahas masalah ibadah atau kepuasan rohaniyah, sedangkan dalam hukum Islam musyawarah bukan hanya untuk membahas materi semata, akan tetapi juga menginginkan keridhoan dari Allah SWT. Adil dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 adalah dengan diberinya ganti kerugaian yang layak setelah adanya musyawarah yang dilakukan oleh para pihak terkait pembebasan tanahnya. Sedangkan dalam konsep Islam yang disebut adil adalah kesamaan, menempatkan sesuatu pada tempatnya, perhatian terhadap hak-hak individu dan memberikan hak-hak itu pada setiap pemiliknya dan yang sebenarnya dapat memberikan keadilan adalah Allah akan tetapi manusia wajib berusaha. Untuk hal ini maka dalam proses pelepasan hak dilakukan melalui jual beli. Dengan jual beli maka tidak ada hal yang menjadikan

bahwa niat dari adanya pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah supaya dapat membeli tanah rakyat dengan harga murah.

Musyawarah dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan untuk mencapai kemaslahatan bersama. Kemaslahatan dari setiap yang berkepentingan dalam persoalan pengadaan tanah ini. Jika membahas mengenai kemaslahatan bersama maka dengan adanya musyawarah mufakat sesuai dengan prinsip *maslahah mursalah*. Yang menjadi perbedaan adalah jika proses musyawarah dilakukan dengan cara musyawarah terpimpin. Musyawarah terpimpin memberikan ketabuan tersendiri. Keterlibatan pihak-pihak tertentu diluar pemerintah bisa saja memanfaatkan keadaan yang dapat menimbulkan ketidakadilan, sehingga dalam musyawarah terpimpin memiliki kondisi kerawanan tersendiri yang mengakibatkan prinsip *maslahah* tidak terpenuhi. Misalnya jika ada pihak tertentu dengan upayanya memanfaatkan kondisi peraturan hukum yang ada guna kepentingan pribadinya. Syarat *maslahah mursalah* adalah benarbenar untuk kepentingan umum tidak untuk kepentingan pribadi atau golongan. Maka pelaksanaan mekanisme proses pengadaan tanah dalam undang-undang ini tidak sama dengan konsep *maslahah mursalah* dalam hukum Islam. Kriteria *maslahah* adalah tegaknya kehidupan dunia demi tercapainya kehidupan akhirat.

Dengan kriteria kemaslahatan sebagaimana tersebut maka ketika pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak memiliki dua fungsi yakni dunia dan akhirat maka tidak dapat dilakukan karena bertentangan

dengan syariat, sehingga dalam mewujudkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, semua pihak yang terkait dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan tujuan masalah yang sebenarnya yakni, harus terbebas dari nafsu duniawi karena kemaslahatan ini tidak diukur menurut keinginan nafsu.¹⁶⁹

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

Menurut penulis, pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum perlu dikuatkan dalam tahap perencanaan dan pelaksanaannya khususnya dengan pelaksanaan musyawarah dalam penentuan lokasi dan penetapan ganti kerugian sehingga dapat tercapainya keadilan bagi seluruh pihak, baik bagi negara untuk menyelenggarakan pembangunan untuk kepentingan umum dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekaligus tetap melindungi kepentingan pihak yang tanahnya menjadi obyek pengadaan tanah sehingga tetap dapat meneruskan kehidupan demi kesejahteraan kehidupannya dan

¹⁶⁹ Hamka Haq, 2012, *Aspek Teologis Konsep Masalah Dalam Kitab Al-Muwafaqat*, Erlangga, Yogyakarta, hal. 81

keluarganya. Penerapan prinsip keadilan perlu dikedepankan demi kemaslahatan bersama baik kepentingan umum dan kepentingan pribadi pemilik tanah yang terkena pengadaan tanah tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian, maka penulis dapat mengatakan bahwa tinjauan hukum Islam tentang regulasi dan implementasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang adalah sudah sesuai dengan prinsip hukum Islam, karena panitia pengadaan tanah sudah melakukan musyawarah atau perundingan dengan pemilik bidang tanah, sehingga meminimalisir kerugian yang dihadapi oleh pemilik bidang tanah. Prinsip musyawarah tersebut sebagaimana tercantum dalam Al-Qur'an surah Asy-Syura ayat 38, surah Al-Baqarah ayat 233 dan surah Ali Imran ayat 159.

Peran panitia pengadaan tanah sangat diperlukan, terutama untuk mengatasi kendala-kendala yang terjadi dalam pengadaan tanah. Panitia pengadaan tanah yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah daerah, memiliki peran vital bukan saja dalam melakukan pengadaan tanah melainkan menyelesaikan masalah-masalah yang timbul antara pihak yang membutuhkan tanah dengan pihak yang memiliki tanah.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan tersebut di atas, maka kesimpulan peneliti ini sebagai berikut:

1. Regulasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang sudah memiliki dasar hukum yang kuat dan juga melalui 8 (delapan) tahapan kegiatan pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang meliputi: pembentukan panitia pengadaan tanah, pengajuan permohonan dan penetapan lokasi, penyuluhan atau sosialisasi, pengukuran dan penentuan batas-batas jalan, pendataan, pengumuman hasil pendataan, musyawarah harga dan penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian dan pembayaran ganti rugi dan pelepasan hak.
2. Implementasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang adalah sudah baik, ini dapat dilihat dari jumlah tanah yang berhasil dibebaskan, dari 2.214 bidang tanah yang dibutuhkan hanya ada 3 bidang tanah saja yang terjadi sengketa, hal tersebut terjadi karena adanya perselisihan luasan yang disebabkan karena kesalahan penentuan titik koordinat antara pemilik

bidang lahan dengan panitia pengadaan tanah. Penyelesaiannya adalah dengan melakukan musyawaran serta melakukan pengukuran ulang berdasarkan titik koordinat yang dimiliki oleh pemilik bidang lahan yang dirugikan oleh Panitia Pengadaan Tanah untuk pembangunan Jalan Tol Pemalang-Batang.

3. Tinjauan hukum Islam tentang regulasi dan implementasi kebijakan panitia pengadaan tanah dalam penetapan validasi bidang tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang adalah sudah sesuai dengan prinsip hukum Islam, karena panitia pengadaan tanah sudah melakukan musyawarah atau perundingan dengan pemilik bidang tanah, sehingga meminimalisir kerugian yang dihadapi oleh pemilik bidang tanah. Prinsip musyawarah tersebut sebagaimana tercantum dalam Al-Qur'an surah Asy-Syura ayat 38, surah Al-Baqarah ayat 233 dan surah Ali Imran ayat 159.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan penelitian maka penulis dapat mengemukakan saran-saran sebagai berikut:

1. Bagi kantor pertanahan Kabupaten Batang, hendaknya dapat memberikan pemahaman yang mendalam mengenai pembinaan dan penyuluhan hukum, khususnya hukum pertanahan (Agraria) baik kepada aparat pemerintah kecamatan, desa/kelurahan, maupun tokoh dan masyarakat

secara intensif sehingga pelaksanaannya lebih baik di masa yang akan datang.

2. Bagi Panitia Pengadaan Tanah, hendaknya dalam menetapkan nilai ganti rugi tidak hanya berpatokan pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) saja, karena sebagaimana diketahui bahwa NJOP tidak selalu sama dengan harga pasaran sebenarnya, dan hendaknya dalam menentukan ganti kerugian tersebut harus mempertimbangkan unsur kemanusiaan.
3. Bagi masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan Jalan Tol Pemalang-Batang, hendaknya lebih memahami mengenai fungsi sosial atas tanah, sehingga tidak meminta ganti rugi yang begitu tinggi agar pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Pemalang-Batang dapat diselesaikan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Al-Qur'an

Departemen Agama RI, (2015), *Al-Qur'an dan Terjemah*, Jakarta: Toha Putra.

B. Buku

Agustino, Leo, (2015), *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta.

Ali, Mohammad, (2013), *Strategi Penelitian Pendidikan*, Bandung: Angkasa.

Amiruddin, (2016), *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafinso Persada.

Arief, Sidharta, (2017), *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: Refika Aditama.

Awang, Ridzuan, (2014), *Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.

Azwar, Saifuddin, (2018), *Metode Penelitian*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Djuwaini, Dimyauddin, (2016), *Pengantar Fiqih Muamalah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Dunn, William N., (2013), *Kebijakan Publik dan Pengambilan Keputusan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Dwijowijoto, Riant Nugroho, (2014), *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta, PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.

Dye, Thomas R., (2012), *Understanding Public Policy*, New Jersey: Englewood.

Efendi, A'an, dan Freddy Purnomo, (2017), *Hukum Administrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, Jakarta.

Erwin, Muhammad, (2015), *Filsafat Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo.

Fadjar, Abdul Mukthie, (2016), *Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum*, Malang: Setara Press.

- Faried, Alie, (2012), *Studi Kebijakan Pemerintah*, Bandung: Reflika Aditama.
- Gozali, Djoni Sumardi, (2018), *Hukum Pengadaan Tanah (Asas Kesepakatan dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum)*, Yogyakarta: UII Press.
- Handoko, Widhi, (2014), *Kebijakan Hukum Pertanahan: Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Yogyakarta: Thafa Media, Satjipto Rahardjo Institute.
- Haq, Hamka, (2012), *Aspek Teologis Konsep Masalah Dalam Kitab Al-Muwafaqat*, Yogyakarta: Erlangga.
- Harsono, Boedi, (2018), *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan.
- Hayek, F. A., (2011), *The Constitution of Liberty, The Definitive Edition*, ed. Ronald Hamowy, Chicago: University of Chicago Press.
- Islamy, M Irfan, (2016), *Policy Analysis : Seri Monografi Kebijakan Publik*, Malang: Universitas Brawijaya.
- Ismail, M., (2013), *Buku Ajar Analisis Kebijakan Publik*, Surabaya: Universitas Hang Tuah.
- Jamaluddin, Mahasari, (2018), *Pertanahan Dalam Hukum Islam*, Yogyakarta: Gama Media.
- Kusumaatmadja, Mochtar, (2012), *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung: Alumni.
- Mardani, (2012), *Ayat-Ayat dan Hadis Ekonomi Syariah*, Jakarta: Rajawali Pers.
- _____ (2012), *Fiqh Ekonomi Syariah; Fiqh Muamalah*, Jakarta: Kencana.
- Mardiasmo, (2014), *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit ANDI.
- Marzuki, (2013), *Metodologi Riset*, Yogyakarta: Hanindita Offset.
- Mertokusumo, Sudikno, (2016), *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- _____, (2017), *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty.

- Moleong, Lexy J., (2015) *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Muliawan, Jarot Widya, (2016), *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Yogyakarta: Penerbit: Buku Litera.
- Poerwodarminto, W.J.S., (2015), *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Qutub, Sayyid, (2014), *Keadlian Sosial Dalam Islam*, Bandung: Pustaka Pelajar.
- Rahman, Afzalur, (2015), *Doktrin Ekonomi Islam*, Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Wakaf.
- Ramulyo, Moh. Idris, (2014), *Asas-asas Hukum Islam: Sejarah Timbul dan Berkembangnya Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Rato, Dominikus, (2010), *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Rubaie, Achmad, (2017), *Hukum Pengadaaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang: Bayumedia.
- Salindego, Jhon, (2017), *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Salle, Aminuddin, (2017), *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Sarjita, (2015), *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No. 34 Tahun 2003)*, Yogyakarta: Tugu Jogja.
- Setiawan, Guntur, (2014), *Impelementasi dalam Birokrasi Pembangunan*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Sitrus, Oloan, (2015), *Pelepasan Atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*, Jakarta: Dasamedia Utama.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji, (2014), *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali.

- Stahl, Frederick Julius, (2014), *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Dalam Miriam Budihardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia.
- Subarsono, AG., (2015), *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta: Pustaka Fajar.
- Sudaryo, Soimin, (2014), *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Suhendi, Hendi, (2016), *Fiqh Muamalah*, Jakarta: PT Grafindo Persada.
- Sujatmoko, Andrey, (2016), *Hukum HAM dan Hukum Humaniter*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Sumardjono, Maria S.W., (2018), *Tanah Dalam perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Sunggono, Bambang, (2014), *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Suntana, Ija, (2010), *Politik Ekonomi Islam*, Bandung: Pustaka Setia.
- Supardi, I., (2014), *Pembangunan Yang Memanfaatkan Sumber Daya*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Sutedi, Adrian, (2016), *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Syafei, Rachmat, (2011), *Fiqh Muamalah*, Bandung: Pustaka Setia.
- Syah, Mukadir Iskandar, (2015), *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jakarta: Jala Permata.
- Utrecht, (2012), *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar.
- Wahab, Solichin Abdul, (2016), *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Wahhab, Solichin Abdul, (2014), *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Penyusunan Modelmodel Implementasi Kebijakan Publik*, Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Waluyo, Bambang, (2014), *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika.

Winarno, (2017), *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Yogyakarta: Media Pressindo.

Winarno, Budi, (2014), *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Pressindo.

Yafie, Ali, (2014), *Menggagas Fiqih Sosial*, Bandung: Mizan.

Zuhdi, Masjfuk, (2013), *Studi Islam: Muamalah*, Jakarta: Rajawali.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3).

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

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

Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Surat Keputusan Gubernur Nomor 620/1/2012 tentang Perpanjangan Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Provinsi Jawa Tengah

Keputusan Bupati Batang Nomor 141/002.B Tahun 2012 Tentang Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Kabupaten Batang

D. Jurnal

Broberg, Morten, dan Hans-Otto Sano, (2017), "Strengths and weaknesses in a human rightsbased approach to international development – an analysis of a rights-based approach to development assistance based on practical experiences", *The International Journal of Human Rights*, Volume 22 Number 5.

- Koeswahyono, Imam, (2018), “Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum”, *Jurnal Konstitusi PPK-FH Univ. Brawijaya*, Volume 1 Nomor 1.
- Manan, Bagir, dan Susi Dwi Harijanti, (2016), “Konstitusi dan Hak Asasi Manusia”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3 Nomor 3 Tahun 2016.
- Nurjaya, I Nyoman, (2017), “Pengadaan tanah Untuk Kepentingan Umum Atau Kepentingan Pembangunan? Telaah Kritis terhadap UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”, *Jurnal Hukum Persada*, Volume 1 Nomor 1.
- Ridwan, (2017), “Arti Penting Asas Keterbukaan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotism”, *Jurnal Hukum*, Volume 27 Nomor 1, 11 September 2017.
- Salfutra, Reko Dwi, (2017), “Problematika Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di Kota Pangkalpinang”, *Jurnal Hukum Progresif*, Volume 11 Nomor 2.
- Sayuti, (2017), “Konsep Rechstaat dalam Negara Hukum Indonesia”, *Jurnal Kajian Ekonomi Islam dan Kemasyarakatan*, Volume 4, Nomor 2, Desember 2017.
- Sidharta, B. Arief, (2018) “Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum”, *Jurnal Hukum*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2018.
- Subekti, Rahayu, (2016), “Kebijakan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”, *Jurnal Yustisia Fakultas Hukum UNS*, Volume 5 Nomor 2.
- Sumaryoto, (2010), “Dampak Keberadaan Jalan Tol Terhadap Kondisi Fisik, Sosial, dan Ekonomi Lingkungan”, *Journal Of Rural And Development*, Vol. 01, No. 02 Agustus 2010.
- Susanto, Nur Agus, (2014), Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus “ST” Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012, *Jurnal Yudisial*, Vol. 7 No. 3 Desember 2014.
- Syapriillah, Aditia, (2016), “Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan, Jurnal Bina Hukum Lingkungan”, *Jurnal Hukum*, Volume 1, Nomor 1, Oktober 2016.

Taringan, Jefri Porkonanta, (2017), “Akomodasi Politik Hukum di Indonesia Terhadap Hak Asasi Manusia Berdasarkan Generasi Pemikirannya”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 1, Maret 2017.

Wicaksono, Arditya, (2017), “Potret Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”, *Jurnal Iptek Pertanahan*, Volume 2 Nomor 1.

E. Internet

Ferdiansyah, Randy, (2021), Tujuan Hukum Menurut Gustav Radbruch, <http://hukumindo.com/2011/11/artikel-politik-hukum-tujuan-hukum.html>, diakses tanggal 1 November 2021.

<http://cepagan.desa.id/2020/11/25/profil-desa-cepagan>. Diakses pada tanggal 1 November 2021.

https://id.wikipedia.org/wiki/Jalan_Tol_Pemalang_Batang. diakses pada tanggal 1 November 2021.

<https://www.batangkab.go.id/?p=2&id=15>. Diakses pada tanggal 1 November 2021.

<https://www.batangkab.go.id/?p=2&id=15>. Diakses pada tanggal 1 November 2021.

Kalo, Syafruddin, (2017), “*Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*” diakses dari <http://library.usu.ac.id/download/fh/syafruddin11.pdf>. pada tanggal 2 Desember 2021 pukul 09.15 WIB.

Pungus, Sonny, (2021) *Teori Tujuan Hukum*, <http://sonny-tobelo.com/2010/10/teori-tujuan-hukum-gustav-radbruch-dan.html>, diakses pada tanggal 1 November 2021.

Sunarno, (2021), “*Tinjauan Yuridis Kritis Terhadap Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*”, diakses dari <http://www.umy.ac.id/hukum/download/Agraria%201.PDF>, pada tanggal 2 Desember 2021 pukul 09.00 WIB.

Wulandari, Noorhasanah Anastasia, (2021), “Presiden Jokowi Tanggapi Kritis Soal Jalan Tol Yang Hanya Dinikmati Orang Kaya”, <Http://Solo.Tribunnews.Com>, Diakses Pada 19 September 2021. Pukul 11.00 WIB.

Lampiran 1

PEDOMAN WAWANCARA

A. Identitas Responden

1. Nama Responden :
2. Selaku :
3. Tanggal Wawancara :
4. Tempat Wawancara :
5. Waktu Wawancara :

B. Daftar Pertanyaan:

1. Apa dasar hukum dari pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang di Kabupaten Batang?
2. Bagaimana tahapan pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang di Kabupaten Batang?
3. Apakah panitia pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang di Kabupaten Batang melakukan pemahaman kepada masyarakat mengenai fungsi sosial hak atas tanah?
4. Bagaimana rencana tata ruang dan wilayah pada pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang di Kabupaten Batang?
5. Bagaimana sistem pendataan yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Kabupaten Batang?
6. Apakah ada pemilik bidang tanah yang merasa keberatan dengan ganti rugi yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang?
7. Apa saja kendala yang dihadapi oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang?
8. Apakah panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang aktif melakukan musyawarah kepada masyarakat pemilik bidang lahan?
9. Bagaimana proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang?
10. Apa saja hambatan saat proses musyawarah yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang dengan pemilik bidang lahan?
11. Bagaimana upaya yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Pemalang-Batang dalam meminimalisir kecurangan yang dilakukan oknum yang tidak bertanggung jawab?
12. Apa masalah yang terjadi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang?
13. Apakah panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang menghadapi kendala pembebasan tanah karena orangnya tidak berada di domisili itu/di luar negeri?
14. Berapa harga yang ditetapkan panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang kepada pemilik bidang lahan?

15. Langkah apa saja yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang selain musyawarah?
16. Bagaimana tahap perencanaan yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang?
17. Bagaimana mekanisme atau proses ganti rugi yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang terhadap pemilik bidang lahan?
18. Apa permasalahan yang dihadapi oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang?
19. Apakah ada masyarakat yang berbuat curang kepada panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang?
20. Apakah semua pemilik bidang lahan setuju dengan besaran ganti rugi yang ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang?
21. Bagaimana pelaksanaan sosialisasi atau penyuluhan pembebasan tanah yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang?
22. Bagaimana tahap pengukuran dan penentuan batas-batas jalan yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang?
23. Bagaimana tahap pengumuman hasil pendataan yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang?
24. Apakah ada masyarakat yang menjual tanahnya kepada orang lain setelah tanahnya dibeli oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang?
25. Bagaimana kondisi lahan yang ditinggalkan pemiliknya bekerja sebagai Tenaga Kerja Indonesia?
26. Berapa kali pelaksanaan sosialisasi atau penyuluhan pembebasan lahan yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang?
27. Apa yang menjadi keberatan saudara terhadap panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang?
28. Apakah panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang memberikan kesempatan kepada pemilik lahan untuk mengajukan keberatan atas hasil pendataan validasi tanah?
29. Seberapa besar kerugian yang saudara alami dalam ganti rugi yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang?
30. Apakah panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang membuat rekening baru untuk melakukan pembayaran ganti rugi lahan?
31. Apakah saudara terima terhadap kerugian yang saudara alami dalam ganti rugi yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang?

32. Bagaimana perjalanan kasus ganti rugi lahan di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang?
33. Berapa harga yang ditawarkan panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang kepada pemilik lahan di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang?
34. Apa saja hambatan yang dihadapi pada saat proses musyawarah antara pemilik lahan dengan panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang?

Lampiran 2

HASIL WAWANCARA

No.	Nama Responden	Selaku	Tanggal Wawancara	Tempat Wawancara	Waktu Wawancara	Hasil Wawancara
1.	Fahrurrozi	Kasubbag Otonomi Daerah di Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Batang	01 November 2021	Kediaman Fahrurrozi	20.00 WIB	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apa dasar hukum dari pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang di Kabupaten Batang? <i>“Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa untuk Ruas Pemalang-Batang di Kabupaten Batang ini sesuai dan sejalan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang, Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di Kabupaten Batang itu sendiri tertuang dalam Perda Kabupaten Batang Nomor 2 tahun 2011”.</i> 2. Bagaimana tahapan pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang di Kabupaten Batang? <i>“Setelah ditetapkan lokasi dan ijin pengadaan tanah maka Bupati membentuk tim yang nantinya itu mengatur jalannya pengadaan tanah baik dalam sosialisasi tentang peruntukan tanah untuk pembangunan jalan tol tersebut, dengan tahapan-tahapan melakukan inventarisasi dan identifikasi, musyawarah dengan pemilik hak atas tanah dan menentukan harga ganti rugi serta</i>

						<p><i>menyelesaikan permasalahan-permasalahan dalam proses pengadaan tanah tersebut”.</i></p> <p>3. Apakah panitia pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang di Kabupaten Batang melakukan pemahaman kepada masyarakat mengenai fungsi sosial hak atas tanah? <i>“Panitia pengadaan tanah juga melakukan pemahaman kepada masyarakat mengenai fungsi sosial hak atas tanah, dimana banyak masyarakat tidak mengetahui hal tersebut. Banyak masyarakat yang menganggap bahwa apabila tanahnya sudah memiliki alas hak milik, maka tanah tersebut sudah mutlak miliknya. Padahal hak milik tidak mutlak dimiliki seseorang atas tanah tersebut, hak tersebut dapat di lepaskan apabila pembangunan untuk kepentingan umum menghendaki. Jadi disini tugas panitia pengadaan tanah untuk melakukan sosialisasi dan pemahaman-pemahaman terhadap hal tersebut kepada masyarakat”.</i></p>
2.	Moh. Hatta	Kepala Tata Pemerintahan Pengaturan Tanah Pemerintah di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang	02 November 2021	Kediaman Moh. Hatta	21.00 WIB	<p>1. Bagaimana rencana tata ruang dan wilayah pada pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang di Kabupaten Batang? <i>“Pembangunan Jalan Tol itu sendiri penting untuk dilaksanakan, maka dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan rencana</i></p>

					<p><i>tata ruang dan wilayah, pada pembangunan jalan tol trans jawa Pemalang-Batang ini sendiri telah sesuai dan sejalan dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten Batang”.</i></p> <p>2. Bagaimana sistem pendataan yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Kabupaten Batang? <i>“Pendataan tersebut dilakukan oleh Satuan Tugas A (Satgas A) untuk mendata kondisi fisik dan non fisik tanah yang terkena proyek pembangunan jalan tol. Satuan Tugas A (Satgas A) terdiri dari: Petugas dari Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, Petugas dari Dinas Pekerjaan Umum, Petugas dari Dinas Pertanian, Petugas dari Dinas Gabungan Instansi / Unit Kerja, Petugas dari Sekretariat Panitia. Pendataan tersebut dilakukan pada tanggal 26 Maret 2014”.</i></p> <p>3. Apakah ada pemilik bidang tanah yang merasa keberatan dengan ganti rugi yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang? <i>“Untuk di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang memang terdapat tiga orang pemilik bidang tanah yang merasa keberatan dengan ganti rugi yang kami</i></p>
--	--	--	--	--	--

					<p><i>tetapan, hal ini karena terjadi perbedaan antara luasan bidang tanah yang kami tuliskan di validasi dengan luasan bidang tanah yang sebenarnya di lapangan. Setelah kami selidiki dan lakukan musyawarah ternyata kesalahan tersebut karena adanya luasan bidang tanah yang dimiliki oleh ketiga orang tersebut ikut tertulis atau tercampur dengan pemilik bidang tanah lain. Namun setelah kami lakukan musyawarah dan pendekatan personal, Alhamdulillah masalah ini dapat diselesaikan dengan baik”.</i></p> <p>4. Apa saja kendala yang dihadapi oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang? <i>“Dalam hal terjadinya proses pewarisan atas suatu tanah, dimana si ahli waris tidak langsung membalik nama atas tanah warisan tersebut, membuat panitia pengadaan tanah mengalami kesulitan. Hal tersebut karena nama pemilik tanah tidak sesuai dengan sertifikat, sehingga panitia harus melakukan penelusuran ulang untuk memastikan orang yang berhak menerima ganti rugi tersebut”.</i></p> <p>5. Apakah panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang aktif melakukan musyawarah kepada masyarakat pemilik bidang lahan?</p>
--	--	--	--	--	--

						<p><i>“Panitia Pengadaan Tanah sangat aktif melakukan musyawarah mufakat kepada masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan Jalan Tol ruas Pemalang-Batang, musyawarah tersebut membahas mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi. Musyawarah mufakat tersebut dilakukan agar panitia pengadaan tanah dapat sepakat dengan pemilik tanah mengenai besar dan bentuk ganti rugi”.</i></p>
3.	Supriyono	Direktur Utama Pemalang-Batang Toll Road	03 November 2021	Kediaman Supriyono	19.00 WIB	<p>1. Bagaimana proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang? <i>“Pembangunan fasilitas untuk kepentingan umum yang membutuhkan tanah melalui cara pengadaan tanah memang harus melakukan permohonan terlebih dahulu sebelum diadakan penetapan lokasi lahan, dalam hal ini pembangunan Jalan Tol Trans Jawa permohonan tersebut diajukan oleh Dirjen Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dengan cara mengajukan surat permohonan perpanjangan penetapan lokasi (SP2LP) Nomor Um 01.03-Db/555 tanggal 22 Nopember 2011, surat ini diajukan ke Kantor Pertanahan Provinsi Jawa Tengah yang isinya perihal permohonan perpanjangan surat persetujuan penetapan lokasi pembangunan (SP2LP) ruas jalan tol trans jawa di provinsi</i></p>

					<p><i>jawa tengah. Setelah surat permohonan tersebut diterima oleh kantor pertanahan provinsi jawa tengah maka dilakukan koordinasi dengan kantor pertanahan di tiap-tiap daerah yang terkena pembangunan jalan tol itu”.</i></p> <p>2. Apa saja hambatan saat proses musyawarah yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang dengan pemilik bidang lahan? <i>“Saat proses musyawarah banyak terdapat hambatan-hambatan yang ditemui, akan tetapi hambatan yang paling banyak terjadi yaitu masalah kesepakatan harga antara tim penilai tanah dengan warga yang memiliki tanah tersebut, tidak sesuainya harga yang di tawarkan dengan harga yang diminta, sehingga tidak ditemukannya titik terang tentang kesepakatan harga. Akan tetapi dengan pendekatan-pendekatan yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah dengan masyarakat yang terkena pembangunan jalan tol sehingga terjadi kesepakatan harga”.</i></p> <p>3. Bagaimana upaya yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Pemalang-Batang dalam meminimalisir kecurangan yang dilakukan oknum yang tidak</p>
--	--	--	--	--	---

					<p>bertanggung jawab? <i>“Untuk meminimalisasi kecurangan-kecurangan yang dilakukan oknum yang tidak bertanggung jawab, maka ganti rugi itu diberikan kepada masyarakat dengan cara membukakan rekening baru pada saat itu menggunakan rekening bank Mandiri. Yang mana ganti rugi tersebut akan langsung di transfer kepada masyarakat secara langsung”.</i></p> <p>4. Apa masalah yang terjadi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang? <i>“Dari 2.214 bidang tanah yang dibutuhkan masih ada 3 bidang yang terdapat masalah, hal ini dikarenakan pemilik tanah tidak menyetujui dengan luasan bidang tanah yang tercatat saat validasi, terdapat perbedaan antara luasan bidang tanah dalam validasi dengan kenyataan di lapangan”.</i></p> <p>5. Apakah panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang menghadapi kendala pembebasan tanah karena orangnya tidak berada di domisili itu/di luar negeri? <i>“Kendala lainnya yaitu banyaknya warga yang bekerja di luar negeri yang menjadi Tenaga Kerja Indonesia (TKI), sehingga tanah yang dimilikinya in absentia dimana tanah dan</i></p>
--	--	--	--	--	--

					<p><i>orang yang memilikinya tidak berada dalam domisili yang sama, jadi tanahnya di sewakan kepada penggarap/ditinggal untuk di investasikan saja sementara orangnya berada di luar negeri. Hal ini juga menjadi kendala bagi panitia pengadaan tanah untuk melakukan pembebasan tanah karena orangnya tidak berada di domisili itu/di luar negeri”.</i></p> <p>6. Berapa harga yang ditetapkan panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang kepada pemilik bidang lahan?</p> <p><i>“Harga yang ditetapkan panitia pengadaan tanah kepada pemilik tanah itu memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) berjalan, selain itu juga memperhatikan kondisi tanah, sehingga panitia pengadaan tanah menentukan harga ganti rugi tanah tersebut tertinggi yaitu : Rp. 420.000,- dan terendahnya Rp. 290.000,-”.</i></p> <p>7. Langkah apa saja yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang selain musyawarah?</p> <p><i>“Panitia Pengadaan Tanah disamping melakukan musyawarah mufakat juga melakukan mediasi kepada masyarakat yang belum setuju terhadap ganti rugi yang ditetapkan panitia pengadaan tanah. Mediasi</i></p>
--	--	--	--	--	--

						<p><i>tersebut dilakukan oleh panitia kepada warga yang tidak setuju dengan tujuan membujuk warga tersebut agar mau melepaskan tanahnya guna pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang. Dengan dilakukannya mediasi dan pendekatan secara persuasif tersebut harapannya para warga dapat berubah pikiran dan dapat sepakat dengan harga yang ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah”.</i></p>
4.	H. Usman Muhtarom	Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Pembangunan Jalan Tol Ruas Pemalang-Batang	07 November 2021	Kediaman H. Usman Muhtarom	20.00 WIB	<p>1. Bagaimana tahap perencanaan yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang? “Permohonan memang sudah diajukan oleh Dirjen Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum kepada Kantor Pertanahan Provinsi Jawa Tengah dan selanjutnya diajukan ke Pemerintah Provinsi Jawa Tengah untuk dilakukan koordinasi mengenai penelitian peruntukan lahan, kesesuaian lahan agar lahan yang dimohon benar-benar sesuai dengan peruntukannya dan memang digunakan untuk kepentingan umum. Setelah pengkoordinasian tersebut selesai, kemudian Gubernur Jawa Tengah mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 620/1/2012 tertanggal 10 Januari 2012 tentang Perpanjangan Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan</p>

					<p><i>Jalan Tol Trans Jawa di Provinsi Jawa Tengah</i>”.</p> <p>2. Bagaimana mekanisme atau proses ganti rugi yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang terhadap pemilik bidang lahan? <i>“Ganti rugi itu diberikan oleh panitia pengadaan tanah kepada masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan jalan tol dengan membikinkan/membukakan tabungan baru, yang nantinya uang ganti rugi itu akan langsung di transfer ke rekening masing-masing warga”.</i></p> <p>3. Apa permasalahan yang dihadapi oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang? <i>“Khusus untuk di Desa Cepagan ada permasalahan yakni ada tiga orang pemilik lahan yang mengaku bahwa terjadi kesalahan dalam penetapan luasan bidang tanah yang telah kami tetapkan, ternyata setelah kami lakukan penyelidikan dan musyawarah bersama menghasilkan bahwa memang terjadi kesalahan dalam pencatatan di lembar validasi, hal ini terjadi karena luasan milik ketiga orang tersebut masuk atau tercatat di luasan bidang tanah orang lain”.</i></p>
--	--	--	--	--	---

					<p>4. Apakah ada masyarakat yang berbuat curang kepada panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang? <i>“Ada beberapa masyarakat yang menjual tanahnya kepada orang lain tanpa tanpa melaporkan ke pihak-pihak yang berwenang terhadap persoalan tanah, dalam hal ini BPN. Ada yang beralasan tidak mengetahui akan hal tersebut ada yang beralasan juga mengerti akan hal tersebut tapi tetap menjualnya karena himpitan ekonomi sehingga butuh uang cepat. Sehingga panitia pengadaan tanah dalam melakukan pembebasan agak kesulitan, karena nama pemilik tanah dengan nama sertifikat yang ada berbeda”.</i></p> <p>4. Apakah semua pemilik bidang lahan setuju dengan besaran ganti rugi yang ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang? <i>“Pada Awalnya banyak masyarakat yang tidak setuju saat musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah. Kemudian panitia pengadaan tanah melakukan mediasi terhadap warga yang tidak setuju terhadap besarnya ganti rugi yang ditetapkan panitia pengadaan tanah. Mediasi merupakan cara yang dipilih panitia pengadaan tanah tanpa menempuh</i></p>
--	--	--	--	--	---

						<i>jalur pengadilan”.</i>
5.	Darsono	Camat Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang	12 November 2021	Kediaman Darsono	20.00 WIB	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana pelaksanaan sosialisasi atau penyuluhan pembebasan tanah yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang? <i>“Pelaksanaan sosialisasi atau penyuluhan pembebasan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Pemalang-Batang dilakukan di 15 Desa yang tersebar dalam 5 Kecamatan yang mana sosialisasinya dilakukan di masing-masing balai desa yang desanya terkena proyek pembangunan jalan tol tersebut”.</i> 2. Bagaimana tahap pengukuran dan penentuan batas-batas jalan yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang? <i>“Pemasangan Patok itu dilakukan selama 7 hari sejak tanggal 12 Januari 2014, saya beserta warga saya membantu pemasangan patok tersebut yang dilakukan oleh Tim Pengadaan Tanah (TPT)”.</i> 3. Bagaimana tahap pengumuman hasil pendataan yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang? <i>“Pengumuman hasil pendataan yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T) itu ditempel di kantor kecamatan dan juga</i>

						<p><i>ditempel di balai desa di masing-masing desa yang desanya terkena pembangunan jalan tol tersebut”.</i></p> <p>4. Apakah ada masyarakat yang menjual tanahnya kepada orang lain setelah tanahnya dibeli oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang? <i>“Masih ada masyarakat yang menjual tanahnya kepada orang lain, padahal sudah di beritahukan oleh panitia pengadaan tanah kalau tanah yang terkena pembangunan jalan tol tersebut jangan dijual bebas kepada orang lain, apalagi tanpa diketahui oleh pihak yang berwenang dalam hal ini BPN”.</i></p> <p>5. Bagaimana kondisi lahan yang ditinggalkan pemiliknya bekerja sebagai Tenaga Kerja Indonesia? <i>“Di desa ini tidak begitu banyak yang menjadi Tenaga Kerja Indonesia Mas, cuman ada beberapa orang saja. Mereka kerja di luar negeri sementara tanah yang mereka miliki mereka biarkan begitu saja untuk investasi, tapi ada juga yang disewakan kepada penggarap untuk digarap tanahnya”.</i></p>
6.	Nur Kholis	Warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan jalan tol Pemalang-Batang	14 November 2021	Kediaman Nur Kholis	20.00 WIB	<p>1. Berapa kali pelaksanaan sosialisasi atau penyuluhan pembebasan lahan ayng dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang?</p>

						<p><i>“Pelaksanaan sosialisasi atau penyuluhan pembebasan lahan yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah dilakukan sebanyak kurang lebih 2 kali di setiap kecamatan, penyuluhan tersebut dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah dengan masyarakat yang tanahnya terkena proyek pembangunan Jalan Tol berupa tatap muka yang dilakukan di kecamatan setempat”.</i></p> <p>2. Apa yang menjadi keberatan saudara terhadap panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang? <i>“Jadi gini mas, bukannya saya tidak mau melepas tanah saya untuk pembuatan Jalan tol tersebut, akan tetapi luasan bidang tanah yang ditertulis panitia pengadaan tanah saya rasa belum cocok dengan luasan bidang tanah yang saya miliki, saya memiliki luasan bidang tanah seluas 2.191 m² tetapi oleh Panitia Pengadaan Tanah hanya tercatat seluas 15 m² saja tentu saja saya keberatan sekali karena saya kehilangan banyak luasan tanah yang seharusnya tercatat 2.191 m². Ini sangat merugikan saya pribadi selaku pemilik bidang tanah”.</i></p>
7.	Kuwati	Warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan jalan	20 November 2021	Kediaman Kuwati	20.00 WIB	1. Apakah panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang memberikan kesempatan kepada pemilik lahan

		tol Pemalang-Batang				<p>untuk mengajukan keberatan atas hasil pendataan validasi tanah?</p> <p><i>“Iya mas, setelah tanah saya di data dari pihak yang membutuhkan tanah, kemudian di umumkan hasil pendataannya yang di tempel di kantor kecamatan dan balai desa, pengumuman tersebut ditempel selama 30 hari. Katanya Penempelan Hasil Pendataan tersebut dilakukan untuk memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk mengajukan keberatan atas hasil pendataan tersebut”.</i></p> <p>2. Seberapa besar kerugian yang saudara alami dalam ganti rugi yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang?</p> <p><i>“Saya memiliki bidang tanah seluas 3.000 m² di Desa Cepagang tetapi oleh Panitia Pengadaan Tanah untuk pembangunan Jalan Tol Pemalang-Batang hanya ditulis 601 m² saja. Tentu saja hal ini membuat saya rugi besar mas, jadi saya menolak dan tidak terima hal ini. Saya hanya menerima ganti rugi senilai 180 jutaan saja padahal ganti rugi yang seharusnya saya terima adalah sekitar 3.000 m² x Rp. 290.000,- berarti sekitar 870 jutaan”</i></p>
8.	Muhaimin	Warga yang tanahnya	22	Kediaman	20.00 WIB	1. Apakah panitia pengadaan tanah pada

		terkena proyek pembangunan jalan tol Pemalang-Batang	November 2021	Muhaimin		<p>pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang membuat rekening baru untuk melakukan pembayaran ganti rugi lahan?</p> <p><i>“Iya mas, waktu penyerahan ganti rugi pada waktu itu saya dan warga yang lainnya yang tanahnya terkena pembangunan jalan tol tersebut dibuatkan rekening baru, katanya nanti biar uang ganti ruginya di transfer langsung ke rekening tersebut. Biar ngga ada kecurangan-kecurangan yang dilakukan pihak lain”.</i></p> <p>2. Apakah saudara terima terhadap kerugian yang saudara alami dalam ganti rugi yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang?</p> <p><i>“Entah apa yang terjadi mas, saya kan memiliki bidang tanah seluas 2.200 m² tetapi oleh panitia pengadaan tanah untuk pembanguan jalan tol Pemalang-Batang malah ditulis hanya 1.090 m² saja. Wah, kalo begini caranya saya tidak terima dan saya tentu saja rugi mas”.</i></p>
9.	H. Maizun Chozin	Advokat warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan jalan tol Pemalang-Batang	25 November 2021	Kediaman H. Maizun Chozin	20.00 WIB	<p>1. Bagaimana perjalanan kasus ganti rugi lahan di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang?</p> <p><i>“Untuk kasus di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang sudah kami selesaikan dengan baik. Jadi masalah nya</i></p>

					<p><i>adalah lahan milik Nur Kholis, Kuwati dan Muhaimin terjadi kesalahan dalam penulisan, luasan lahan yang mereka miliki tercampur dengan luasan lahan yang dimiliki oleh Muhdlorun. Tetapi hal ini sudah kami selesaikan dengan cara musyawarah dan Muhdlorun juga setuju untuk mengembalikan apa yang menjadi milik Nur Kholis, Kuwati dan Muhaimin”.</i></p> <p>2. Berapa harga yang ditawarkan panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang kepada pemilik lahan di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang?</p> <p><i>“Harga yang di tawarkan panitia sangat kecil mas, harga terendahnya hanya Rp 290.000 dan harga tertinggiya 420.000 dengan memperhatikan NJOP, menurut saya itu begitu kecil mas gantiruginya. Karena harga tanah sekarang mahal, tanah disekitar sini saja sudah mencapai Rp. 500.00 per meternya”.</i></p> <p>3. Apa saja hambatan yang dihadapi pada saat proses musyawarah antara pemilik lahan dengan panitia pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang?</p> <p><i>“Saat proses musyawarah mufakat banyak terdapat hambatan-hambatan yang ditemui, akan tetapi hambatan yang paling banyak</i></p>
--	--	--	--	--	--

						<p><i>terjadi yaitu masalah kesepakatan harga antara panitia pengadaan tanah dengan warga yang memiliki tanah tersebut, tidak sesuai harga yang di tawarkan dengan harga yang diminta, sehingga tidak ditemukannya titik terang tentang kesepakatan harga. Akan tetapi dengan pendekatan-pendekatan yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah dengan masyarakat yang terkena pembangunan jalan tol sehingga terjadi kesepakatan harga”.</i></p>
--	--	--	--	--	--	---

Lampiran 3

DOKUMENTASI

1. Foto H. Maizun Chozin (advokat) dengan pihak Panitia Pengadaan Tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang



2. Foto H. Maizun Chozin (advokat) dengan pemilik lahan di Desa Cepagan Kecamatan Warungasem Kabupaten Batang



3. Foto ganti rugi pemilik lahan dengan pihak Panitia Pengadaan Tanah pada pembangunan jalan tol ruas Pemalang-Batang



4. Foto ruas tol Pemalang-Batang



5. Proses Pendataan oleh Panitia Pengadaan Tanah pada pembangunan ruas tol Pemalang-Batang



6. Proses musyawarah antara pemilik lahan dengan Panitia Pengadaan Tanah pada pembangunan ruas tol Pemalang-Batang

