

Milkiyah dan Keadilan Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah: Perspektif Hukum Ekonomi Syariah

Ardhian Lukman Hakim¹

¹Peneliti Independen, Indonesia

Email Correspondence : hakim.nusantaraproperty@gmail.com

Article History

Received : 21-09-2026

Revised : 30-09-2026

Accepted : 01-10-2026

Kata Kunci :

Pengadaan Tanah; Ganti
Kerugian; Milkiyah;
Hukum Ekonomi Syariah;
Keadilan Agraria

Abstrak

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia masih menyisakan sengketa ganti kerugian meskipun pengaturannya telah diperkuat dari UUPA hingga UU Cipta Kerja, sehingga muncul pertanyaan apakah kepastian hukum formal cukup menjamin keadilan substantif bagi pemilik tanah. Artikel ini bertujuan menganalisis sejauh mana prinsip milkiyah (kepemilikan sebagai amanah) dalam hukum ekonomi syariah dapat memperkaya evaluasi keadilan ganti kerugian. Penelitian yuridis normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual terhadap peraturan perundang-undangan, putusan lembaga peradilan, buku ajar, dan artikel jurnal, yang dianalisis secara komparatif-tematik dan preskriptif. Hasil kajian menunjukkan bahwa asas fungsi sosial, kewajiban ganti kerugian yang layak dan adil, serta asas kesepakatan selaras dengan prinsip milkiyah, an taraadin, dan larangan gharar serta zulm. Ketegangan terutama muncul pada ketentuan penerimaan karena hukum bagi pihak yang tidak mengajukan keberatan dan pada penitipan ganti kerugian di pengadilan, yang berpotensi mengurangi kerelaan pemilik tanah. Implikasinya, artikel ini merumuskan empat kriteria milkiyah, yaitu kejelasan objek dan nilai, kerelaan melalui musyawarah, cakupan dampak nonfisik, serta pengakuan hak kolektif atau keagamaan, sebagai kerangka etis-normatif tambahan yang memperkuat hukum positif.

Keywords :

Land Acquisition;
Compensation; Milkiyah;
Islamic Economic Law;
Agrarian Justice

Abstract

Land acquisition for public interest in Indonesia still generates compensation disputes even though its regulation has been strengthened from the Basic Agrarian Law to the Job Creation Law, raising the question of whether formal legal certainty alone secures substantive justice for landowners. This article analyzes how far the principle of milkiyah (ownership as a trust) in Islamic economic law can enrich the assessment of compensation justice. This normative legal study applies statutory and conceptual approaches to legislation, court-related instruments, textbooks, and journal articles, analyzed through

comparative-thematic and prescriptive methods. The findings show that the social function of land rights, the duty to pay proper and fair compensation, and the principle of agreement are consistent with milkiyah, an taraadin (mutual consent), and the prohibition of gharar and zulm. Tension arises mainly in the rule deeming non-objecting parties to have accepted compensation and in the court deposit (consignment) of compensation, which may weaken the landowner's genuine consent. As an implication, the article formulates four milkiyah criteria, namely clarity of object and value, consent through deliberation, coverage of non-physical losses, and recognition of collective or religious rights, as an additional ethical-normative framework that strengthens positive law.



© 2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY-SA) license (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>).

PENDAHULUAN

Tanah merupakan sumber daya agraria yang paling mendasar bagi kehidupan manusia sekaligus objek hukum yang paling rawan menimbulkan sengketa. Pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum, seperti jalan tol, waduk, dan fasilitas publik, hampir selalu bersinggungan dengan hak atas tanah masyarakat, sehingga negara menghadapi dilema klasik: memenuhi kebutuhan tanah tanpa mencederai hak dan rasa keadilan pemilik tanah. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang dalam Pasal 18 mensyaratkan ganti kerugian yang layak bagi pencabutan hak, istilah dan kerangka pengambilalihan tanah bergeser dari pencabutan hak dan pembebasan tanah menuju pengadaan tanah (Suyanto, 2023). Kerangka tersebut kini bertumpu pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU 2/2012), yang perubahannya dimuat dalam kerangka undang-undang tentang Cipta Kerja, yang kini berbentuk Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU 6/2023), serta pada peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (PP 19/2021) sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 (PP 39/2023).

Asas keadilan dinyatakan eksplisit dalam Pasal 9 ayat (2) UU 2/2012, sengketa mengenai bentuk dan besaran ganti kerugian masih berulang. Kajian terdahulu mencatat bahwa nilai hasil penilaian sering dianggap tidak mencerminkan nilai riil dan hilangnya sumber penghidupan (Subekti, 2016; Suntoro, 2019), bahwa penerapan asas keadilan masih diwarnai ketimpangan relasi kuasa antara instansi dan pemegang hak (Sahnan, Fathoni, & Salat, 2015), serta bahwa pemberian ganti kerugian dalam praktik belum selalu memenuhi asas keadilan (Bastanta & Sitabuana, 2024). Musyawarah ganti kerugian bahkan cenderung berjalan sebagai formalitas prosedural

karena pihak yang berhak praktis hanya dapat menempuh keberatan ke pengadilan negeri dalam tenggat yang pendek (Rakhmatullah, Hamzani, Idayanti, Indriasari, & Fuad, 2023). Kondisi ini menunjukkan bahwa kepastian hukum normatif belum tentu sebanding dengan keadilan substantif yang dirasakan pemilik tanah.

Hukum ekonomi syariah menawarkan kerangka khas mengenai kepemilikan, yang dikenal dengan istilah *milkiyah*. Berbeda dengan konsepsi kepemilikan mutlak, harta dipandang sebagai amanah yang membawa tanggung jawab sosial (Batubara, 2017; Kholijah, 2025; Abasir et al., 2024). Dalam fiqih muamalah, peralihan harta menuntut kerelaan (*an taraadin*), kejelasan objek yang bebas dari *gharar*, dan keadilan tanpa kezaliman (*zulm*) (Abasir et al., 2024). Literatur fikih agraria juga mengenal peran negara dalam mengalokasikan tanah bagi kemaslahatan, misalnya melalui *al-iqta'* (Syibly & Ahsani, 2022), serta memandang tanah sebagai milik Allah yang dikelola manusia selaku khalifah (Wahyuni, 2024).

Sejumlah penelitian telah menjembatani hukum pertanahan dan hukum Islam. Ridwan (2013) membandingkan hak milik atas tanah dalam hukum Islam dan hukum pertanahan Indonesia; Muntaqo, Mashudi, Pratama, Ilmi, dan Rumesten (2025) menawarkan integrasi dialogis antara prinsip UUPA, maqāsid, dan fungsi sosial tanah; Herlindah, Kholish, dan Galib (2022) menelaah pembatasan penguasaan tanah pertanian dari sisi maqāsid; dan Artiyanto, Purwandari, Abbas, dan Nurdin (2024) membandingkan penanganan penolakan pengadaan tanah dalam fikih dan UU 2/2012. Namun, kajian yang secara khusus memetakan tahapan ganti kerugian, mulai dari penilaian, musyawarah, keberatan, hingga penitipan, terhadap prinsip *milkiyah*, *an taraadin*, dan larangan *gharar/zulm* masih terbatas, sehingga terdapat celah akademik yang hendak diisi.

Terdapat pula perbedaan tekanan di antara para peneliti. Satu pandangan menekankan bahwa kepemilikan tanah dalam Islam bersifat komunal-religius, dengan negara sebagai penjaga kemaslahatan umum, sehingga pengambilalihan untuk kepentingan umum selaras dengan syariat selama disertai kompensasi yang adil (Ridwan, 2013). Pandangan lain menekankan bahwa kemaslahatan umum tidak boleh mengabaikan hak pemilik (Artiyanto et al., 2024), sehingga mekanisme yang menghapus hak pemilik tanpa kerelaannya, seperti penitipan ganti kerugian di pengadilan yang berakibat hapusnya hak atas tanah (Joesoef, 2021), patut diuji.

Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini bertujuan menganalisis sejauh mana prinsip kepastian hukum dan keadilan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dikaji dan diperkaya melalui prinsip *milkiyah* dan mekanisme ganti kerugian yang berkeadilan. Kajian ini penting secara akademik, karena mempertemukan dua diskursus yang berkembang paralel, dan secara praktis, sebagai bahan pertimbangan perumus kebijakan dan praktisi pertanahan.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (yuridis normatif), yaitu penelitian yang menelaah norma, asas, dan doktrin melalui kajian kepustakaan tanpa pengujian empiris di lapangan (Soekanto & Mamudji, 2009). Pendekatan ini dipilih karena fokus kajian adalah keselarasan dan ketegangan konseptual antara norma hukum agraria positif dan hukum ekonomi syariah, bukan perilaku atau persepsi subjek di lapangan. Dua pendekatan digunakan secara bersamaan:

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), untuk menelaah UUPA, UU 2/2012, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU 11/2020), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu 2/2022), dan UU 6/2023, PP 19/2021 sebagaimana diubah dengan PP 39/2023, serta Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 (Perma 3/2016) sebagaimana diubah dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2021 (Perma 2/2021).
2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), untuk menelaah konsep *milkiyah*, *an taraadin*, *gharar*, dan *zulm* dalam fiqh muamalah dan fikih agraria, guna membangun kerangka analisis yang dapat dipertemukan dengan konsep kepastian hukum dan keadilan dalam hukum pertanahan positif.

Objek kajian berupa bahan hukum dan bahan pustaka, bukan responden manusia, yang terdiri atas dua kategori:

1. Bahan hukum primer: peraturan perundang-undangan bidang pertanahan, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, serta Perma 3/2016 dan Perma 2/2021 tentang keberatan dan penitipan ganti kerugian; serta sumber hukum Islam primer (Al-Qur'an dan hadis) sebagaimana dikutip dan dijelaskan dalam literatur fiqh muamalah (Abasir et al., 2024).
2. Bahan hukum sekunder: buku ajar, buku referensi, dan artikel jurnal mengenai pengadaan tanah dan ganti kerugian (Subekti, 2016; Suntoro, 2019; Joesoef, 2021; Rakhmatullah et al., 2023; Bastanta & Sitabuana, 2024; Suyanto, 2023) serta mengenai kepemilikan, *milkiyah*, dan fikih agraria (Batubara, 2017; Kholijah, 2025; Syibly & Ahsani, 2022; Artiyanto et al., 2024; Wahyuni, 2024; Muntaqo et al., 2025).

Prosedur penelitian dilakukan melalui empat tahap: (1) inventarisasi bahan hukum primer dan sekunder yang relevan; (2) sistematisasi bahan berdasarkan dua kerangka, yaitu norma hukum positif (kepastian hukum prosedural) dan norma syariah (keadilan substantif); (3) analisis komparatif-tematik untuk menemukan titik temu dan titik tegang; dan (4) perumusan simpulan berupa proposisi tentang bagaimana *milkiyah* dapat memperkaya evaluasi keadilan ganti kerugian.

Bahan dikumpulkan melalui studi dokumen atas peraturan perundang-undangan yang bersumber dari basis data peraturan resmi, serta penelusuran artikel jurnal melalui Google Scholar, DOAJ, dan Garuda dengan kata kunci pengadaan tanah, ganti kerugian, konsinyasi, *milkiyah*, dan fikih agraria. Literatur diprioritaskan pada publikasi lima tahun terakhir, dan seluruh sitasi disusun dengan gaya APA.

Bahan dicatat dan diklasifikasikan menggunakan kartu data tematik berdasarkan konsep kunci (kepastian hukum, ganti kerugian, *milkiyah*, *an taraadin*, *gharar*, *zulm*).

Teknik analisis menggunakan analisis kualitatif deskriptif dengan penafsiran gramatikal dan sistematis terhadap norma perundang-undangan, dipadukan dengan metode komparatif untuk mensejajarkan prinsip hukum positif dan prinsip fiqih muamalah pada isu yang sama, yaitu ganti kerugian atas pengambilalihan tanah. Hasil perbandingan dianalisis secara preskriptif, yakni tidak berhenti pada persamaan dan perbedaan, tetapi diarahkan untuk merumuskan argumentasi normatif tentang bagaimana keadilan dalam pengadaan tanah seharusnya dimaknai apabila diperkaya perspektif hukum ekonomi syariah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kerangka Kepastian Hukum Pengadaan Tanah dalam Hukum Positif Indonesia

Perkembangan pengaturan pengadaan tanah dirangkum pada Tabel 1. Definisi bergerak dari rumusan sempit dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, yang hanya menyebut pemberian ganti kerugian kepada yang berhak (Suyanto, 2023), menuju Pasal 1 angka 2 UU 2/2012 yang menegaskan bahwa pengadaan tanah dilakukan dengan memberi ganti kerugian yang layak dan adil. Dasar hukum yang berlaku kini telah berlapis. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU 11/2020) dinyatakan inkonstitusional bersyarat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, kemudian digantikan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu 2/2022) yang ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (UU 6/2023). Adapun Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 beserta perubahannya dicabut oleh PP 19/2021.

Tabel 1. Perkembangan Pengaturan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Periode	Instrumen hukum	Pokok pengaturan atau perkembangan
1960	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Pasal 18	Hak atas tanah dapat dicabut untuk kepentingan umum dengan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur undang-undang.
1993–2006	Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993; Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005; Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006	Istilah pengadaan tanah menggantikan pembebasan tanah; rumusan awal hanya menyebut pemberian ganti kerugian dan disempurnakan bertahap (Suyanto, 2023).
2012	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU 2/2012)	Ganti kerugian layak dan adil (Pasal 1 angka 2, Pasal 9 ayat 2); sepuluh asas (Pasal 2); keberatan ke pengadilan negeri (Pasal 38); penitipan (Pasal 42).

Periode	Instrumen hukum	Pokok pengaturan atau perkembangan
2016, 2021	Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 (Perma 3/2016) sebagaimana diubah dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2021 (Perma 2/2021)	Tata cara pengajuan keberatan dan penitipan ganti kerugian ke pengadilan negeri.
2020–2023	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU 11/2020); Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020; Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 (Perppu 2/2022); Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (UU 6/2023)	Perubahan atas UU 2/2012 dalam kerangka omnibus; UU 11/2020 inkonstitusional bersyarat, lalu digantikan Perppu 2/2022 yang ditetapkan menjadi UU 6/2023.
2021–2023	Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 (PP 19/2021) sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 (PP 39/2023)	Peraturan pelaksana UU 2/2012 yang mencabut Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 beserta perubahannya.

Sumber: Diolah dari UU 5/1960 (UUPA), UU 2/2012, UU 11/2020, Perppu 2/2022, UU 6/2023, PP 19/2021, PP 39/2023, Perma 3/2016, Perma 2/2021, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, dan Suyanto (2023).

UU 2/2012 tidak bertumpu pada satu prinsip saja. Pasal 2 UU 2/2012 menetapkan sepuluh asas: kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan. Penjelasannya memaknai asas keadilan sebagai jaminan penggantian yang layak agar pihak yang berhak dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik, dan asas kesepakatan sebagai proses musyawarah tanpa unsur paksaan. Landasan ini berkelindan dengan Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, sehingga kepemilikan individual tetap memuat dimensi kebersamaan.

UU 2/2012 mengatur bahwa penilaian dilakukan oleh Penilai bidang per bidang dan mencakup tanah, ruang atas dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, serta kerugian lain yang dapat dinilai (Pasal 33). Penjelasan Pasal 33 huruf f menguraikan kerugian lain itu sebagai kerugian nonfisik yang dapat disetarakan dengan uang, seperti kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi, dan nilai properti sisa. Nilai yang dinilai adalah nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi dan menjadi dasar musyawarah (Pasal 34). Ganti kerugian dapat berupa uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui kedua pihak (Pasal 36). Penjelasan Pasal 40 UU 2/2012 memperluas pihak yang berhak hingga nadzir untuk tanah wakaf dan masyarakat hukum adat, dengan ganti kerugian atas tanah ulayat berbentuk tanah

pengganti, permukiman kembali, atau bentuk lain yang disepakati masyarakat hukum adat. Ketentuan ini merupakan titik temu langsung antara hukum pertanahan positif, institusi hukum Islam, dan hak kolektif.

Apabila tidak tercapai kesepakatan dalam musyawarah (Pasal 37 UU 2/2012), pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan ke pengadilan negeri dalam 14 hari kerja; pengadilan memutus dalam 30 hari kerja dan kasasi tersedia (Pasal 38). Pihak yang menolak tetapi tidak mengajukan keberatan dalam tenggat itu karena hukum dianggap menerima (Pasal 39). Ganti kerugian dititipkan di pengadilan negeri ketika pihak yang berhak menolak hasil musyawarah atau putusan pengadilan (Pasal 42 ayat 1), dan sejak penitipan itu hak atas tanah menjadi hapus serta tanahnya dikuasai langsung negara (Pasal 43). Tata cara teknisnya diatur dalam Perma 3/2016 sebagaimana diubah dengan Perma 2/2021. Joesoef (2021) mencatat bahwa UU 2/2012 tidak menyebut pencabutan hak secara eksplisit, tetapi penitipan berakibat hilangnya hak atas tanah dan jatuhnya tanah kepada negara. Kritik konseptual yang dirangkum Suyanto (2023) juga menyoal asal-usul penitipan dari hukum perdata (Pasal 1404 KUHPerdata) yang kurang tepat dipindahkan ke perbuatan hukum administrasi.

Prinsip Milkiyah dan Batasan Kepemilikan dalam Fiqih Muamalah

Literatur fiqh muamalah memandang harta (*al-mal*) sebagai amanah dari Allah SWT yang akan dimintai pertanggungjawaban. Kepemilikan pribadi (*milkiyah fardiyah*) diakui selama diperoleh secara halal, tetapi tidak absolut karena dibatasi kewajiban sosial, larangan menimbun harta secara berlebihan, dan instrumen redistribusi seperti zakat (Abasir et al., 2024). Batubara (2017) membahas kepemilikan relatif (*al-milkiyah al-muqayyadah*) baik privat maupun publik, Kholijah (2025) menekankan perlunya merekonstruksi konsep kepemilikan dalam ekonomi syariah modern, dan Utami, Lestari, dan Khaerusalikhin (2020) menelaahnya secara kritis. Pada objek tanah, Wahyuni (2024) memaparkan bahwa tanah dalam teologi Islam adalah milik Allah yang dikelola manusia selaku khalifah, dan kepemilikan dapat diperoleh melalui penguasaan tanah mati, akad, atau pergantian kepemilikan yang sah seperti warisan dan ganti rugi.

Pada aspek transaksional, setiap peralihan harta menuntut *an taraadin* sebagaimana QS An-Nisa: 29 dan larangan memakan harta orang lain dengan cara batil sebagaimana QS Al-Baqarah: 188 (Abasir et al., 2024). Prinsip ini berkelindan dengan larangan *gharar* dan penekanan pada keadilan (*al-'adl*). Tanah tergolong harta tidak bergerak (*gair manqul*) sehingga menuntut kejelasan status dan batas yang lebih tinggi agar terhindar dari *gharar* (Abasir et al., 2024). Dari sisi peran negara, fikih agraria mengenal *al-iqta'* sebagai pemberian tanah oleh pemerintah kepada yang membutuhkan (Syibly & Ahsani, 2022), sedangkan kajian maqāsid menekankan distribusi penguasaan tanah yang adil (Herlindah et al., 2022; Muntaqo et al., 2025). Untuk tanah wakaf, Herlindah, Shomad, Septiandani, Ariani, dan Nasution (2024) menegaskan bahwa pemanfaatannya tetap harus mengikuti prosedur fikih wakaf, dan

Sholicha (2026) mengkaji tukar guling tanah wakaf yang kian relevan karena percepatan infrastruktur kerap bersinggungan dengan aset wakaf.

Titik Temu: Fungsi Sosial, Ganti Kerugian, dan Musyawarah

Pemetaan hasil perbandingan disajikan pada Tabel 2. Pertama, kedua sistem menolak kepemilikan tanah yang absolut: fungsi sosial dalam Pasal 6 UUPA sejalan dengan *milkiyah* sebagai amanah (Batubara, 2017; Abasir et al., 2024). Kedua, kewajiban ganti kerugian yang layak dan adil (Pasal 9 ayat 2 UU 2/2012) sejalan dengan larangan memakan harta secara batil; pengambilan tanpa kompensasi yang setara dapat dikualifikasi sebagai *zulm*. Ketiga, asas kesepakatan dan musyawarah (Pasal 2 huruf f dan Pasal 37 UU 2/2012) merupakan wujud konkret *an taraadin*, karena penjelasannya menegaskan proses tanpa unsur paksaan. Keempat, pengakuan nadzir dan masyarakat hukum adat sebagai pihak yang berhak menunjukkan penerimaan hukum positif terhadap kepemilikan kolektif dan keagamaan.

Tabel 2. Titik Temu dan Titik Tegang antara Norma Hukum Positif dan Prinsip Fiqih Muamalah

Aspek	Norma hukum positif	Padanan prinsip fiqih muamalah	Sifat relasi
Fungsi sosial hak	Pasal 6 UUPA	<i>Milkiyah</i> sebagai amanah; kepemilikan relatif	Selaras
Ganti kerugian	Pasal 1 angka 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 33 UU 2/2012	Larangan memakan harta secara batil dan <i>zulm</i>	Selaras; cakupan nonfisik terbatas pada yang dapat dinilai uang
Musyawarah	Pasal 2 huruf f dan Pasal 37 UU 2/2012	<i>An taraadin</i>	Selaras pada tataran norma; diuji pada praktik
Hak kolektif dan keagamaan	Penjelasan Pasal 40 UU 2/2012 (nadzir, masyarakat hukum adat)	Amanah sosial; kepemilikan kolektif, termasuk wakaf	Selaras sebagian; integrasi dengan fikih wakaf belum eksplisit
Penerimaan karena hukum	Pasal 39 UU 2/2012	<i>An taraadin</i>	Tegang
Penitipan ganti kerugian	Pasal 42 ayat (1) dan Pasal 43 UU 2/2012	<i>An taraadin</i> ; larangan <i>zulm</i>	Tegang bersyarat

Sumber: analisis penulis berdasarkan UU 5/1960 (UUPA), UU 2/2012, dan Abasir et al. (2024).

Temuan ini konsisten dengan Artiyanto et al. (2024), yang menyimpulkan bahwa fikih tidak memiliki aturan baku tentang penolakan pengadaan tanah tetapi menjadikan maslahat sebagai dasar utama tanpa mengabaikan hak pemilik, sedangkan UU 2/2012 lebih terstruktur dalam prosedur ganti kerugian dan upaya hukum. Temuan ini juga sejalan dengan Muntaqo et al. (2025) yang memandang integrasi prinsip UUPA, maqāsid, dan fungsi sosial tanah sebagai dasar paradigma alternatif. Kontribusi artikel ini adalah memetakan tahapan ganti kerugian secara rinci

pada prinsip *milkiyah*, sehingga titik tegang dapat ditunjuk pada pasal tertentu, bukan pada pengadaan tanah secara umum.

Titik Tegang: Penerimaan karena Hukum, Penitipan, dan Batas Kerelaan (An Taraadin)

Ketegangan yang paling nyata tidak berada pada musyawarah sebagai norma, melainkan pada tiga mekanisme. Pertama, Pasal 39 UU 2/2012 menganggap pihak yang menolak tetapi tidak mengajukan keberatan dalam 14 hari kerja sebagai menerima. Dari sudut *an taraadin*, ini adalah persetujuan yang diduga oleh hukum, bukan kerelaan yang nyata, dan risikonya meningkat ketika kendala pengetahuan, biaya, dan waktu membuat keberatan sulit ditempuh; ruang tawar pun menyempit karena musyawarah dalam praktik sering hanya menyampaikan hasil penilaian yang oleh peraturan pelaksana disebut final dan mengikat (Rakhmatullah et al., 2023). Kedua, penitipan berdasarkan Pasal 42 ayat (1) setelah penolakan hasil musyawarah tanpa keberatan pada dasarnya meneruskan fiksi tersebut dan berakibat hapusnya hak (Pasal 43; Joesoef, 2021). Ketiga, penitipan setelah penolakan atas putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap berbobot lain: besaran telah ditentukan hakim yang dapat mendengar ahli penilaian pembanding (Penjelasan Pasal 38 ayat (2) UU 2/2012), sehingga ketegangan dengan kerelaan lebih ringan. Adapun penitipan pada keadaan Pasal 42 ayat (2), yakni pihak berhak tidak diketahui keberadaannya atau objek sedang berperkara, disita, atau menjadi jaminan bank, tidak bertumpu pada penolakan sehingga tidak menimbulkan persoalan *an taraadin*.

Ketegangan itu tidak mutlak. Pandangan komunal-religius memandang negara sebagai representasi kemaslahatan umum (*maslahah ammah*) sehingga pengambilalihan dengan kompensasi adil dapat dibenarkan meski tidak sepenuhnya didasarkan pada kerelaan individual (Ridwan, 2013), dan *al-iqta'* menunjukkan peran negara dalam mengalokasikan tanah (Syibly & Ahsani, 2022). Sejalan dengan itu, fikih memberi ruang bagi maslahat tanpa mengabaikan hak pemilik (Artiyanto et al., 2024). Karena itu, keabsahan penitipan dari perspektif hukum ekonomi syariah bergantung pada dua syarat kumulatif: (a) nilai ganti kerugian benar-benar layak dan adil, bukan sekadar nilai penilai yang tidak dapat diuji; dan (b) musyawarah yang genuin dengan akses nyata pada keberatan. Bila keduanya terpenuhi, penitipan dapat dipandang sebagai *rukhsah* demi kemaslahatan yang lebih besar; bila tidak, ia berisiko menjadi *zulm* yang dibungkus legalitas formal. Konstruksi ini merupakan analisis penulis dan memerlukan pengujian empiris pada perkara penitipan.

Milkiyah sebagai Kerangka Etis Tambahan untuk Menilai Keadilan Ganti Kerugian

Berdasarkan analisis di atas, *milkiyah* dapat difungsikan sebagai kerangka etis-normatif tambahan, bukan pengganti, atas kepastian hukum formal melalui empat kriteria evaluatif yang disajikan pada Tabel 3.

Tabel 3. Kriteria *Milkiyah* sebagai Kerangka Evaluatif Keadilan Ganti Kerugian Pengadaan Tanah

No.	Kriteria (dasar fiqih)	Padanan dalam hukum positif	Celah atau ketegangan	Indikator evaluasi
1	Kejelasan objek dan nilai (larangan <i>gharar</i>)	Penilaian oleh Penilai bidang per bidang (Pasal 33 UU 2/2012); nilai menjadi dasar musyawarah (Pasal 34)	Metodologi dan data pembanding penilaian belum tentu terbuka; nilai dipatok pada saat pengumuman penetapan lokasi	Keterbukaan metodologi dan data pembanding penilaian kepada pihak yang berhak
2	Kerelaan melalui musyawarah (<i>an taraadin</i>)	Asas kesepakatan (Pasal 2 huruf f UU 2/2012); musyawarah (Pasal 37); keberatan (Pasal 38)	Penerimaan karena hukum (Pasal 39 UU 2/2012); penitipan setelah penolakan (Pasal 42 ayat 1) dan hapusnya hak (Pasal 43)	Kesetaraan posisi tawar, pendampingan, dan keberatan yang dapat diakses, bukan sekadar sosialisasi
3	Cakupan dampak nonfisik (larangan <i>zulm</i>)	Kerugian lain yang dapat dinilai (Pasal 33 huruf f UU 2/2012); sisa tanah (Pasal 35)	Hanya kerugian nonfisik yang dapat disetarakan dengan uang; kerugian sosial-kultural belum tercakup	Pemulihan sumber penghidupan dan biaya alih profesi atau pindah dinilai secara memadai
4	Kepemilikan sebagai amanah sosial (hak kolektif dan keagamaan)	Nadzir dan masyarakat hukum adat sebagai pihak berhak (Penjelasan Pasal 40 UU 2/2012)	Prosedur tukar guling wakaf dan syarat fikih wakaf belum terintegrasi eksplisit dalam ganti kerugian	Pelibatan nadzir dan otoritas adat atau keagamaan; manfaat pengganti setara

Sumber: Analisis berdasarkan UU 2/2012, Herlindah et al. (2024), dan Sholicha (2026).

Tabel 3 menunjukkan bahwa keempat kriteria tidak mengisi kekosongan hukum positif, melainkan menguji kualitas penerapannya. Kriteria 3 dan 4 sebagian besar telah terakomodasi dalam Pasal 33 huruf f dan Penjelasan Pasal 40 UU 2/2012; celah utama terletak pada kriteria 2, terutama pada Pasal 39 dan Pasal 42 ayat (1) UU 2/2012, serta pada kriteria 1 berupa keterbukaan metodologi penilaian. Implikasi kebijakannya adalah penguatan musyawarah yang benar-benar dialogis dan pendampingan bagi pihak yang menolak (Rakhmatullah et al., 2023), keterbukaan metodologi penilaian, peninjauan atas tenggat keberatan yang pendek, serta integrasi prosedur ganti kerugian atas tanah wakaf dengan syarat fikih wakaf (Herlindah et al., 2024; Sholicha, 2026).

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis yang telah diuraikan, dapat disimpulkan tiga hal pokok. Pertama, kepastian hukum pengadaan tanah telah menguat secara progresif, dari sekadar pemberian ganti kerugian menjadi ganti kerugian yang layak dan adil dengan sepuluh asas dalam UU 2/2012, dan kini berlapis pada UU 6/2023 serta PP 19/2021

sebagaimana diubah PP 39/2023. Namun, kepastian prosedural itu belum sepenuhnya menjamin keadilan substantif, terutama pada ketentuan penerimaan karena hukum (Pasal 39 UU 2/2012) dan penitipan ganti kerugian (Pasal 42 ayat 1 UU 2/2012).

Kedua, prinsip *milkiyah* yang memaknai kepemilikan sebagai amanah, mensyaratkan *an taraadin*, serta bebas dari *gharar* dan *zulm*, memiliki titik temu yang kuat dengan fungsi sosial hak atas tanah (Pasal 6 UUPA) dan asas ganti kerugian layak dan adil, yang bahkan terkonkretisasi dalam pengakuan nadzir dan masyarakat hukum adat sebagai pihak yang berhak. Ketegangan bersifat bersyarat dan bergantung pada jalur penitipan yang ditempuh.

Ketiga, kerangka *milkiyah* dapat difungsikan sebagai instrumen evaluatif tambahan, bukan pengganti hukum positif, melalui empat kriteria: kejelasan objek dan nilai, kerelaan melalui musyawarah, cakupan dampak nonfisik, dan pengakuan hak kolektif atau keagamaan. Dengan demikian, argumen bahwa kepastian hukum formal saja tidak cukup menjamin keadilan substantif terkonfirmasi pada tataran normatif.

Kajian ini bersifat normatif dan tidak menguji praktik lapangan. Penelitian empiris lanjutan diperlukan untuk menguji pemenuhan keempat kriteria pada perkara yang berujung pada penitipan. Regulator disarankan menimbang penguatan musyawarah yang partisipatif, pendampingan bagi pihak yang menolak, serta peninjauan atas tenggat dan akses keberatan agar kerelaan tidak sekadar formalitas prosedural.

REFERENSI

- Abasir, M. A., Stiawan, T., Hamidah, S., Robbani, S., Fitri, A., Khoeruzaad, B., ... Suharman. (2024). *Buku ajar fiqih muamalah*. Padang: CV Pustaka Inspirasi Minang.
- Artiyanto, Purwandari, E., Abbas, S., & Nurdin, R. (2024). Penolakan terhadap kegiatan pengadaan tanah menurut fikih dan undang-undang Indonesia. *Tahkim*, 20(2), 231–251. <https://doi.org/10.33477/thk.v20i2.8050>
- Bastanta, A., & Sitabuana, T. H. (2024). Pemenuhan asas keadilan dalam pemberian ganti kerugian terhadap pemilik tanah akibat pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. *UNES Law Review*, 6(3), 8463–8471. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i3.1753>
- Batubara, S. (2017). Kepemilikan relatif (Al-Milkiyah Al-Muqayyadah) privat dan publik dalam ekonomi Islam. *JURIS (Jurnal Ilmiah Syariah)*, 16(2), 173–184. <https://doi.org/10.31958/juris.v16i2.971>
- Herlindah, H., Kholish, M. A., & Galib, A. M. (2022). Suing the oligarchy of ownership and control of agricultural land in Indonesia: A maqashid sharia review of the land of agrarian reform objects (TORA) exceeding the maximum boundary. *Media Syari'ah: Wahana Kajian Hukum Islam dan Pranata Sosial*, 24(2), 222–239. <https://doi.org/10.22373/jms.v24i2.12960>

- Herlindah, H., Shomad, A., Septiandani, D., Ariani, R. S., & Nasution, N. A. (2024). Waqf land as an alternative for implementing the land reform program in Indonesia. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 9(1), 125–141. <https://doi.org/10.23920/jbmh.v9i1.1595>
- Joesoef, I. E. (2021). Rekonstruksi pencabutan hak atas tanah dan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. *Masalah-Masalah Hukum*, 50(3), 318–330. <https://doi.org/10.14710/mmh.50.3.2021.318-330>
- Kholijah, S. (2025). Rekonstruksi konsep kepemilikan (Al-Milkiyah) dalam ekonomi syariah modern. *EKSAYA: Jurnal Ekonomi Syariah*, 6(1), 1–14. <https://doi.org/10.56874/eksya.v6i1.2556>
- Muntaqo, F., Mashudi, M., Pratama, A. D., Ilmi, A. R. F., & Rumesten, I. (2025). The transformation of land law in Indonesia: From commodification to Maqāṣid and social justice. *Al-Ahkam*, 35(2), 287–312. <https://doi.org/10.21580/ahkam.2025.35.2.25605>
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Diambil dari <https://peraturan.bpk.go.id/Details/161849/pp-no-19-tahun-2021>
- Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Diambil dari <https://peraturan.bpk.go.id/Details/234926/perpu-no-2-tahun-2022>
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Rakhmatullah, B. R., Hamzani, A. I., Idayanti, S., Indriasari, E., & Fuad, Z. M. (2023). Perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah dalam pelaksanaan musyawarah ganti rugi pengadaan tanah. *Salam: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*, 10(3), 683–698. <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v10i3.32114>
- Ridwan. (2013). Hak milik atas tanah dalam perspektif hukum Islam dan hukum pertanahan Indonesia. *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam*, 7(2).
- Sahnan, M., Fathoni, Y., & Salat, M. (2015). Penerapan prinsip keadilan dalam pembebasan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 3(9).

- Sholicha, I. (2026). Tukar guling (ruislag) tanah wakaf dalam perspektif hukum positif dan hukum Islam di Indonesia. *Taruna Law*, 4(1). <https://doi.org/10.54298/tarunalaw.v4i1.836>
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2009). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Subekti, R. (2016). Kebijakan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. *Yustisia*, 5(2), 376–394.
- Suntoro, A. (2019). Penilaian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum: Perspektif HAM. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 5(1). <https://doi.org/10.31292/jb.v5i1.316>
- Suyanto. (2023). *Hukum pengadaan dan pendaftaran tanah: Kajian yuridis dari UU No. 5 Tahun 1960 sampai UU No. 11 Tahun 2020*. Gresik: UNIGRES Press.
- Syibly, M. R., & Ahsani, M. F. (2022). Pengadaan tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 menurut perspektif fikih agraria. *Al-Mawarid: Jurnal Syariah dan Hukum (JSYH)*, 4(1), 1–14. <https://doi.org/10.20885/mawarid.vol4.iss1.art1>
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Diambil dari <https://peraturan.bpk.go.id/Download/28381/UU%20Nomor%202%20Tahun%202012.pdf>
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Diambil dari <https://peraturan.bpk.go.id/Details/246523/uu-no-6-tahun-2023>
- Utami, F., Lestari, D. M., & Khaerusalikhin, K. (2020). Analisis kritis konsep kepemilikan harta dalam Islam. *JURIS (Jurnal Ilmiah Syariah)*, 19(2), 133–145.
- Wahyuni, S. (2024). The expediency principle of inanimate land: A study of ihya' al-mawat in classical fiqh and land reform in Indonesian agrarian law. *Al-Mazaahib: Jurnal Perbandingan Hukum*, 12(1), 70–94. <https://doi.org/10.14421/al-mazaahib.v12i1.3663>