

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Pembangunan nasional adalah suatu rangkaian upaya pembangunan yang dilakukan secara berkesinambungan dalam semua bidang kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk mewujudkan tujuan nasional.¹⁸ Hal ini dilakukan untuk merealisasikan tujuan nasional seperti yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke-4. Sistem perencanaan pembangunan nasional diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Menurut UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dan berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UU No. 25 tahun 2004, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.¹⁹

¹⁸ Yenny Yorisca, *"Pembangunan Hukum Yang Berkelanjutan: Langkah Penjaminan Hukum Dalam Mencapai Pembangunan Nasional Yang Berkelanjutan"* Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 17 No 1 (2020), h.103

¹⁹ Undang-Undang No. 25 tahun 2004 Pasal 1 ayat (1) dan (2) tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Tahapan Perencanaan dan Kelembagaan dalam SPPN (Sisitem Perencanaan Pembangunan Nasional). Tahapan Perencanaan Pembangunan Nasional meliputi :

1. Penyusunan Rencana

- a. Penyusunan RPJP dilakukan melalui urutan: penyiapan rancangan awal rencana pembangunan; musyawarah perencanaan pembangunan; dan penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.
- b. Penyusunan RPJM Nasional/ Daerah dan RKP/RKPD dilakukan melalui urutan kegiatan: penyiapan rancangan awal rencana pembangunan; penyiapan rancangan rencana kerja; musyawarah perencanaan pembangunan; dan penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

2. Penetapan Rencana

- a. Penetapan Pembangunan Jangka Panjang.
 - 1) RPJP Nasional ditetapkan dengan Undang-undang.
 - 2) RPJP Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- b. Penetapan Pembangunan Jangka Menengah.
 - 1) RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Presiden dilantik.
 - 2) Renstra-KL ditetapkan dengan peraturan pimpinan Kementerian/Lembaga setelah disesuaikan dengan RPJM Nasional.
 - 3) RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik.
 - 4) Renstra-SKPD ditetapkan dengan peraturan pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah setelah disesuaikan dengan RPJM Daerah.

- c. Penetapan Pembangunan Tahunan.
 - 1) RKP ditetapkan dengan Peraturan Presiden.
 - 2) RKPD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

3. Pengendalian Pelaksanaan Rencana

- a. Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dilakukan oleh masing-masing pimpinan Kementerian/ Lembaga/ Satuan Kerja Perangkat Daerah.
- b. Menteri/ Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/ Lembaga/ Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

4. Evaluasi Pelaksanaan Rencana.

- a. Pimpinan kementerian/ lembaga melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan kementerian/ lembaga periode sebelumnya.
- b. Kepala satuan kerja perangkat daerah melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan satuan kerja perangkat daerah periode sebelumnya.
- c. Menteri/Kepala Bappeda menyusun evaluasi rencana pembangunan berdasarkan hasil evaluasi pimpinan kementerian/ lembaga dan evaluasi satuan kerja perangkat daerah.
- d. Hasil evaluasi menjadi bahan bagi penyusunan rencana pembangunan Nasional/ Daerah untuk periode berikutnya.

Kelembagaan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional meliputi:

- 1. Presiden menyelenggarakan dan bertanggung jawab atas Perencanaan Pembangunan Nasional.

2. Dalam menyelenggarakan Perencanaan Pembangunan Nasional, Presiden dibantu oleh Menteri.
3. Pimpinan Kementerian/ Lembaga menyelenggarakan perencanaan pembangunan sesuai dengan tugas dan kewenangannya.
4. Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat mengkoordinasikan pelaksanaan perencanaan tugas-tugas Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.²⁰

B. Kebijakan Program Strategis Nasional

1. Pengertian Kebijakan

Kebijakan menurut ahli:

- a. Abdul Wahab mendefinisikan kebijakan adalah apapun cakupannya, sesungguhnya merupakan tindakan-tindakan terpola, yang mengarah pada tujuan tertentu yang disepakati dan bukan sekedar keputusan acak untuk melakukan sesuatu.
- b. Menurut Ismail Nawawi Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Disisi lain Easton menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai kekuasaan pengalokasian nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan
- c. Menurut Anderson kebijakan adalah arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang *actor* atau sejumlah *actor* dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.²¹
- d. Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan mengartikan kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah.

²⁰ Suriyati Hasan, "Sistem Perencanaan Pembangunan dalam Penataan Hukum Nasional", *Meraja journal*, Volume 1 No 3 (November 2018) h.57-59

²¹ Ardika Nurfurqon, "Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Covid-19: Perspektif Hukum Administrasi Negara" *Jurnal Yustika: Media Hukum Dan Keadilan*, Volume 23 No 01 (Juli 2020), h.15-16

- e. Carl J. Friedrich mengartikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.
- f. James E. Anderson mengartikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.
- g. Amara Raksasataya mengartikan kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu, suatu kebijakan memuat 3 (tiga) elemen yaitu:
 - 1) identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
 - 2) taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
 - 3) penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Mengenai kebijakan terdapat beberapa hal yang terkandung di dalamnya, yaitu:

- a. tujuan tertentu yang ingin dicapai. Tujuan tertentu adalah tujuan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat (*interest public*);
- b. serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan adalah strategi yang disusun untuk mencapai tujuan dengan lebih mudah yang acapkali dijabarkan ke dalam bentuk program dan proyek-proyek;
- c. usulan tindakan dapat berasal dari perseorangan atau kelompok dari dalam ataupun luar pemerintahan;

d. Penyediaan input untuk melaksanakan strategi. Input berupa sumberdaya baik manusia maupun bukan manusia.²²

2. Pengertian Program Strategis Nasional

Proyek Strategis Nasional adalah proyek yang dilaksanakan oleh pemerintah, pemerintah Daerah, dan/atau badan usaha yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah.²³ Proyek Strategis Nasional adalah proyek-proyek infrastruktur pemerintahan Presiden Joko Widodo yang skala proyeknya bersifat strategis untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan, kesejahteraan masyarakat, dan pembangunan di daerah. Proyek Strategis Nasional pertama kali diatur melalui Peraturan Presiden No 3 Tahun 2016 yang terbit pada 8 Januari 2016 yang memuat jumlah, rincian, dan lokasi dari setiap Proyek Strategis Nasional.²⁴

Menteri/kepala lembaga, gubernur, dan bupati/walikota memberikan perizinan dan non-perizinan yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sesuai dengan kewenangannya berdasarkan Pasal 3 Perpres Nomor 3 Tahun 2016 tersebut. Menteri atau kepala lembaga selaku Penanggung Jawab Proyek Strategis Nasional mengajukan penyelesaian perizinan dan non-perizinan yang diperlukan untuk memulai

²². Sri Suwitri, *Konsep Dasar Kebijakan Publik* (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2008) h.1.5-1.6

²³ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

²⁴ Lily Rusna Fajriah, "Rincian Sebaran 225 Proyek Strategis Nasional Pemerintahan Jokowi" <https://ekbis.sindonews.com/berita/1114470/34/rincian-sebaran-225-proyek-strategis-nasional-pemerintahan-jokowi> (Diakses Tanggal 06 Desember 2023).

pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sejak diundangkannya Peraturan Presiden tersebut.

Dalam rangka peningkatan pertumbuhan ekonomi melalui pengembangan infrastruktur di Indonesia, Pemerintah melakukan upaya percepatan proyek-proyek yang dianggap strategis dan memiliki urgensi tinggi untuk dapat direalisasikan dalam kurun waktu yang singkat. Untuk kepentingan umum dan kemanfaatan umum program staretegis nasional, pemerintah juga menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, yang ditujukan kepada para Menteri Kabinet Kerja; Jaksa Agung Republik Indonesia; Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia; Sekretaris Kabinet; Kepala Staf Kepresidenan; Para Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian; Para Gubernur; dan para Bupati/Walikota. Adapun hal-hal yang harus dilaksanakan bagi pejabat yang bersangkutan, yaitu tindakan-tindakan yang terkait dengan tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing, menyelesaikan masalah dan hambatan, mengambil kebijakan-kebijakan dalam percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.²⁵

3. Macam - Macam Program Strategis Nasional

Daftar Program Strategis Nasional:

- a. Program Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan (PIK) (daftar proyek diatur dalam Peraturan Presiden tentang Percepatan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan)
- b. Program Pemerataan Ekonomi

²⁵ Manahan Tua Siringoring, "Analisis Yuridis Pengadaan Tanah Proyek Strategis Nasional Pada Kawasan Hutan Lindung Yang dikuasai Oleh Masyarakat (Studi Pada Pembangunan Plta Asahan 3", (Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Medan Area, Medan, 2022), h.31-32

- c. Program Pengembangan Kawasan Perbatasan
- d. Program Pengembangan Jalan Akses *Exit toll*
- e. Program Pengembangan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN)
- f. Program Pembangunan Instalasi Pengolah Sampah menjadi Energi Listrik (PSEL) (daftar proyek diatur dalam Peraturan Presiden tentang Percepatan Pembangunan Instalasi Pengolahan Sampah Menjadi Energi Listrik Berbasis Teknologi Ramah Lingkungan)
- g. Program Pembangunan Smelter
- h. Program Peningkatan Penyediaan Pangan Nasional (Food Estate)
- i. Program Pengembangan Superhub
- j. Program Percepatan Pengembangan Wilayah yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden mengenai Percepatan Pembangunan Ekonomi Kawasan²⁶

4. Tujuan Program Strategis Nasional

Tujuan melaksanakan Program Strategis Nasional merupakan upaya bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara Indonesia. Dengan demikian, pelaksanaan program strategis nasional bukan hanya dalam rangka menyukseskan program kerja seorang Presiden, tetapi juga dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara melalui program pembangunan. berdasarkan teori negara kesejahteraan (*welfare state*). Pelaksanaan Program Strategis Nasional berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan pemerintahan negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia

²⁶ "Program Strategis Nasional", <https://kppip.go.id/proyek-strategis-nasional/program-strategis-nasional/>, (Diakses Pada 28 Desember 2023).

yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Program strategis nasional merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan nasional yang menjadi tanggung jawab Presiden, termasuk teknis pelaksanaannya di daerah.²⁷

Proyek Strategis Nasional bertujuan untuk memperbaiki kualitas dan ketersediaan (stok) infrastruktur Indonesia secara cepat, sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan produktivitas perekonomian nasional.²⁸ Proyek Strategis Nasional juga diarahkan dan disesuaikan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 yang menitikberatkan tujuan peningkatan infrastruktur untuk meningkatkan konektivitas nasional, penyediaan infrastruktur dasar seperti air minum dan sanitasi, infrastruktur kelistrikan, menjamin ketahanan air, pangan, energi dan mengembangkan sistem transportasi massal perkotaan.²⁹

C. Penguasaan Tanah

1. Pengertian kepemilikan

Menurut Sprankling, sulit menetapkan pengertian milik karena terdapat perbedaan pengertian milik menurut hukum dan menurut masyarakat pada umumnya. Bagi masyarakat umum yang dimaksud kepemilikan ialah benda

²⁷ Wicipto Setiadi, "Sanksi Administratif Terhadap Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Volume 20 No 4 (Desember 2020), h.484

²⁸ "PAPKPBU Indonesia (Indonesian Association of PPP Professional)" https://www.linkedin.com/posts/papkpbu-indonesia_proyek-strategis-nasional-psn-pertama-kali-activity-7163021468304457728-MMkp, (Diakses Pada 28 Desember 2023).

²⁹ Adrianto, Henricus Judi "Fungsi dan Tanggung Jawab Penilai Pertanahan dalam Pengadaan Tanah pada Proyek Strategis Nasional", (Disertasi, Fakultas Program Pascasarjana Universitas Kristen Indonesia, Jakarta, 2023), h.20

(*thing*), sedangkan ahli hukum mengartikan milik sebagai hak (*right*). Pada umumnya orang mengartikan kepemilikan sebagai benda yang dimiliki oleh orang. Philbrick juga menyatakan bahwa bagi masyarakat secara umum mereka berpendapat bahwa milik adalah apa yang dimiliki oleh seseorang atau benda yang dimiliki seseorang. Menurut Ahli hukum, jika berbicara mengenai pertanggungjawaban milik meliputi hak seseorang atas suatu benda yang berhubungan dengan hukum.³⁰

Menurut Client Earth, milik berarti kumpulan hak (*bundle of right*) yang di dalamnya mencakup hak penguasaan dan hak mengelola. Hak penguasaan mencakup hak untuk mengelola dan mengalihkan objek milik. Hak mengalihkan ini dalam beberapa hal dapat dibatasi, contohnya dalam hubungannya dengan perwalian maka tindakan mengalihkan objek hanya dapat dilakukan jika itu untuk kepentingan orang yang berada di bawah perwalian itu. Hak mengelola meliputi hak untuk mengelola serta hak untuk mengalihkan objek kepemilikan namun sifatnya terbatas. Pemegang hak untuk mengelola objek milik dapat menyewakan atau memberikan hak untuk menggunakan bagi pihak lain. Hak menggunakan meliputi hak untuk menggunakan objek milik dan pada dasarnya tidak dapat mengubah objek kepemilikan dengan kebohongan. Jadi, di dalam milik ada hak penguasaan, hak mengelola, dan hak menggunakan atas objek milik.³¹

³⁰ Indah Sari, "Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (Uupa)", Jurnal Mitra Manajemen, Volume 9 No 1 (2017), h.22-23

³¹ A'an Efendi, "Teori Kepemilikan Tanah" (Prosiding: Fakultas Hukum Universitas Janabadra Yogyakarta, April 2018), h.6

2. Pengertian tanah

Tanah sebagai benda diartikan sebagai bagian dari permukaan bumi yang menurut hukum dapat menjadi objek kepemilikan dan dalam yurisdiksi pengadilan.³² Kepemilikan atas tanah pada umumnya meliputi apa yang di atas dan di bawah tanah tanah termasuk permukaan bumi, tanah di bawah permukaan ke pusat bumi, dan udara di atasnya. Menurut hukum, yang dimaksud tanah tidak hanya permukaan tetapi meliputi apa saja yang berada di bawah ditambah ruang udara di atasnya dan termasuk juga bangunan-bangunan dan hak-hak yang tidak terlihat pada tanah seperti hak sewa. Undang-Undang No 5 Tahun 1990 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tidak secara terang memberikan batasan tentang tanah. Pengertian tanah dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) yang menetapkan "Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah". Jadi, hukum positif memaknai tanah sebagai permukaan bumi.³³

Pengertian Tanah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanah adalah:

- a. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali.
- b. Keadaan bumi disuatu tempat.
- c. Permukaan bumi yang diberi batas.
- d. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal, dan sebagainya).³⁴

³² F. X Sumarja, *Problematika Kepemilikan Tanah Bagi Orang Asing, Sebuah Tinjauan Yuridis-Filosofis* (Bandar Lampung: Indepth Publishing, November 2012), h.14

³³ Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No 5 Tahun 1990 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

³⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia

Tanah juga bisa dikatakan lapisan-lapisan permukaan bumi yang paling atas yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuhan disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, tanah perkebunan, sedangkan yang digunakan untuk mendirikan bangunan disebut dengan tanah bangunan. Di dalam tanah garapan itu dari atas kebawah berturut-turut dapat sisiran garapan sedalam irisan bajak, lapisan pembentuk humus dan lapisan dalam.³⁵

Adapun Definisi Tanah menurut beberapa para Ahli dan juga Doktrin dari para Ahli yaitu:

- a. Martin Dixon, Menyajikan pengertian tanah adalah "*Both The Physical Asset And The Rights Which The Owner Or Others May Enjoy In Or Over It*". Pengertian tanah dalam konsep ini meliputi konsep tanah dari aspek fisik dan aspek pemanfaatan. Tanah dari aspek fisiknya merupakan tanah baik terdapat di dalam permukaan bumi maupun yang terapat di atasnya. Tanah dari aspek pemanfaatnya merupakan tanah yang dapat digunakan dan dinikmati oleh pemiliknya atau bahkan orang lain, baik terhadap hak-hak yang terdapat dibawah maupun di atas tanah tersebut.
- b. Effendi Perangin, menyatakan bahwa hukum tanah adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hak-hak penguasaan atas Tanah yang merupakan lembaga-lembaga dan hubungan-hubungan hukum yang konkret.
- c. Maria R. Ruwiasuti, tanah adalah suatu wilayah berpotensi ekonomi yang mampu menghidupi kelompok manusia (bisa berupa hutan, sungai-suangai, gunung,

³⁵ Sunindhia Y. W et all, *Pembaruan Agraria Beberapa Pemikiran* (Jakarta: Bina Aksara, 1998), h.35

sumber-sumber mineral dan lahan-lahan pertanian).³⁶

Dalam pandangan hukum agraria mengatakan, agraria berasal dari bahasa latin agrarius artinya segala sesuatu yang berhubungan dengan masalah tanah. Kata asalnya berasal dari bahasa Yunani atau greek purba ager, dalam bahasa Belanda akker, yang artinya ladang atau tanah pertanian. Kalau kita berbicara masalah agraria maka tidak akan lepas berbicara masalah hukum, Sebab agraria itu sendiri mengandung unsur norma, kaidah atau perilaku seseorang yang ada hubungannya dengan tanah.³⁷

3. Hak atas tanah menurut hukum

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria merumuskan mengenai jenis-jenis tanah berdasarkan atas haknya baik bagi perorangan maupun Badan Hukum. Berdasarkan Pasal 16 UU No. 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria (UU Agraria). Hak-hak atas tanah meliputi :

- a. Hak milik, Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki oleh seseorang, kepemilikan hak milik hanya dapat diperbolehkan untuk orang indonesia, sedangkan orang asing (WNA) tidak diperbolehkan memperoleh hak milik.
- b. Hak Guna Usaha, Hak guna usaha adalah hak mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk keperluan melakukan usaha di sektor perkebunan, perikanan, pertanian dan peternakan.
- c. Hak Guna Bangunan, Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri.

³⁶ Urip Santoso, *Hukum Agrari Kajian Komprehensif* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), h.7

³⁷ Bambang Eko Supriyadi, *Hukum Agraria Kehutanan: Aspek Hukum Pertanahan Dalam Pengelolaan Hutan Negara* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), h.7

- d. Hak pakai, Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban kepada seseorang yang ditentukan dalam perjanjian oleh pejabat atau pemilik tanah, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan perundang-undangan.
- e. Hak Sewa, Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah-milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.
- f. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan, Hak membuka hutan yakni memanfaatkan hutan dan penggunaan kawasan hutan oleh seluruh warga negara Indonesia dan memiliki hak untuk pembukaan kawasan hutan.
- g. Hak Tanah untuk keperluan Suci dan Sosial, Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial, diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial.³⁸

4. Kebijakan Penggunaan Tanah

Dasar konstitusional mengenai penggunaan tanah adalah Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 33 UUD 1945 ayat (3) mengatur bahwa, "*bumi, dan air, dan kekayaan alam yang*

³⁸ Pasal 16 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria (UU Agraria).

terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Kebijakan-kebijakan penggunaan tanah di Indonesia mencakup penataan ruang, *landreform*, pendaftaran tanah, penatagunaan tanah.

a. Penataan Tata Ruang

Dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, ruang didefinisikan sebagai wadah yang meliputi ruang darat, laut, dan udara. Termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Ruang perlu ditata karena terbatasnya sumber daya alam sedangkan kebutuhan tumbuh semakin banyak dan beragam. Pengertian perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Hal-hal yang mendasari perlunya tata ruang direncanakan adalah:

- 1) Optimalisasi sumber daya alam.
- 2) Menciptakan pembangunan berkelanjutan.
- 3) Acuan pembangunan wilayah yang jelas.
- 4) Menghindari konflik pemanfaatan ruang.
- 5) Kepastian hukum selama jangka waktu penetatap RUTR untuk investasi.³⁹

b. *Landreform*

Landreform sejauh yang dipahami masyarakat umum adalah persoalan membagi-bagi tanah atau redistribusi tanah (*land redistribution*). Ruang lingkup *landreform* tidak hanya mengatur penguasaan tanah tetapi rangkaian tindakan ntuk mengoptimalkan tanah-tanah pertanian

³⁹ Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang* (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), h.6-16

bagi kehidupan masyarakat. Dalam arti sempit, *landreform* adalah sekumpulan tindakan dalam rangka reformasi agraria di Indonesia. Sedangkan dalam arti luas, *landreform* adalah perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah.⁴⁰

c. Pendaftaran Tanah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pendaftaran tanah didefinisikan sebagai serangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan, dan teratur. Meliputi pengumpulan, pengolahan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun. termasuk pemberian suatu tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁴¹

d. Penatagunaan Tanah

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, disebutkan pengertian mengenai penatagunaan tanah yaitu pola pengelolaan tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu

⁴⁰ Arba, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), h.172-179

⁴¹ Ketentuan Umum Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.⁴²

D. Pulau Rempang Batam

Rempang merupakan sebuah pulau yang terletak di wilayah pemerintahan Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau. Tempat ini menjadi pulau terbesar kedua yang dihubungkan oleh enam buah Jembatan Barelang. Pulau Rempang berada sekitar 3 kilometer di sebelah tenggara Pulau Batam dan terhubung langsung dengan jembatan Barelang V dengan Pulau Galang yang berada di bagian selatannya. Jembatan Barelang merupakan singkatan dari Batam, Rempang, dan Galang, yang menjadi sebuah jembatan penyambung antar wilayah di Rempang, yang dibangun untuk memperluas Otorita Batam sebagai regulator daerah industri Pulau Batam. Pulau ini memiliki luas wilayah 16.583 hektare yang terdiri dari dua kelurahan Rempang Cate dan Sembulang. Menurut Badan Pusat Statistik, total warga yang menempati Pulau Rempang saat ini ditaksir mencapai 7.512 jiwa.⁴³

Di Pulau Rempang, terdapat sekitar 16 kampung tua atau masyarakat adat Melayu Tua, suku Orang Laut, dan suku Orang Darat yang diyakini telah menghuni wilayah tersebut sejak puluhan tahun. Awalnya, Pulau Rempang tidak masuk dalam Otorita Batam maupun Pemerintah Daerah Riau. Namun setelah dirilisnya Keppres Nomor 28 Tahun 1992, wilayah kerja Otorita Batam semakin diperluas hingga mencakup Pulau Batam, Pulau Rempang, Pulau Galang, dan pulau-pulau lain yang berada di sekitar kawasan ini. Terkait kepemilikannya, sebenarnya Pulau

⁴² Ketentuan Umum Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

⁴³ Imanudin Abdurohman, "Di Mana Letak Pulau Rempang, Seberapa Luas, dan Milik Siapa?", <https://tirto.id/profil-pulau-Rempang-lokasi-letak-luas-milik-siapa-gP2s> (diakses pada 6 Mei 2024).

Rempang adalah milik Pemerintah Kota Batam , Provinsi Kepulauan Riau. Namun, menurut Menko Polhukam, Mahfud MD, dalam sebuah pernyataan, Pulau Rempang adalah milik negara yang hak pengelolaannya telah diberikan kepada sebuah perusahaan. Saat ini, Pulau Rempang masuk dalam salah satu daftar Program Strategi Nasional 2023 yang dicanangkan menjadi kawasan industri bernama Rempang *Eco city*. Proyek ambisius itu akan digarap oleh PT Makmur Elok Graha (MEG) milik Bos Artha Graha Group, Tomy Winata, yang bekerjasama dengan BP Batam . MEG diberi mandat untuk menggarap 17 hektare lahan atau seluruh lahan di Pulau Rempang. Artinya, seluruh warga di kepulauan tersebut harus direlokasi agar rencana pembangunan proyek tersebut bisa berjalan lancar. Dalam rencana pembangunan proyek ini, pemerintah Batam menargetkan pengembangannya mampu menyerap hingga 306.000 tenaga kerja hingga 2080 nanti.⁴⁴

E. Fiqih Siyasah

1. Pengertian Fiqih Siyasah

Kata fiqh berasal dari *faqaha-yafquhu-fiqhan*. Secara bahasa, pengertian fiqh adalah “paham yang mendalam”. Fiqh secara etimologis adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan si pembicara, atau paham yang mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan perbuatan.⁴⁵ Secara terminologis fiqh adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan syara mengenal amal perbuatan yang di peroleh dari dalil-dalilnya yang

⁴⁴ Verelladevanka Adryamarthanino, “Sejarah Pulau Rempang Batam” <https://www.kompas.com/stori/read/2023/09/13/090000679/sejarah-pulau-Rempang-batam-?page=all#page2> (diakses pada 6 Mei 2024).

⁴⁵ Muammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstuaisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta : Prenamedia Group, 2014), h.2

fashil (terinci, yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari dasarnya, Al-Qur'an dan sunnah).⁴⁶

Kata "siyasah" yang berasal dari kata sasa, berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk menakup sesuatu. Siyasah menurut bahasa mempunyai beberapa makna yaitu, mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintahan dan politik. Siyasah secara terminologis dalam bahasa al-Arab, siyasah adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan. Jadi fiqh siyasah adalah ilmu yang mempelajari mengenai aturan dalam tata cara bermasyarakat dan bernegara melalui segala bentuk aturan hukum yang ada.⁴⁷

2. Ruang Lingkup Fiqih Siyasah

Terdapat beberapa pendapat ahli mengenai ruang lingkup fiqh siyasa. Salasatunya adalah pendapat al mawardi, ruang lingkup kajian fiqh siyasah menurut al mawardi, yaitu:

- a. Kebijakan pemerintah tentang peraturan perundang-undangan (*Siyasah Dusturiyah*).
- b. Peradilan (*Siyasah Sadha''iyah*)
- c. Administrasi negara (*Siyasah Idariyah*).

Sedangkan ibn taimiyah berpendapat bahwa ruang lingkup fiqh siyasah terbagi menjadi empat bidang yaitu:

- a. Peradilan.

⁴⁶ Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah* (Jakarta : Rajagrafindo, 1994), h.21

⁴⁷ Muhamad Bayu Aji, "Pelaksanaan Pembangunan Infrastruktur Desa Perspektif Undang-Undang Nomer 6 Tahun 2014 Tentang Desa Dan Fiqih Siyasah (Studi Kasus Desa Batangsaren Kecamatan Kauman Kabupaten Tulungagung)" (skripsi, Fakultas syariah dan ilmu hukum IAIN Tulungagung, 2019), h.26-27

- b. Administrasi negara.
- c. Moneter
- d. Serta hubungan internasional.

Sementara Abdul Wahhab Khallaf lebih memperkecilnya menjadi tiga bidang kajian diantaranya:

- a. Peradilan.
- b. Hubungan internasional.
- c. keuangan Negara.

Fiqh siyasah menurut Abdurrahman Taj terbagi menjadi tujuh bidang, yaitu *siyasah dusturiyah* (konstitusi), *siyasah tasyri'iyah* (legislatif), *siyasah qadhaiyah* (peradilan), *siyasah maliyah* (keuangan), *siyasah idariyah* (administrasi), *siyasah tanfiziyah* (eksekutif) dan *siyasah kharijiah* (luar negeri).⁴⁸

- a. *Siyasah Dusturiyah* (Konstitusi) adalah hubungan antara pemimpin disuatu pihak dan rakyatnya dari pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakat.
- b. *Siyasah Tasyri'iyah* (Legislatif) adalah yang berkaitan dengan wakil/delegasi rakyat untuk memangku amanah/jabatan sesuai dengan bidangnya di pemerintahan.
- c. *Siyasah Qadhaiyah* (peradilan) adalah yang berkaitan lembaga peradilan, kekuasaan kehakiman dan proses penegakan hukum yang sesuai dengan syariat Islam
- d. *Siyasah Maliyah* (Keuangan) adalah bagian yang mengatur segala aspek pemasukan dan pengeluaran keuangan yang sesuai dengan kemaslahatan umum tanpa menghilangkan

⁴⁸Abdurrahman Taj, *Al-Siyasah Al-Syar'iyah Wa Al-Fiqh Al-Islami*, (Mesir: Al-Alukah,T.T) h.8-9, seperti dikutip oleh Mardiansyah, S. (2023). "Peran Bawaslu Dalam Menangani Pelanggaran Atribut Dan Tanda Gambar Parpol Di Masa Tenang Pada Tahapan Pemilu Dalam Perspektif Fiqh Siyasah (studi kasus bawaslu kota Bengkulu)" (Skripsi, Fakultas Syaria'a UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu), h.25-26

- hak individu dan menyia-nyiakannya.
- e. *Siyasah Idariyah* (Administrasi) ialah terkait dengan urusan pemerintahan yang mencakup kewenangan, organ-organ, badan-badan, badan public pemerintahan dan sebagainya.
 - f. *Siyasah Tanfiziyah* (eksekutif) adalah urusan yang berkaitan dengan kesesuaian tugas pemerintahan menjalankan tugas pokok dan fungsinya dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - g. *Siyasah Kharijiah* (Luar negeri) adalah urusan yang mengatur persoalan hubungan diplomatik dengan negara lain terkait dengan kepentingan bersama.⁴⁹

Berbeda dengan tiga ahli di atas, T.M. Hasbi membagi ruang lingkup fiqh siyasah menjadi delapan bidang yaitu:

- a. Politik pembuatan perundang-undangan.
- b. Politik hukum.
- c. Politik peradilan.
- d. Politik moneter/ekonomi.
- e. Politik administrasi.
- f. Politik hubungan internasional.
- g. Politik pelaksanaan perundang-undangan.
- h. Politik peperangan.⁵⁰

⁴⁹ Laili Nur Rahmah, "Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Implementasi Pasal 51 Uu No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (Studi Desa Padang Ratu, Kec. Sungkai Utara, Kab. Lampung Utara)" (Skripsi, Fakultas Syari'ah, UIN Raden Intan, Lampung, 2023), h.26

⁵⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenada Media, 2014), h.14

3. Kebijakan Fiqih Siyasa (Siyasa Syar'iyah)

Secara etimologi *siyasa Syar'iyah* berasal dari kata *Syara'a* yang berarti sesuatu yang bersifat *Syar'i* atau bisa diartikan sebagai peraturan atau politik yang bersifat *syar'i*.⁵¹ Secara terminologis menurut Ibnu Akil adalah sesuatu tindakan yang secara praktis membawa manusia dekat dengan kemaslahatan dan terhindar dari kerusakan. definisi *siyasa* yang dikemukakan Ibnu 'Aqail di atas mengandung beberapa pengertian :

- a. Pertama, bahwa tindakan atau kebijakan *siyasa* itu untuk kepentingan orang banyak. Ini menunjukkan bahwa *siyasa* itu dilakukan dalam konteks masyarakat dan pembuat kebijakannya pastilah orang yang punya otoritas dalam mengarahkan publik.
- b. Kedua, kebijakan yang diambil dan diikuti oleh publik itu bersifat alternatif dari beberapa pilihan yang pertimbangannya adalah mencari yang lebih dekat kepada kemaslahatan bersama dan mencegah adanya keburukan. Hal seperti itu memang salah satu sifat khas dari *siyasa* yang penuh cabang dan pilihan.
- c. Ketiga, *siyasa* itu dalam wilayah *ijtihadi*, Yaitu dalam urusan-urusan publik yang tidak ada dalil *qath'i* dari *al-Qur'an* dan *Sunnah* melainkan dalam wilayah kewenangan imam kaum muslimin. Sebagai wilayah

⁵¹ Wahbah zuhaily, *Ushul Fiqh kuliyyat da'wah al Islami* (Jakarta :Radar Jaya Pratama, 1997) , h.89

ijtihadi maka dalam siyasah yang sering digunakan adalah pendekatan qiyas dan maslahat mursalah. Oleh sebab itu, dasar utama dari adanya *siyasah Syar'iyah* adalah keyakinan bahwa syariat Islam diturunkan untuk kemaslahatan umat manusia di dunia dan akhirat dengan menegakkan hukum yang seadil-adilnya meskipun cara yang ditempuhnya tidak terdapat dalam alQur'an dan Sunnah secara eksplisit.⁵²

Adapun *Siyasah Syar'iyah* dalam arti ilmu adalah suatu bidang ilmu yang mempelajari hal ihwal pengaturan urusan masyarakat dan negara dengan segala bentuk hukum, aturan dan kebijakan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan negara yang sejalan dengan jiwa dan prinsip dasar syariat Islam untuk mewujudkan kemaslahatan masyarakat.⁵³ Dari asal usul kata siyasah dapat diambil dua pengertian. Pertama, siyasah dalam makna negatif yaitu menggerogoti sesuatu. Kedua, siyasah dalam pengertian positif yaitu menuntun, mengendalikan, memimpin, mengelola dan merekayasa sesuatu untuk kemaslahatan. Adapun pengertian siyasah dalam terminologi para fuqaha, dapat terbaca di antaranya pada uraian Ibnul Qayyim ketika mengutip pendapat Ibnu Aqil dalam kitab *Al Funûn* yang

⁵² Ahmad Zainuddin Djazuli, *Fiqh Siyâsah, edisi revisi* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003), h.29

⁵³ Syekh Abdul Wahab Khallaf, *Ilmu Usul Fiqih* (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1993), h.123

menyatakan, *Siyasah* adalah tindakan yang dengan tindakan itu manusia dapat lebih dekat kepada kebaikan dan lebih jauh dari kerusakan meskipun tindakan itu tidak ada ketetapanannya dari rasul dan tidak ada tuntunan wahyu yang diturunkan.⁵⁴ Dengan kata lain, dapat dipahami bahwa esensi *Siyasah Syar'iyah* itu ialah kebijakan penguasa yang dilakukan untuk menciptakan kemaslahatan dengan menjaga rambu-rambu syariat.⁵⁵



⁵⁴ Romli, *Muqaranah Mazahib Fil Ushul*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1999), h 158-159 seperti dikutip oleh Wahyu Febrian, “*Judicial Review Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Terkait Ambang Batas Presidential Threshold Di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Perspektif Siyasah Syari’iyah*”, (Skripsi, Fakultas Syariah UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu 2023), h.61-62

⁵⁵ ahijul Kadri, “*siyasah syariyah & fiqih siyasah Siyasah*” *Jurnal Hukum Tata Negara*, Volume 5 Edisi II (Desember 2022), h.59