

BAB I

P E N D A H U L U A N

A. Latar Belakang Masalah

Dalam kehidupan manusia, tanah selalu memegang peranan penting. Artinya, di samping tanah dipandang sebagai tempat tinggal manusia, sekaligus merupakan sumber penghidupannya (Al-Qur'an 7 : 10). Lebih dari itu, Islam mengajarkan, bahwa manusia diciptakan Tuhan dari tanah (Al-Qur'an 35 : 11) dan tanah itu pula yang akan menjadidi tempat persemayamannya (Al-Qur'an 67 : 15). Sesungguhnya, segala sesuatu yang ada di bumi (termasuk tanah) itu diperuntukkan bagi manusia (Al-Qur'an 2 : 29).

Karena pentingnya peranan tanah, maka dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dipandang bahwa segala sesuatu tentang tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan negara harus dirombak dan diperbaiki melalui proses pembangunan yang terencana dan terarah.

Arah dan kebijaksanaan umum REPELITA V menegaskan perlunya terus dikembangkan rencana tata ruang dan tata guna tanah secara nasional sehingga pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan dengan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah adanya penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan pembangunan. Di samping perlu pula dilanjutkan penataan kembali penggunaan, penguasaan dan -

pemilikan tanah, termasuk pengalihan hak atas tanah (GBHN , 1988 : IV.D.30).

Upaya-upaya yang tersebut akhir di atas yang dalam peristilahan hukum Agraria disebut dengan landreform merupakan suatu proyek nasional yang sudah dicanangkan sejak diundangkannya Undang Undang Pokok Agraria (UU No. 5/1960) pada tanggal 24 September 1960.

Dalam Pasal 10 ayat 1 UUPA tersebut ditegaskan , bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan. Ketentuan pasal ini merupakan suatu asas yang pelaksanaannya memerlukan pengaturan lebih lanjut.

Pengaturan dimaksud adalah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yang disingkat PP 224/1961, memuat ketentuan tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, yang terbagi dalam 9 bab dan 21 pasal.

Dalam Pasal 3 PP tersebut mengandung ketentuan tentang tidak diperkenankannya pemilikan tanah pertanian secara absentee (Abdurrahman, 1983 : 60 ; Saleh Adiwina - ta, 1984 : 15 ; Effendi Perangin, 1986 : 124 ; A.P. Par - lindungan, 1989 : 31). Dalam penjelasan pasal tersebut di terangkan, bahwa pemilikan tanah pertanian dengan cara - tersebut dapat menimbulkan penggarapan tanah menjadi ti - dak efisien .Cara itu juga dapat menimbulkan suatu sistem

penghisapan atau pemerasan yang sudah barang tentu merugikan kepentingan orang lain.

PP 224/1961 di dalam pelaksanaannya di lapangan masih menunjukkan perlunya berbagai upaya yang dilakukan untuk menyempurnakan ketentuan-ketentuan di dalamnya. Karena itu kemudian dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 yang memberikan pembatasan - pembatasan lebih tegas lagi dari ketentuan peraturan sebelumnya.

Larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee sebagai yang diatur dalam Pasal 3 PP 224/1961 jo. PP 41/1964 tetap terus berlaku dan dipandang sejalan dengan Garis Garis Besar Haluan Negara. Demikian ditegaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/1974 Tentang Tindak Lanjut Pelaksanaan Landreform, tertanggal 8 Oktober 1974.

PP 224/1961 di samping memuat ketentuan tentang tidak diperkenankannya pemilikan tanah pertanian secara absentee, juga memuat ketentuan-ketentuan yang merupakan pengecualian bagi orang-orang tertentu untuk dapat memiliki tanah pertanian dengan cara tersebut, tapi dibatasi jumlahnya. Pengecualian bagi pegawai negeri atau yang dipersamakan dengan mereka telah diatur tersendiri dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (Absentee) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri.

Masalah pemilikan tanah pertanian secara absentee menjadi masalah yang menarik perhatian kalangan ahli hukum nasional kita. Maria S. Sumardjono, S.H., MCL., mengemu -

kakan, bahwa sekarang, pemilikan tanah secara absentee , yang secara formal sulit dibuktikan namun diketahui oleh rakyat justeru banyak terjadi (Maria S. Sumardjono, 1982: 40).

Sementara itu, Saleh Adiwinata, S.H., seorang ahli hukum Perdata senior Universitas Padjadjaran Bandung, menengarai bahwa penyelundupan ketentuan - ketentuan hukum mengenai pemilikan tanah secara absentee telah dilakukan dengan cara-cara yang licin, sehingga sulit untuk menghukum orang yang melanggarnya (Saleh Adiwinata, 1984 : 13).

Menurut Prof. Dr. A.P. Parlindungan, S.H., sekarang ini di Indonesia banyak terjadi tanah absentee baru dengan tujuan bukan untuk landlordisme (:paham yang mempertahankan sistem tuan tanah - pen.), sungguhpun kadangkala mereka menggaji orang-orang untuk menggarap tanah yang mereka miliki. Pemilikan tanah secara absentee tersebut - sesungguhnya lebih banyak dipergunakan untuk kepentingan spekulasi dan manipulasi. Selanjutnya dengan cemas Prof. Parlindungan mengemukakan dalam bukunya "Landreform di Indonesia ; Suatu Studi Perbandingan" sebagai berikut :

"Keadaan ini lebih berbahaya, dikarenakan mereka (para pemilik tanah) sama sekali tidak mengusahakan tanahnya dalam arti memperkembangkan produktifitas tanahnya. Kadangkala mereka membiarkan tanah tersebut dalam keadaan kosong tidak tertanami dengan kemungkinan segera akan menjualnya jika telah terbayang akan memperoleh suatu keuntungan, atau cepat-cepat menjualnya biarpun akan rugi jika telah terbayang suatu kesulitan yang akan dideritanya akibat memiliki tanah tersebut. Jika ditanami tanah tersebut (barangkali) sekedar untuk memberi kesan bahwa tanah itu ada yang pu-nyanya"
(A.P. Parlindungan, 1987 : 129).

Keberadaan para spekulan yang hanya mengambil keuntungan pribadinya saja - tidak dapat dibenarkan. Menurut Presiden Soeharto, perlu diambil langkah-langkah menghadapi mereka untuk melindungi kepentingan rakyat. Demikian disampaikan Kepala Negara pada 5 Maret 1990 di depan peserta rapat kerja Badan Pertanahan Nasional di Istana Negara Jakarta (Harian SURYA, 6 Maret 1990 : 11).

Dari uraian di atas ternyata PP 224/1961 khususnya Pasal 3 dalam prakteknya tidak dapat dilaksanakan dengan efektif. Mestinya, sebagai produk perundang-undangan negara, PP tersebut harus dapat terlaksana guna mencapai - tujuan positif yang diharapkan. Tujuan dimaksud, ialah - untuk melenyapkan cara-cara pemerasan dan penumpukan tanah di tangan segelintir tuan-tuan tanah (Saleh Adiwinata, 1984 : 17).

Faktor mengapa PP 224/1961 khususnya Pasal 3 tidak dapat terlaksana dengan efektif mendorong penulis untuk mengetahui lebih jauh apakah yang dimaksud dengan pemilikan tanah pertanian secara absentee ? Bagaimanakah terjadinya pemilikan tanah pertanian secara absentee ? Dampak apakah yang ditimbulkan oleh pemilikan tanah pertanian secara absentee ?

Jika dikaitkan dengan realitas yang ada, maka umat Islam menempati posisi mayoritas dalam masyarakat Indonesia. Dan, menurut Sayuti Thalib, hukum dapat berlaku jika tidak bertentangan dengan hukum agama yang diyakini (Sayuti Thalib, 1985 : 62). Dalam konteks tersebut, maka ba -

gaimanakah tinjauan hukum Islam terhadap permasalahan-permasalahan di atas, berikut ketentuan-ketentuan mengenai pemilikan tanah pertanian secara absentee ? Apakah tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan hukum Islam ?

Menurut pengamatan sementara penulis, di dalam kepustakaan hukum sendiri - hukum Agraria khususnya - tidak terdapat karya-karya ilmiah hasil studi hukum Islam mengenai masalah tersebut. Oleh karena itu, penulis merasa perlu untuk mengadakan studi terhadap masalah tersebut.

Dari studi tersebut diharapkan dapat diperoleh sejumlah manfaat, antara lain dapat dijadikan sebagai salah satu bahan hipotesis bagi berbagai studi yang berkaitan dengan masalah tersebut. Selanjutnya, dapat pula dijadikan sebagai satu kontribusi dalam khazanah pemikiran hukum - Islam di Indonesia, bidang hukum Agraria khususnya.

B. Identifikasi Masalah.

Dari paparan latar belakang di atas bisa diketahui bahwa masalah pokok yang ingin dipelajari ialah pemilikan tanah pertanian secara absentee ditinjau menurut ketentuan-ketentuan hukum Islam.

C. Pembatasan Masalah.

Masalah pemilikan tanah pertanian tanah absentee yang dipelajari di sini adalah sebagaimana yang diatur-

dalam Pasal 3 PP 224/1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian - Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Selanjutnya, masalah tersebut akan ditinjau berdasarkan ketentuan-ketentuan - hukum Islam.

Dengan pembatasan tersebut, maka masalahnya menjadi makin jelas dan tegas, ialah pemilikan tanah pertanian secara absentee dalam Pasal 3 PP 224/1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian - ditinjau berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum Islam.

D. Perumusan Masalah.

Dalam studi ini, permasalahannya dirumuskan dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan berikut ini :

1. Bagaimanakah tinjauan hukum Islam terhadap penger-
tian pemilikan tanah pertanian secara absentee ?
2. Bagaimanakah tinjauan hukum Islam terhadap terjadi
nya pemilikan tanah pertanian secara absentee ?
3. Bagaimanakah tinjauan hukum Islam terhadap dampak
yang diakibatkan oleh pemilikan tanah pertanian -
secara absentee ?
4. Bagaimanakah tinjauan hukum Islam terhadap keten-
tuan-ketentuan bagi pemilikan tanah pertanian se-
cara absentee ?

E. Tujuan Studi.

Sesuai dengan rumusan permasalahan di atas, maka-

studi ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui pengertian pemilikan tanah pertanian secara absentee menurut tinjauan hukum Islam.
2. Untuk mengetahui terjadinya pemilikan tanah pertanian secara absentee menurut tinjauan hukum Islam.
3. Untuk mengetahui dampak yang diakibatkan oleh pemilikan tanah pertanian secara absentee menurut tinjauan hukum Islam.
4. Untuk menetapkan apakah ketentuan-ketentuan bagi pemilikan tanah pertanian secara absentee tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan hukum Islam.

F. Signifikansi Studi.

Hasil studi ini diharapkan bermanfaat, antara lain sebagai berikut :

1. Dapat dijadikan sebagai salah satu bahan hipotesis bagi berbagai studi yang berkait dengan masalah dalam studi ini.
2. Dapat dijadikan sebagai kontribusi dalam khazanah-pemikiran hukum Islam di Indonesia, bidang hukum-Agraria khususnya.

G. Metodologi.

1. Pendekatan.

Studi ini menggunakan pendekatan legal research -

yakni studi hukum murni (normatif), bukan studi hukum sosiologis.

2. Data, sumber data dan teknik penggaliannya.

Karena merupakan studi normatif, maka data-data yang digali adalah data-data sekunder, yakni diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan yang merupakan sumber data sekunder (Ronny Hanitijo Soemitro, 1983 : 24).

Dengan teknik menelaah bahan-bahan kepustakaan, lalu mencatat hal-hal yang penting yang berkaitan dengan masalah pemilikan tanah pertanian secara absentee, maka data-data yang berhasil digali adalah sebagai berikut :-

- Pengertian tentang pemilikan tanah pertanian secara absentee;
- Terjadinya pemilikan tanah pertanian secara absentee;
- Dampak yang diakibatkan oleh pemilikan tanah pertanian secara absentee;
- Ketentuan-ketentuan bagi pemilikan tanah pertanian secara absentee menurut Pasal 3 PP - 224/1961.

Sebagai acuan untuk meninjau masalah tersebut diatas, maka penulis sajikan landasan teoritiknya berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum Islam. Landasan teoritik tersebut meliputi :

- Pemilikan tanah dan keharusan pemanfaatannya;

- Ardul mawāt dalam Islam;
- Dampak tidak diupayakannya pemanfaatan atas tanah;
- Berakhirnya kepemilikan atas tanah.

3. Metode Analisis Data.

Setelah data-data terkumpul, dilakukan analisis dengan prosedur sebagai berikut :

- Pengolahan data dengan jalan editing, yakni pemeriksaan kembali data-data secara cermat;
- Pengorganisasian data, yakni dengan mengatur dan menyusun sedemikian rupa sehingga menghasilkan bahan-bahan yang lebih jelas dan lengkap; dan-
- Analisis lanjutan terhadap bahan-bahan hasil pengorganisasian data.

4. Metode Pembahasan.

Untuk pembahasan dalam skripsi ini digunakan metode sebagai berikut (Saichul Hadi P. dkk, 1989:27) :

- Metode Komparatif. :
Yaitu bahwa pembahasan dilakukan dengan membandingkan antara dua norma hukum dalam lapangan yang berbeda, dalam hal ini antara hukum Positif dengan hukum Islam. Dengan membandingkan masing-masing aspeknya, lalu dirumuskan simpulannya.

Contoh :

Ketika meninjau masalah pengertian pemilikan tanah pertanian secara absentee, dilakukan perbandingan dengan pengertian arḍul mawāt dalam Islam. Setelah dibandingkan aspek-aspek dari pengertiannya, maka menurut wujud dan kenyataannya, pengertian pemilikan tanah pertanian secara absentee identik dengan pengertian arḍul mawāt dalam Islam.

- Metode Analogis :

Yaitu bahwa pembahasan dilakukan dengan menganalogkan suatu kasus (:data) dalam kenyataan kepada norma-norma hukum yang sudah mapan.
Contoh :

Penentuan prioritas penerima pembagian tanah dianalogkan dengan urutan asnaf (:golongan) yang berhak menerima pembagian zakat sebagai suatu norma yang telah mapan. Sedangkan penentuan prioritas belum ada hukumnya, maka dengan memperhatikan kesamaan illat dari kedua masalah tersebut, dapat disimpulkan: menganalogkan penentuan prioritas penerima pembagian tanah dengan urutan asnaf yang berhak menerima pembagian zakat dapat diterima.