

BAB IV

TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP PEMILIKAN TANAH PERTANIAN SECARA ABSENTEE DALAM PASAL 3 PP 224/1961 TENTANG PELAKSANAAN PEMBAGIAN TANAH DAN PEMBERIAN GANTI KERUGIAN

Islam adalah agama yang ajarannya mengatur berbagai aspek, mencakup segi-segi material dan spiritual kehidupan manusia. Umat Islam yakin, tidak ada sesuatu bidang pun dari kehidupan manusia yang ditinggalkan kosong oleh ajaran Islam.

Tak terkecuali dalam kehidupan manusia di bidang hukum. Tidak ada sesuatu peristiwa atau perbuatanpun yang terjadi pada masa lalu, masa sekarang, dan masa mendatang kecuali semua itu ada hukumnya dalam Islam, baik dalam artian nilai maupun perangkat ketentuannya. Demikian ini dimaksudkan untuk membimbing dan mengarahkan segala aktivitas manusia dalam menata dan membina kehidupan manusia secara damai dan sejahtera.

Dalam Q.S. An-Nahl ayat 89 Allah swt. berfirman :

وَنزَّلْنَا عَلَيْكَ الْكِتَابَ تِبْيَانًا لِّكُلِّ شَيْءٍ

"Dan Kami turunkan Al-Kitab (:Al-Qur'an) untuk menjelaskan segala sesuatu ..." (Depag, 1982 : 415).

Dalam konteks yang sama dijelaskan di dalam Q. S. Al- Ma'idah ayat 3 sebagai berikut :

اليوم اكملت لكم دينكم

"Pada hari ini telah Aku sempurnakan untuk kamu agama mu" (Depag, 1982 : 157).

Berdasarkan keumuman firman Allah "untuk menjelaskan segala sesuatu" dan nas yang menyatakan dengan tegas, bahwa Allah telah menyempurnakan agama ini, maka menurut Islam tidaklah mungkin terdapat sesuatu peristiwa atau perbuatan di kalangan manusia yang tidak ada dalil atau tanda-tanda yang menunjukkan kepada hukumnya (Samih Athif Az-Zain, 1988 : 18).

Karena itu, telah menjadi kesepakatan para ulama dari berbagai mazhab yang berbeda, bahwa pada dasarnya, segala perbuatan (peristiwa) manusia ada hukumnya, baik dalam lapangan ibadah, mu'amalah, jarimah, ahwalus Syakhshiyah, atau dalam berbagai bentuk akad dan pengaturan harta lainnya. Hukum-hukum tersebut sebagian dijelaskan oleh nas-nas di dalam Al-Qur'an dan Hadis. Sedang sebagian yang lain tidak dijelaskan di dalamnya, tetapi Allah telah menetapkan tanda-tanda atau isyarat-isyarat yang dapat dipergunakan oleh ahli hukum untuk memutuskan atau menjelaskannya (Abdul Wahhāb Khallāf, 1977 11).

Di samping Al-Qur'an, Hadis, Ijma', Qiyas, Maslahah Mursalah. dan lain-lain, juga illah dan hikmah hukum yang dapat diperhatikan untuk menjelaskan sesuatu (Hasbi-Ash-Shiddieqy, 1986 : 282), Kemudian para ulama juga telah mengistimbatkan dasar-dasar umum, illah hukum dan hikmahnya melalui suatu penelitian dari dalil-dalil yang kulli yang kemudian melahirkan kaidah-kaidah umum (: yang dise-

but Masjfuk Zuhdi, 1989 : 10, sebagai kaidah-kaidah hukum Islam, meliputi kaidah usuliyah dan kaidah fiqhiyah). Dengan berpegang kepada kaidah-kaidah tersebut akan lebih mudah untuk mengistimbatkan hukum bagi sesuatu masalah, ialah dengan menggolongkannya kepada masalah yang serupa di bawah suatu kaidah (Asjmuni A. Rahman, 1976 : 16).

Dan, selanjutnya masalah pemilikan tanah pertanian secara absentee dalam Pasal 3 PP 224/1961 akan ditinjau - berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum Islam seperti telah diterangkan sebelumnya.

A. Dari Segi Pengertian Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee.

Dalam bab III sub A telah dijelaskan pengertiannya bahwa dimaksud dengan pemilikan tanah pertanian secara absentee, ialah pemilikan tanah pertanian yang pemiliknya tidak bertempat tinggal di daerah kecamatan di mana tanah tersebut berada. Demikian pengertian ini sesuai dengan maksud yang dikandung dalam Pasal 3 PP 224/1961.

Dalam pengertian tersebut, tampak bahwa di lokasi di mana tanah itu berada secara defakto tidaklah diketahui dengan jelas siapa pemilik tanah pertanian itu. Sebab memang pemiliknya berada di luar daerah tersebut. Dan, menurut Pasal 3 PP 224/1961 terutama ayat 1 dan 3, pemiliknya diharuskan pindah ke daerah tersebut atau memindahkan hak atas tanahnya kepada orang lain yang berada di daerah tersebut. Jika tidak dilakukannya, maka akan diambil oleh

pemerintah, sehingga akan berakhirilah masa pemilikannya. Dan, status pemilikannya, tanah tersebut terletak dibawah penguasaan dan pengawasan negara. Tidak ada hak pemilikan bagi siapa pun atas tanah tersebut, kecuali atas izin dan ketetapanannya (:pemerintah).

Selanjutnya menurut wujud dan kenyataannya, sebagian besar tanah-tanah pertanian absentee itu berada jauh di luar kota, tidak berada di tengah-tengah kota, sementara para pemiliknyalah yang kebanyakan tinggal di tengah tengah atau di sekitar kota. Jadi dalam pengertian pemilikan tanah pertanian secara absentee juga dikandung suatu kenyataan, ialah adanya jarak yang menjauhkan antara lokasi tanah dengan pemiliknya.

Dalam hukum Islam ada istilah pertanahan yang identik dengan pengertian di atas. Istilah dimaksud, ialah ardul mawāt, atau arādīl mawāt (:bentuk jama' dalam bahasa Arab).

Dari segi wujud dan kenyataannya, seperti dikemukakan oleh para ahli hukum Islam, ardul mawāt berada jauh dari keramaian kota. Bahkan ini merupakan persyaratan bagi suatu bidang ardul mawāt. Apabila tanah itu tidak berada jauh dari keramaian kota, yakni dekat atau berada di tengah-tengah kota, maka - menurut Muhammad Abu Zahrah, tentu tanah itu akan dimanfaatkan bahkan diambil sebagai milik oleh masyarakat yang ada di sekitarnya.

Kalau sudah ada yang memanfaatkan, menurut para ahli pula, tidak dapat dikategorikan sebagai ardul mawāt.

Menurut mereka, dimaksud dengan ardul mawāt ialah tanah yang berada jauh dari keramaian kota, tidak diketahui dengan jelas siapa pemiliknya dan tidak sedang dimanfaatkan dengan cara macam apapun.

Sementara kalau dibandingkan dengan pengertian tanah pertanian absentee, maka yang dimaksud adalah tanah pertanian yang pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah kecamatan di mana tanah itu berada.

Dari bandingan tersebut dapat dilihat segi-segi persamaan di samping segi-segi perbedaannya. Dalam konteks pengertian ini, maka persamaannya dapat dilihat dari wujud dan kenyataan tanah tersebut. Ardul mawāt terletak jauh dari keramaian kota, demikian pula tanah pertanian absentee sebagian besar (:kebanyakan) berada jauh dari keramaian kota.

Sedang segi-segi perbedaannya dapat dilihat dari segi pemilikan atas tanah dan segi peruntukan tanah. Jika tanah pertanian absentee secara de jure memang ada pemiliknya meskipun melawan ketentuan hukum tentang pemilikan tanah absentee, di samping itu, tanah tersebut jelas peruntukannya, ialah untuk keperluan tanah pertanian. Adapun ardul mawāt, dari segi pemilikannya terdapat perbedaan pendapat.

Menurut kebanyakan ahli hukum (:Jumhur fuqaha) tanah tersebut berstatus sebagai suatu harta mubah. Ialah :

جميع ما خلقه الله سبحانه وتعالى في الارض
لينتفع به الناس أجمعون مما لم يجزه احد

"Segala sesuatu yang diciptakan Allah di bumi agar di manfaatkan oleh manusia seluruhnya yang belum dikuasai oleh seseorang." (Zahri Hamid, 1985 : 57).

Karena demikian statusnya, maka siapa pun boleh memanfaatkannya, meskipun tanpa izin dari pemerintah.

Sedang menurut sebagian yang lain, tanah tersebut berada di bawah kekuasaan dan pengawasan negara, karena itu untuk memanfaatkannya harus memperoleh izin dari pemerintah. Demikian antara lain dari pendapat golongan Hanafiyah.

Akhirnya, dari segi peruntukannya, ardul mawāt masih bersifat luas, bisa untuk bidang pertanian atau untuk keperluan selain bidang pertanian.

Sebenarnya jika diamati, segi-segi perbedaan itu tidaklah prinsip. Seperti perbedaan dari segi peruntukan maka pada mulanya pengertian ardul mawāt yang luas itu juga dimiliki oleh pengertian absentee. Tetapi dalam perkembangannya dikhususkan untuk tanah pertanian.

Karena itu yang lebih vokal menurut penulis, ialah segi-segi persamaannya dalam konteks pengertian di atas. Dan, karena itu pula menurut penulis, bahwa konsepsi dan pengertian mengenai ardul mawāt telah diterapkan di dalam pengertian pemilikan tanah pertanian secara absentee sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 PP 224/1961. Meskipun, ada sedikit perbedaan antara keduanya.

B. Dari Segi Sebab Terjadinya Pemilikan Tanah Pertanian-

Secara Absentee

Sebab terjadinya pemilikan tanah pertanian secara absentee telah dijelaskan di muka, ialah oleh karena pemilik tanah yang bersangkutan tidak bertempat tinggal di daerah kecamatan di mana tanah itu terletak. Atau disebabkan pemilik yang semula bertempat tinggal di daerah kecamatan di mana tanah itu terletak tetapi kemudian meninggalkan tempatnya secara terus menerus selama 2 tahun.

Demikian pula apabila seorang pemilik tanah meninggal dunia, sedang ahli warisnya bertempat tinggal di luar daerah kecamatan tempat di mana tanah itu terletak, maka dapat menyebabkan terjadinya tanah pertanian secara absentee.

Untuk meninjaunya, maka perlu dikemukakan kembali pengertian ardul mawāt, yaitu tanah yang berada jauh dari keramaian kota, tidak diketahui dengan jelas siapa pemiliknya dan tidak sedang dimanfaatkan dengan cara macam apapun.

Menurut para ahli hukum Islam, tidak dimanfaatkannya ardul mawāt itu oleh karena keadaan struktur tanah itu sendiri yang sejak mulanya tidak baik (: subur) untuk didayagunakan, sehingga tidak ada seorang pun yang berkehendak untuk mendayagukannya.

Ardul mawāt dapat terjadi pula oleh sebab musnahnya sebuah kota di mana tanah-tanah luas berada di dalamnya, lalu dengan musnahnya kota tersebut, menjadilah tanah -

tanah tersebut sebagai ardul mawāt, baik karena bencana alam atau karena kekalahan perang. Sehingga tanah-tanah itu kosong tak terdayagunakan serta tak ada seorang pun yang memilikinya. Demikian anantara lain keterangan Abū Hasan Al-Māwardī dalam bukunya Al-Ahkāmus Sultānīyah.

Sementara itu menurut Muhammad Abu Zahrah, bahwa ardul mawāt itu terjadi disebabkan oleh karena terputusnya pengairan yang ada padanya, demikian pula keadaan srtuk - tur tanah yang tidak baik untuk upaya pemanfaatannya, juga bisa disebabkan oleh suatu kekalahan perang dari suatu - kota yang mengakibatkan lenyapnya para pemilik tanah yang telah memanfaatkannya. Demikian sebab-sebab itu ada sesuai dengan keadaan masa itu.

Dari keterangan di atas dapat digarisbawahi adanya perbedaan mencolok antara ardul mawāt dengan tanah absentee. Sebab-sebab terjadinya ardul mawāt lebih bersifat alami, seperti musnahnya suatu kota, kekalahan perang, atau rusaknya keadaan struktur tanah yang adanya sejak dulu kala. Sementara kalau tanah-tanah absentee, sebab terjadinya dapat dilakukan oleh orang perorang.

Sehingga terdapat pula perbedaan konsekuensi, sebab-sebab yang menjadikan ardul mawāt tidak lalu menjadikan ardul mawāt sebagai hal yang terlarang, tetapi merupakan hak milik umum yang pengaturan pemanfaatannya berada di bawah penguasaan dan pengawasan negara. Sementara sebab-sebab yang mengakibatkan terjadinya tanah absentee dipandang sebagai hal yang terlarang.

Selanjutnya, dari sudut lain dapat dipernetikan, bahwa sebab yang menjadikan dilarangnya pemilikan tanah secara absentee ialah sebab-sebab yang menjadikan tanah itu tidak dapat dimanfaatkan, dalam hal ini adalah tidak adanya si pemilik di lokasi di mana tanah itu terletak. - Dengan keadaan tersebut, pemanfaatan tanah menjadi tidak efisien - kalau tidak boleh dikatakan - tidak dapat di -- manfaatkan.

Karena itu membuat sebab-sebab yang menjadikan - tidak dapat dimanfaatkannya tanah itu dilarang pula menurut PP 224/1961 sebagaimana dilarangnya menjadikan sebab sebab yang mengakibatkan seseorang tidak melakukan keha - rusan untuk memanfaatkan tanah yang dimiliki, menurut ketentuan hukum Islam. Dari sinilah letak persamaan antara keduanya.

C. Dari Segi Dampak Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee.

Sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh para ah li, bahwa pemilikan tanah pertanian secara absentee me - nimbulkan sejumlah dampak yang bersifat merugikan.

Pertama, bahwa pemilikan tanah pertanian secara absentee menimbulkan latifundia atau pemilikan tanah yang melampaui batas serta menyebabkan pula landlordisme atau sistem tuan tanah.

Meskipun Islam berpandangan bahwa hak pemilikan a-

tas tanah diakui secara tegas sebagaimana dikemukakan oleh Abū A'lā Al-Maudūdī, akan tetapi hak kepemilikan itu dibatasi oleh keharusan untuk memanfaatkannya serta mewujudkan kemaslahatan di antara manusia.

Latifundia yang diakibatkan oleh kepemilikan secara absentee seringkali tidak dapat memenuhi keharusan untuk memanfaatkan tanah serta tidak dapat mewujudkan kemaslahatan padanya. Kalau benar demikian adanya, maka menurut hukum Islam - dipandang telah melakukan perbuatan *isrāf* dan *tabzīr* yang dilarang dalam melakukan *tasarruf* (:penge-lolaan) atas harta. Dalam Al-Qur'an surat Al-A'rāf ayat 31 dan surat Al-Isrā' ayat 26 dan 27 ditegaskan :

ولاتصرفوا^{٣٦} ان الله لا يحب المترفين

"... dan janganlah berlebih-lebihan. Sesungguhnya , Allah tidak menyukai orang-orang yang berlebih-lebih-an." (Depag, 1982 : 225).

ولا تبذر تبذيرا^{٣٦} ان المبذرين كانوا اخوان الشياطين^{٣٧}
وكان الشيطان لرب كفورا^{٣٧}

"...dan janganlah kamu hambur-hamburkan (hartamu) secara boros (26). Sesungguhnya pemboros-pemboros itu adalah saudara-saudara syaitan, dan syaitan itu adal-ah sangat ingkar terhadap Tuhannya (27)." (Depag , 1982 : 428).

Pemilikan tanah secara berlebihan hanya akan menimbulkan monopoli dan *landlordisme*. Jika benar demikian, dapat menghalangi beredarnya kekayaan secara adil di tengah tengah masyarakat. Hal ini bertentangan dengan seruan Al-lah agar harta kekayaan itu jangan hanya beredar di kalangan orang-orang kaya saja.

Dalam Q.S. Al-Hasyr ayat 7 Allah swt. berfirman :

كي لا يكون دولة بين الاغنياء منكم

"... supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu (Depag, 1982 : 916).

Kedua, bahwa pemilikan tanah pertanian secara absentee mengakibatkan pemanfaatan dan penggarapan tanah - menjadi tidak efisien, baik itu mengenai penyelenggaraannya, pengawasannya, maupun mengenai pengangkutan hasilnya sehingga besar kemungkinan bagi tanah tersebut menjadi - terlantar, terbiarkan kosong tanpa penanganan dan pengu - rusan yang intensif dan memadai.

Melakukan segala hal yang yang mengakibatkan tidak dapat dimanfaatkannya suatu bidang tanah bertentangan dengan ketentuan hukum Allah, bahwa sebagai khalifah di muka bumi manusia ditugasi untuk memakmurkan segala isi alam - yang telah Allah limpahkan kepada manusia. Tidak dilaksanakannya tugas tersebut berarti melanggar batas-batas yang Allah tentukan, padahal pelanggaran itu dilarang-Nya. Dalam Q.S. An-Nisā' ayat 14 ditegaskan :

ومن يعص الله ورسوله ويتعد حدوده يدخله ناراً
خالداً فيها وله عذاب مهين *

"Dan barangsiapa mendurhakai Allah dan Rasul-Nya, dan melanggar ketentuan-ketentuan-Nya, niscaya Allah memasukkannya ke dalam api neraka, sedang ia kekal di dalamnya. Dan baginya siksa yang menghinakan (Depag, 1982 : 118).

Pemilikan tanah secara absentee juga dapat menimbulkan cara-cara penghisapan atau pemerasan dalam mendayagunakan tanah. Ini sudah barang tentu akan merugikan -

kepentingan orang lain. Oleh Soedalhar digambarkan, tanah-tanah orang kota yang berada di luar kota biasanya disewakan kepada para petani desa untuk digarap atau dengan cara bagi hasil dalam upaya meningkatkan produktivitas tanah. Jika upaya ini dilakukan, maka yang seringkali terjadi adalah cara-cara pemerasan. Pemerasan dimaksud ialah, bahwa para petani yang memeras keringat dan mengeluarkan tenaga hanya memperoleh sebagian saja dari hasil tanah yang dikerjakan, sementara pemilik tanah yang diam di kota, yang kebanyakan sudah mempunyai mata pencaharian lain, tanpa mengeluarkan keringat dan tenaga juga memperoleh bagian dari hasil tanahnya. Pemerasan itu, baik dilakukan terhadap pemegang hak maupun terhadap tanah itu sendiri dalam artian merusak keadaan struktur tanah. Jika memang demikian adanya, maka inilah antara lain hikmah dari dilarangnya penyewaan tanah pertanian seperti yang telah dikemukakan oleh sebagian ahli atas dasar hadis-hadis sahih yang menyatakan keharusan mengusahakan sendiri tanah pertanian yang dimilikinya secara aktif.

Imam Muslim meriwayatkan dari Jabir r.a. bahwa Rasulullah saw. bersabda :

من كانت له ارض فليزرعها فان لم يستطع ان يزرعها وعجز
 عنها فليؤجرها الخاء المسله ولا يؤجرها اياه *

(Imam Nawawi, X, 1960 : 196).

Pemerasan terhadap keadaan struktur tanah dengan memperlakukannya secara terus menerus sehingga mengurangi kemampuan tanah untuk berproduksi juga tidak dibenarkan .

Melakukan pemeliharaan secara seimbang terhadap kemampuan tanah untuk memproduksi sangatlah dituntut oleh Islam. Tidak boleh sampai terjadi pengerusakan terhadap keadaan struktur tanah. Kalau ini dilakukan, berarti tidak lagi memperhatikan ketentuan Islam yang menyatakan - melarang membuat kerusakan di muka bumi, sebagaimana dimaksud dalam Q.S. Al-A'rāf ayat 56 :

ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها

"Dan janganlah kamu membuat kerusakan di muka bumi, sesudah (Allah) memperbaikinya ..." (Depag, 1982 : 230).

Melakukan pemilikan tanah pertanian secara absentees dapat mengabaikan keharusan memanfaatkan tanah yang dimiliki. Dan, membiarkan tanah tak dimanfaatkan akan berarti menjadikan keadaan struktur tanah itu rusak.

Kerusakan adalah mudarat. Dan menurut kaidah hukum Islam : **الضرر يزال زرعاً ودفع المضار مقدم على جلب المنافع** (Abdul Wahhāb Khallāf, 1977 : 207-208)

Artinya : Secara hukum kemudaratan itu (harus) dilenyapkan. Dan, melenyapkan kemudaratan itu (harus) didahulukan dari pada mengambil kemanfaatan.

Akhirnya, bahwa pemilikan tanah pertanian secara absentee memberikan kesempatan dan hak yang kurang kepada orang lain dalam hal mendayagunakan kemampuan tanah. Sehingga motto "Land to the tiller" atau tanah adalah untuk petani penggarap - tidak dapat direalisasikan.

Dalam pengertian di atas, hak-hak orang lain yang ada pada tanah itu terabaikan. Pemenuhan kepentingan pribadi pemilik tanah telah mengabaikan kepentingan orang lain yang lebih berhak dalam mendayagunakan tanah tersebut. Jikalau demikian adanya, maka fungsi sosial hak atas tanah tak terealisasikan. Padahal menurut ketentuan Allah dalam Q.S. *Az-Zāriyāt* ayat 19 dinyatakan :

"Dan pada harta-harta mereka ada hak untuk orang miskin yang meminta, dan orang miskin yang tidak mendapat bagian." (Depag, 1982 : 859).

Pada ayat tersebut dijelaskan, bahwa kepentingan seseorang untuk menggapai haknya tidak boleh sampai melakukan pelanggaran terhadap hak-hak orang lain.

Dari uraian di atas, diketahui dengan jelas, bahwa apabila memang dampak yang ditimbulkan oleh pemilikan tanah pertanian secara absentee itu banyak bersifat merugikan, baik bagi masyarakat maupun bagi negara, maka ditetapkan pemilikan tanah pertanian secara absentee itu sebagai suatu larangan, kiranya tidaklah bertentangan dengan ketentuan hukum Islam.

D. Dari Segi Ketentuan Tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee.

Dampak-dampak yang merugikan dari pemilikan tanah pertanian secara absentee sebagaimana pendapat para ahli-

telah dikemukakan di atas. Jikademikian adanya, maka dampak tersebut menurut hukum Islam dapat dipandang sebagai sebab dilarangnya pemilikan tanah pertanian secara absentee.

Hal ini tidak berarti, bahwa adanya beberapa segi-persamaannya dengan pengertian arḍul mawāt dalam Islam - lalu arḍul mawāt memiliki ketentuan-ketentuan yang sama dengan pemilikan tanah pertanian secara absentee. Tidak .

Kalau hukum positif Indonesia memandang pemilikan tanah pertanian secara absentee sebagai suatu larangan, - maka hukum Islam, sebagaimana dikemukakan oleh para ahli hukum Islam - memandang arḍul mawāt dan menetapkannya sebagai harta mubah yang siapa pun boleh menghidupkan dan - memanfaatkannya. Sebab-sebab yang menjadikan arḍul mawāt-tidak dapat dimanfaatkan adalah bersifat alami, tidak secara disengaja oleh orang perorang sebagaimana terjadi - pada pemilikan tanah pertanian secara absentee.

Hanya saja, di dalam hukum Islam ada suatu ketentuan secara umum tentang keharusan memanfaatkan tanah dan mendayagunakannya, baik tanah-tanah itu diperoleh dari upaya menghidupkan suatu arḍul mawāt, diperoleh dari suatu pemberian, atau diperoleh atas dasar penyerahan oleh orang lain dengan menggunakan akad-akad pelimpahan hak lainnya.

Dengan keterangan di atas, maka mafhum mukhalafaah yang dapat dikemukakan, ialah bahwa tidak melakukan keharusan memanfaatkan tanah yang dimiliki adalah dilarang o-

leh hukum Islam.

Kalau demikian, ketentuan larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee sejalan dengan larangan tidak melakukan keharusan memanfaatkan tanah yang dimiliki menurut hukum Islam.

Menurut Pasal 3 PP 224/1961, ada pihak-pihak tertentu yang oleh karena keadaan atau alasan khusus dikecualikan dari ketentuan larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee.

Pengecualian tersebut diatur oleh Pasal 3 PP 224 / 1961, dengan mengingat adanya alasan yang berupa kondisi kondisi tertentu yang tidak memungkinkan pihak-pihak tersebut melaksanakan ketentuan peraturan tersebut.

Hal-hal yang memang tidak memungkinkan seseorang untuk melaksanakan suatu peraturan adalah logis dapat diterima, dengan mengingat keadaan manusia itu sendiri sebagai subyek hukum. Manusia, adakalanya dalam keadaan sehat adakalanya mereka sakit. Adakalanya mereka dalam keadaan lapang, tetapi suatu saat dalam keadaan sempit. Demikian pula, adakalanya mereka suatu saat dalam keadaan tidak terpaksa, tetapi adakalanya suatu saat dalam keadaan terpaksa. Pengecualian - pengecualian tersebut di atas dalam hukum Islam dikenal dengan hukum Istisna'i (Hasbi - Ash-Shiddieqy, 1986 : 283).

Hukum Islam itu sendiri diterapkan di antara manusia adalah untuk mewujudkan kemaslahatan dan menghilangkan kepicikan (kesempitan), antara lain jalan yang ditem-

puh ialah dengan menerapkan pengecualian atas ketentuan - ketentuan nas yang lebih umum, atau mengambil dasar ruh - sah yang membolehkan sebagian hal yang diharamkan.

Dalam Q.S. Al-Baqarah ayat 185 dinyatakan:

يريد الله بكم اليسر ولا يريد بكم العسر

"Allah menghendaki kelonggaran bagi kamu dan tidak menghendaki kesempitan bagi kamu ..." (Depag, 1982: 45).

Kerana itulah menurut kaidah hukum Islam :

المشقة تجلب التيسير - Kesulitan itu memberikan adanya kemudahan (Asjmundi A. Rahman, 1976 : 121). Kemudahan itu adakalanya diberikan dalam bentuk keringanan yang dikenal dengan rukhsah. Dimaksud dengan rukhsah dalam hukum Islam adalah perubahan hukum dari sukar kepada mudah, karena adanya uzur, sedang sebab bagi hukum asalnya masih tetap (Moh. Adib Bisri, 1977 : 19).

Misalnya, seorang wanita yang haid pada tanggal 1 Ramadan diberi keringanan tidak menjalankan puasa. Perubahan terjadi dari sukar (:wajib puasa), kepada mudah (: tidak wajib), karena adanya uzur (:haid), sedang sebab bagi hukum asal masih tetap (:masuknya bulan Ramadan).

Contoh wanita di atas adalah salah satu di antara orang-orang tertentu yang dikecualikan dari suatu ketentuan hukum. Pengecualian itu diberikan dengan maksud agar manusia sebagai subyek hukum dalam keadaan yang sukar dan tidak memungkinkan, memperoleh keringanan dalam melaksanakan suatu peraturan hukum.

Dari keterangan di atas dapatlah dipahami, bahwa suatu peraturan hukum dapat menerima atau diterapkan suatu pengecualian. Sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum Islam, maka pengecualian-pengecualian dalam Pasal 3 PP 224/1961 dan aturan tambahannya dapat dibenarkan. Bahkan, suatu peraturan hukum dapat mengalami suatu perubahan sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi.

Menurut kaidah hukum Islam, adanya perubahan masa dapat menjadi sebab adanya suatu perubahan hukum.

لا يترك تغير الاحكام بتغير الازمان

"Tidak dapat diingkari adanya perubahan hukum lantaran berubahnya masa." (Asjmundi A. Rahman, 1976 : 107).

Suatu hukum yang ada pada masa lampau adalah dibentuk berdasarkan kepada kemaslahatan pada masa itu, lalu jika pada masa yang lain kemaslahatan itu berubah maka akan berubah pula hukum tersebut. Hanya saja, menurut hukum Islam, perubahan itu tidak boleh terjadi dalam bidang ibadah.

Dengan uraian tersebut nyatalah bahwa pengecualian yang terdapat di dalam ketentuan larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee dapat dibenarkan menurut hukum Islam.

Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 3 PP 224/1961 dinyatakan sebagai termuat dalam ayat ke 5 nya :

"Jika kewajiban tersebut pada ayat 1 dan 3 pasal ini tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan diambil oleh pemerintah, untuk kemudian dibagi-bagikan menurut ketentuan peraturan ini." (Soedalhar, 1984 : 97).

Ketentuan tersebut merupakan kebijaksanaan pemerintah untuk mengambil alih hak pemilikan tanah pertanian yang dimiliki secara absentee, untuk selanjutnya dibagikan kepada mereka yang lebih membutuhkan menurut ketentuan peraturan tersebut.

Kebijaksanaan pemerintah untuk mengambil alih hak pemilikan tanah yang dipandang gugur atau berakhir hak pemilikannya, menurut hukum Islam disyaratkan harus benar benar menjadi wewenang dan kekuasaannya. Artinya, tanah-tanah yang akan diambil itu memang telah gugur hak pemilikannya dan atau diketāhui dengan jelas bahwa tanah itu tidak ada pemiliknya.

Terhadap tanah-tanah semacam, menurut hukum Islam, negara dapat menentukan berbagai kebijaksanaan sesuai dengan yang dikehendaki oleh kemaslahatan bersama, apakah mengambil alih hak pemilikannya dengan tetap meletakkannya di bawah penguasaan dan pengawasan negara, atau kemudian membagi-bagikannya kepada mereka yang lebih membutuhkan.

Nabi saw. sendiri terhadap tanah-tanah yang dikuasai negara tersebut, maka terkadang Nabi menahannya dan meletakkannya di bawah penguasaan negara, seperti pernah Nabi praktekkan atas tanah-tanah Mekkah saat ditaklukkan dan dikuasainya.

Akan tetapi pada saat yang lain, terhadap tanah-tanah yang diambil dan dikuasai negara, maka Nabi pernah juga membagi-bagikannya, seperti saat mengambil alih dan

menguasai tanah-tanah Khaibar.

Demikian pula seperti diceritakan dalam sebuah hadis bahwa Nabi pernah membagikan tanah kepada salah seorang warganya, di daerah Hadramaut.

عن سماك بن حرب قال سمعت علقمة بن وائل الحضرمي يحدث عن ابيه ان النبي صلى الله عليه وسلم اقطع ارضاً لا علم الا حقال

بالحضرموت . (Imam Baihaqī, VI : 144).

Sewaktu beliau mulai menetap di Madinah dan mulai mengatur segala urusanyang berkaitan dengan kepentingan negara, maka pertama-tama yang menjadi perhatiannya ialah bagaimana cara mengusahakan tanah-tanah mati dan tak bertuan, maka diumumkanlah kemudian suatu peraturan yang menyatakan bahwa barangsiapa menghidupkan tanah mati, maka tanah itu menjadi haknya. Mendengar peraturan tersebut , banyaklah orang berdatangan kepada Nabi saw. selaku kepala negara saat itu untuk meminta perkenan beliau agar memberikan sebagian tanah tersebut untuk mereka usahakan . Keputusan Nabi saw. berupa penetapan bagian-bagian mana dari tanah-tanah yang tidak ada pemiliknya itu yang dapat diusahakan disebut dengan iqtā' (Musthafa Husni Assiba'i, 1988 : 170).

Menurut Assiba'i pula, bahwa Nabi saw. juga pernah membagi-bagikan tanah-tanah terlantar kepada beberapa sahabat lainnya, seperti Zubair bin Awwam, Bilal bin Haris, Umar bin Hurais, Abdurrahman bin Auf, Umar bin Khattab , dan lain-lain.

Dengan uraian di atas, nyatalah bahwa kebijaksana-

an pemerintah untuk membagi-bagikan tanah-tanah yang diambil dan dikuasainya tidaklah bertentangan dengan ketentuan-ketentuan hukum Islam. Nabi saw. pernah mempraktekannya, demikian pula umat Islam jauh sesudah masa beliau seperti ketika umat Islam menguasai Andalusia.

Ketika itu ditetapkan suatu peraturan bahwa tanah pertanian yang dulu berada di bawah kekuasaan Fisi-got (:pemerintahan sebelum Andalusia dikuasai umat Islam) harus dibagi-bagikan kepada para petani yang tidak memiliki tanah, demikian dijelaskan oleh Assiba'i.

Pembagian tanah yang dikenal dengan iqtā' dalam hukum Islam disyaratkan agar kebijaksanaan yang diambil tersebut harus atas tanah-tanah yang memang benar-benar di bawah kekuasaannya. Menurut Al-Māwardī, tidaklah sah iqtā' dilakukan atas tanah-tanah yang diketahui dengan jelas siapa pemiliknya.

Ketentuan-ketentuan lain tentang pelaksanaan teknis-operasional pembagian tanah diserahkan sepenuhnya kepada kebijaksanaan pemerintah sebagai pemeran kekuasaan negara. Misalnya perlunya menentukan prioritas petani penerima pembagian tanah, pengutamaan beberapa golongan -- prioritas, syarat-syarat penerima bagian, kewajiban-kewajiban selama masa persewaan, serta luas maksimum bagian tanah yang diterima. Itu semua harus tetap didasarkan kepada kemaslahatan bersama, kemaslahatan negara, dan atau kemaslahatan masyarakat.

Menurut kaidah hukum Islam :

التصرف بالرعية منوط بالمصلحة ويتحمل الضرر الخاص
 يدفع الضرر العام ويتحمل الضرر الاكبر لدفع الضرر الاعلى

- "Tindakan kepada rakyat harus didasarkan kepada ke-maslahatan. Dan, bahaya tertentu boleh dipertahankan, guna menghindari bahaya yang lebih umum, serta bahaya yang lebih rendah boleh dipertahankan, guna menolak bahaya yang lebih tinggi (besar)." (Abdullah Al-Ara - bi, t.t., : 76).

Prioritas petani penerima pembagian tanah yang di- sertai syarat-syarat dan kewajiban yang dibebankan kepada nya memang perlu ditetapkan dengan mengingat dan memper - timbangkan tingkat keadaan petani yang benar-benar sangat membutuhkan dan perlu didahulukan haknya.

Rasulullah saw. pun ketika mulai menetap di Madi - nah memberikan prioritas kepada warga muhajirin dalam hal pembagian harta yang telah dikuasai negara daripada warga ansar. (Muhammad Al-'Assāl, 1977 : 63).

Dengan dasar qiyas, maka penetapan ketentuan pri- oritas bagi petani calon penerima pembagian tanah dapat disamakan dengan dengan ketentuan urutan golongan (asnaf) yang berhak dalam pembagian zakat. Demikian pula dengan ketentuan urutan golongan yang lebih berhak dalam pemba - gian harta ghanimah (:rampasan perang). Berdasarkan qiyas tersebut, maka adanya penetapan ketentuan prioritas peta- ni yang akan menerima tanah yang dibagikan - dapat dibe - narkan menurut ketentuan hukum Islam.

Kemudian mengenai batasan maksimum luas tanah yang akan diterima oleh petani, apakah dapat dibenarkan menu - rut ketentuan hukum Islam ?

Seperti telah dikemukakan, bahwa Islam dengan tegas mengakui hak pemilikan atas tanah. Tetapi, hak pemilikan itu dibatasi oleh keharusan mendayagunakannya serta mewujudkan kemaslahatan. Sementara itu pemilikan tanah pertanian secara absentee, juga pemilikan tanah secara berlebihan tidak dapat mewujudkan kemaslahatan itu. Kedua cara pemilikan itu mengakibatkan kerugian bagi orang lain karena itu harus dicegah dan dilarang. Dalam hal ini saduż ĩarĩ'ah menjadi sandarannya. Yakni menutup jalanyang menimbulkan kerusakan (Rahmat Djatnika, 1986 : 27), yang berupa pemilikan tanah secara absentee dan secara berlebihan.

Pembatasan maksimum tanah pertanian yang dapat dimiliki dapatlah dibenarkan. Sebab yang penting, adalah dapat mewujudkan kemaslahatan bersama, dan kemanfaatannya dapat kembali kepada umat dan masyarakatnya. Maka hukum pembatasan tanah pertanian adalah boleh, bahkan juga dapat berubah menjadi wajib (Musthafa Husni Assiba'i, 1988 : 198).

Menurut kaidah hukum Islam, bahwa suatu hukum dapat berubah oleh sebab berubahnya kemaslahatan suatu masa tertentu.

لا ینکر تغیر الاحکام بتغیر الزمان

(Asjmuni A. Rahman, 1976 : 107).

Dari uraian di atas dapat ditarik suatu pengertian bahwa kebijaksanaan pembagian tanah pertanian sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 PP 224/1961 tidaklah bertentang-

an dengan ketentuan-ketentuan hukum Islam.

Akhirnya, ayat ke 6 dari Pasal 3 PP 224/1961 memberikan ketentuan sebagai berikut :

"Kepada bekas pemilik tanah yang dimaksudkan dalam ayat 5 pasal ini diberi ganti kerugian menurut ketentuan peraturan ini (Soedalhar, 1984 : 97).

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, bahwa segala kebijaksanaan yang diambil oleh pemerintah harus berdasarkan dan atau mewujudkan kemaslahatan. Dalam hal ini, apabila pengambilan tanah yang dilakukan oleh pemerintah itu dirasakan sebagai suatu kerugian oleh kebanyakan bekas pemiliknya, sehingga tidak menutup kemungkinan munculnya ancaman bahaya yang akan menimpa masyarakat luas, maka pemberian ganti rugi dapat dipandang sebagai upaya menyumbat terjadinya bahaya atau kerusakan yang akan menimpa, yang dikenal dengan *sadduz zari'ah* di dalam hukum Islam.

Jadi, meskipun sebenarnya pemerintah dibenarkan oleh Islam dalam keadaan mendesak dan darurat untuk mencabut suatu hak milik atas tanah, namun bilamana dengan kebijaksanaan pemberian ganti kerugian itu lebih mempercepat terwujudnya kemaslahatan, maka pemberian ganti kerugian itu tidaklah bertentangan dengan ketentuan-ketentuan hukum Islam, sejauh berjalan di atas prinsip-prinsip kemaslahatan.

Dalam hukum Islam, keharusan membayar ganti rugi dilakukan oleh karena rusaknya keadaan barang atau harta yang dipinjam, atau yang telah dighasab (:dimanfaatkan -

tanpa sepengetahuan pemiliknya). Kerusakan pada harta tersebut dirasakan sebagai kerugian oleh pemiliknya semula. Memberikan jaminan sebagai ganti kerugian atas barang atau harta yang telah dalam keadaan rusak disebut dengan *ta'dmin* atau *ta'wid* (Hasbi Ash-Shiddieqy, 1984 : 12).

Meskipun tidak sama persis dengan kebijaksanaan pemberian ganti kerugian atas tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah, maka hadis berikut ini dapat dijadikan sandaran untuk menetapkan kebijaksanaan pemberian ganti kerugian.

Diriwayatkan oleh Imam Bukhari dari Abas r.a. :

طعام بطعام وإناء بلإناء

(Muhammad bin Ismā'il As-Son'ānī, III : 71).

Maksudnya, bahwa makanan yang dirusakkan, diganti dengan makanan pula. Demikian pula bejana yang dirusakkan, diganti dengan bejana pula.

Dengan memeriksa illah hukum dari kedua peristiwa-hukum tersebut, yakni sama-sama mengakibatkan kerugian bagi pemiliknya, maka pemberian ganti kerugian oleh pemerintah dapat dibenarkan menurut hukum Islam.

Khalifah Umar r.a. juga pernah mengambil tanah-tanah yang berada di sekitar Masjidil Haram. Umar membolehkan untuk membongkar rumah-rumah yang berada di sekitar tanah-tanah tersebut dengan memberikan ganti rugi kepada bekas pemiliknya. Dasar Umar, ialah masalah mursalam atau kemaslahatan umum (A. Wahid Wafi, 1984 : 91). Selanjutnya, dipergunakan untuk keperluan Masjidil Haram.

Sebagai ketentuan lebih lanjut, maka dalam Pasal 7 dinyatakan, bahwa ganti rugi atas tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah, akan diberikan 10% dalam bentuk uang simpanan di bank yang dapat diambil sewaktu-waktu oleh yang berhak satu tahun setelah penetapan pembagian tanah dilakukan. Sisanya yang 90% akan diberikan dalam bentuk Surat Hutang Landreform. Dan, terhadap uang simpanan yang belum sempat diambil oleh pemiliknya demikian pula Surat Hutang Landreform tersebut setiap tahunnya akan diberikan bunga sebesar 5%.

Dalam hal bekas pemiliknya akan menerima ganti rugi atas tanahnya, di mana secara langsung atau tidak langsung akan berhubungan dengan lembaga perbankan, maka di kalangan ahli hukum Islam terjadi perbedaan pendapat.

Prof. Dr. Abu Zahrah, Guru Besar Hukum Islam pada Fakultas Hukum Universitas Cairo (:wafat, April 1974) menegaskan pendapatnya, bahwa bunga dari bank adalah riba-nasi'ah yang diharamkan dalam Islam. Pendapat serupa dikemukakan oleh ulama Pakistan Abul A'la Al-Maududi, Prof. Dr. Muhammad Abdullah Al-Arabi Penasihat Hukum pada Islamic Congress Cairo, dan lain-lain (Ahmad Azhar Basyir, - 1985 : 28).

Sementara itu Guru Besar PERSIS, A. Hasan berpendapat bahwa bunga dari bank tidaklah termasuk riba nasi'ah yang diharamkan. Karena itu bunga bank boleh hukumnya, dengan syarat tidak berlipat ganda atau membawa kepada berlipat ganda (Hamzah Ya'kub, 1984 : 199).

Para ulama yang merasa keberatan kepada bunga bank sebagai riba nasi'ah yang diharamkan, sebenarnya juga tidak dapat mengingkari suatu kenyataan yang terjadi, bahwa dalam dunia perekonomian modern seperti sekarang ini, bank merupakan suatu lembaga yang amat vital . Tanpa lembaga perbankan, stabilitas ekonomi tidak akan dapat terjamin - seperti sekarang ini. Bangsa manapun dalam pembangunannya tidak akan dapat melepaskan hubungannya dengan jasa dan pelayanan bank.

Mengingat keadaan yang demikian, maka sebagian - para ulama membolehkan berhubungan (:bermu'amalah) dengan lembaga perbankan yang ada pada saat sekarang ini dengan dasar kaidah hukum Islam yang menyatakan :

الضرورات تبیح المحظورات

(Abdul Wahhāb Khallāf, 1977 : 208).

Artinya : Keadaan darurat itu membolehkan segala hal yang dilarang.

Keadaan di mana umat Islam tidak dapat melepaskan dirinya dari jasa dan pelayanan bank, baik secara kolektif maupun secara individual, menurut menurut penulis , membolehkan kita untuk berhubungan (:bermu'amalah) dengan bank yang menggunakan sistem bunga tersebut. Dengan demikian, ketentuan mengenai pemberian ganti kerugian secara keseluruhan tidaklah bertentangan dengan hukum Islam.