

BAB II

TINJAUAN TEORITIS

A. *Critical Legal Studies*

Pengertian *Critical legal studies* (CSL) dapat ditemukan diantaranya dalam sebuah tulisan yang berjudul *Critical Legal Studies: An Overview* yang diterbitkan oleh Legal Information Institute Cornell Law School, dikatakan bahwa:¹

“Critical legal studies (CSL) is a theory that challenges and overturns accepted norms and standards in legal theory and practice. Proponents of this theory believe that logic and structure attributed to the law grow out of the power relationship of the society. The law exists to support the interests of the party or class that forms it and prejudice that legitimize the injustice of society. The wealthy and the powerful use the law as an instrument for oppression in order to maintain their place in hierarchy.” (Critical legal studies (CSL) adalah teori yang menentang dan menjungkirbalikkan norma dan standar yang diterima dalam teori dan praktik hukum. Para pendukung teori ini percaya bahwa logika dan struktur yang dikaitkan dengan hukum tumbuh dari kekuatan masyarakat. Hukum ada untuk mendukung kepentingan partai atau kelas yang membentuknya dan hanya kumpulan keyakinan dan prasangka yang melegitimasi ketidakadilan masyarakat. Orang kaya dan berkuasa menggunakan hukum sebagai instrumen penindasan untuk mempertahankan posisi mereka dalam hierarki).

CSL merupakan sebuah pemikiran hukum sebagai penolakan terhadap pikiran-pikiran hukum tradisional Barat yang dominan. Aliran CSL lahir di Amerika sekitar tahun 1970-an. Aliran ini mencoba menentang paradigma liberal yang melekat kuat dalam studi-studi hukum/*jurisprudence* di Amerika yang intinya adalah negara hukum (*rule of law*). *Rule of law* menurut aliran ini hanyalah fiksi belaka, tidak

¹ <https://ichwan86-kurnia.blogspot.com/2009/11/a:iran-studi-hukum-kritis-cls.html?m=1> diakses pada 4 Juli 2019 pukul 09.00

pernah menjadi kenyataan, karena hukum tidak pernah netral, lepas dari kepentingan politik dan hukum moderen berwatak liberal.²

Teori hukum liberal pada umumnya bersepakat atas empat proposisi sebagai berikut³:

1. Hukum adalah barang publik, hukum melayani kepentingan publik dengan memberikan kerangka aturan yang memungkinkan individu untuk mengoordinasikan dan menyelaraskan tindakan mereka dan bukan merupakan sumber konflik.
2. Aturan hukum diperlukan untuk kebebasan, aturan hukum melayani kebebasan individu dengan mengekang tindakan sewenang-wenang pejabat dan membuat hukum lebih pasti dan dapat dipresiksi.
3. Negara hukum dimungkinkan, terdapat tiga syarat penting bagi negara hukum, yaitu
 - a) Hukum harus diketahui dan cukup stabil;
 - b) Fakta harus dapat dipastikan sesuai dengan standar yang dapat diterima secara umum;
 - c) Pembuatan hukum dan penerapan hukum harus dapat dibedakan sampai tingkat yang dapat diterima

² I Dewa Gede Atmadja, *Filsafat Hukum : Dimensi Tematis dan Historis*, Malang, Setara Press, 2013, hlm. 184. Lihat Andrew Altman, *Arguing About Law: An Intoduction to Legal Philosophy*, Wardsworth publishing Company, Australia, Canada, Mexico, Singapore, Spain, United Kingdom, United State.

³ <https://fadjroelrachman2014.wordpress.com/2012/01/04/critical-legal-studies-cls-sejarah-pemikiran-metode-dan-kritik/> diakses pada 4 Juli 2019 pukul 10.00

- d) Lembaga-lembaga politik liberalisme melindungi kebebasan dan supremasi hukum.

Liberal mengandalkan rancangan konstitusional seperti pemisahan kekuasaan (dengan pengadilan independen), karena proses demokrasi perwakilan dan jaminan konstitusional hak-hak dasar untuk mempromosikan supremasi hukum dan mengamankan kebebasan individu. Demokrasi perwakilan memainkan peran sentral dalam sistem ini dengan memilih dan menyingkirkan pemerintah dan dengan memilih dan menghapus legislator yang secara teori mewakili pandangan masyarakat.⁴

Ifdal Kasim menyampaikan dalam kata pengantar buku Roberto M. Unger, *Gerakan Studi Hukum Kritis*, hukum liberal dinyatakan oleh Ronald Dworkin sebagai “*law is based on ‘objective’ decisions principles, while politics depends on ‘subjektive’ decisions policy*”. Inilah yang disebut sebagai jantung teori hukum liberal, dan inilah yang persisnya ditolak oleh CSL.

Aliran ini memberikan argumentasi bahwa mungkin proses-proses hukum (entah dalam proses pembentukannya atau proses penafsirannya) berlangsung dalam konteks bebas atau netral dari pengaruh-pengaruh moral, agama, dan pluralisme politik. Dengan kata lain, menurut aliran ini tidak mungkin mengisolasi hukum dari konteks dimana hukum tersebut eksis. Menurut CSL teori-teori yang dikembangkan oleh aliran hukum liberal merupakan bentuk penghindaran dari adanya latar belakang politik dan ideologis dibalik putusan-putusan hakim dan undang-undang. oleh karena

⁴ *Ibid.*

itu menurut Ifdal Kasim, Gerakan Studi Hukum Kritis mengkonsepsikan hukum sebagai “*negotiable, subjective and policy – depend as politics*”.⁵

Secara sederhana terdapat tiga pemikiran yang dominan dalam arus pemikiran *Critical Legal Studies*, yaitu:

Pertama, pemikiran yang diwakili oleh Roberto M. Unger, yang menekankan dua paradigma yang saling bersaing, yaitu antara paradigma konflik dan paradigma konsensus. Orientasi politik arus pemikiran ini cenderung pada liberalisme radikal.⁶

Kedua, arus pemikiran yang diwakili oleh David Kairys yang mewarisi tradisi pemikiran marxis atau lebih tepatnya kritik marxis terhadap hukum liberal yang hanya dianggap sebagai pelayan sistem kapitalisme.⁷ Pandangan politis arus pemikiran ini adalah cenderung pada sosialisme-humanistik.⁸

Ketiga, arus pemikiran yang diwakili oleh Duncan Kennedy yang menggunakan metode “ekletis” yang membaurkan sekaligus perspektif *strukturalis fenomenologis* dan *neomarxis*.⁹ Orientasi politis dari arus pemikiran ini sama dengan arus pemikiran kelompok kedua, yaitu sosialisme-humanistik.¹⁰

Roberto M. Unger sebagai eksponen terdepan aliran ini menunjukkan betapa tidak realistiknya teori pemisahan hukum dan politik, melalui acuan terhadap proses-proses empiris pembuatan kebijakan hukum. Analisis hukum yang hanya memusatkan pengkajian pada segi-segi doktrinal dan asas-asas hukum semata dengan demikian

⁵ Otje Salaman, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, cet. Ke-2. Bandung, Refika Aditama, 2010, , hlm. 74

⁶ *Ibid.*, hlm. 74

⁷ *Ibid.*, hlm. 75

⁸ I Dewa Gede atmadja, *Op. Cit.*, hlm. 190.

⁹ Otje Salman, *Op. Cit.*

¹⁰ I Dewa Gede atmadja, *Op. Cit.*

mengisolasi hukum dari konteksnya. Sebab hukum bukanlah sesuatu yang terjadi secara alamiah, melainkan direkonstruksi secara sosial. Analisis mengenai bagaimana hukum itu direkonstruksi dan bagaimana rekonstruksi itu diperlukan untuk mengabsahkan sesuatu tatanan sosial tertentu.¹¹

Hermawan dan Wijaya berpendapat bahwa¹²:

“CLS hold that the law is inherently political. Rather than being autonomus, the law mirrors the existing power strutures in society. In criticizing liberal legalism, CLS proposed “trashing, deconstruction and geneology” method. Trashing, deconstruction and geneology have the utility of exposing the hidden political intentions within the law.”

Hermawan dan Wijaya menekankan bahwa esensi pemikiran CLS adalah terletak pada kenyataan bahwa hukum adalah politik, maka CLS menolak dan menyerang keyakinan penganut positivis dalam ilmu hukum yang mengembangkan pemikiran hukum liberal dengan keyakinan “suatu teori hukum harus bersih dari politik, etika, sosiologi, dan sejarah.”¹³

Untuk melakukan proses delegitimasi terhadap doktrin hukum yang telah terbentuk aliran CLS menggunakan metode *trashing, dekonstruksi, dan geneology*. Ketiga metode ini menurut Prof. Hikmahanto Juwana merupakan pisau analisa CLS untuk membongkar legitimasi doktrin hukum yang memapankan *status-quo* dalam doktrin hukum.¹⁴

¹¹ Otje Salman, *Op. Cit.*

¹² M. Ilham Hermawan dan Endra Wijaya, “Pokok Pemikiran CLS dan Upaya Penerapannya : Melihat UU No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan dari Sudut Pandang yang Ditawarkan Oleh CLS”, *Themis* Volume 1, Nomor 1, Oktober 2006, hlm.102

¹³ Fredmann, W., *Teori dan Filsafat Hukum: Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers. 1990, hlm. 169.

¹⁴ Hikmahanto Juwana, “*Hukum Internasional Dalam Konflik Kepentingan Ekonomi Negara Berkembang dan Maju*”, *Jurnal Hukum*, nomor 18, Volume 8, Oktober 2001, hlm. 109.

Metode *trashing* adalah teknik untuk mematahkan atau menolak pemikiran hukum yang telah terbentuk. Teknik ini dilakukan untuk menunjukkan kontradiksi dan kesimpulan yang bersifat sepihak berdasarkan asumsi yang meragukan.¹⁵ *Deconstruction* adalah membongkar pemikiran hukum yang telah terbentuk. Dengan melakukan pembongkaran, maka dapat dilakukan rekonstruksi pemikiran hukum. Sementara *geneology* adalah penggunaan sejarah dalam menyampaikan argumentasi. *Geneology* dilakukan karena interpretasi sejarah kerap didominasi oleh mereka yang memiliki kekuatan. Interpretasi sejarah ini yang kemudian digunakan untuk memperkuat suatu konstruksi hukum.¹⁶

B. Pengertian Tanah dan Hak-Hak Atas Tanah

Tanah dalam bahasa Indonesia memiliki beberapa arti, maka perlu diberi batasan dalam penggunaannya agar dapat diketahui dalam pengertian apa istilah tanah digunakan. Pengertian tanah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah:¹⁷

1. Permukaan bumi atau lapisan yang diatas sekali;
2. Keadaan bumi di suatu tempat;
3. Permukaan bumi yang diberi batas;
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagian bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 109-110.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 110.

¹⁷ Irene Eka Sihombing, *Segi-Segi Hukum Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta, Universitas Trisakti, 2005, hlm. 5.

Tanah dalalam artian yuridis, pengertian tanah dibatasi menurut Pasal 4 UUPA. Menurut pasal tersebut, tanah adalah permukaan bumi, dan hak tanah adalah hak atas permukaan bumi, yaitu bagian tertentu dari permukaan bumi yang menurut satuan-satuan terbatas dan berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar tertentu.

Dalam Undang-Undang No. 56 PRP Tahun 1960 tidak terdapat penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan tanah pertanian. Berhubungan dengan hal tersebut, dalam Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No. Sekra 9/1/12 diberikan penjelasan sebagai berikut :

Yang dimaksud dengan “tanah pertanian” adalah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat pengembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selainnya tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah luas berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas yang dianggap sebagai halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian.¹⁸

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup manusia sepanjang masa. Sehingga tanah harus diusahakan atau digunakan untuk pemenuhan kebutuhan hidup manusia secara adil. Sehubungan dengan itu, penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatannya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum sekaligus terselenggara

¹⁸ Boedi Harsono, *op. cit.*, hlm. 372.

perlindungan hukum bagi rakyat banyak terutama golongan petani, dengan tetap menjaga kelestariannya dalam mendukung kegiatan pembangunan berkelanjutan.¹⁹

Hak-hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu terhadap tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat itulah yang menjadi pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah yang bersangkutan. Misalnya, tanah Hak Milik dapat digunakan untuk memenuhi keperluan prinadinya untuk membangun rumah tinggal, kewajibannya adalah menggunakan tanah sesuai peruntukkan dan penggunaannya. Tentunya dengan tetap memperhatikan fungsi sosial yang dinyatakan dalam Pasal 6 UUPA, semua hal atas tanah mempunyai fungsi sosial. Apabila tanah tersebut diterlantarkan oleh pemegang haknya, maka hak tanahnya akan dihapus dan tanahnya akan menjadi milik negara.

Hak-hak penguasaan atas tanah juga merupakan hubungan hukum yang konkret apabila sudah dihubungkan dengan tanah tertentu atau subjek tertentu sebagai pemegang haknya. Berdasarkan adanya pengertian hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum konkret itulah serta penalaran mengenai isinya masing-masing, pembahasan hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dapat dilakukan dengan menggunakan suatu sistematika hukum yang khas. Adapun sistematika hukum yang dimaksud adalah:²⁰

¹⁹ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Jakarta, Badan Penerbit Universitas Trisakti, 2002, hlm. 4

²⁰ Irene Eka Sihombing, *Op. Cit.*, hlm. 12-13.

1. Ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur hak-hak penguasaan hak atas tanah sebagai lembaga hukum meliputi:

Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;

- a. Menetapkan isinya yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
 - b. Mengatur hak-hak mengenai subjeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya;
 - c. Mengatur hak-hak mengenai tanahnya.
2. Ketentuan-ketentuan mengenai hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum konkret:
 - a. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret.
 - b. Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain;
 - c. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
 - d. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya;
 - e. Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya.

Adapun hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA adalah:

1. Tanah milik, diatur dalam Pasal 22-27
Hak milik memiliki hak untuk memakai tanah yang sifatnya sangat khusus, yang bukan hanya sekedar berisikan kewenangan untuk memakai suatu bidang tanah yang dihaki, tetapi juga mengandung hubungan psikologis-emosional antara pemegang hak bersangkutan.
2. Hak guna usaha, diatur dalam Pasal 28-34

HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang langsung dikuasai oleh negara dalam jangka waktu tertentu guna perusahaan pertanian, peternakan atau perikanan (pertanian dalam artian luas). hGU diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh pejabat yang ditunjuk.

Menurut Pasal 34 UUPA Hak Guan Usaha dapat dihapus apabila:

- a. Jangka waktunya berakhir
 - b. Dihentikan sebelum jangka waktu berakhirnya karena sesuatu syarat tidak dipenuhi
 - c. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir
 - d. Dicabut untuk kepentingan umum
 - e. Ditelantarkan
 - f. Tanahnya musnah
 - g. Ketentuan dalam Pasal 20 ayat (2)
3. Hak guna bangunan, diatur dalam Pasal 35-40

HGU adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya. Dari definisi tersebut, diketahui bahwa tanah yang dapat diberikan dengan HGB adalah Tanah Negara, Tanah Hak Pengelolaan, dan Tanah Hak Milik.

Menurut Pasal 40 UUPA, HGB dapat dihapus apabila:

- a. Jangka waktunya berakhir
- b. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat yang tidak dipenuhi
- c. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir

- d. Sicabut untuk kepentingan umum
- e. Ditelantarkan
- f. Tanahnya musnah
- g. Ketentuan dalam Pasal 36 Ayat (2)

4. Hak pakai, diatur dalam Pasal 41-43

Hak pakai adalah hak yang memberikan wewenang untuk menggunakan tanah kepunyaan pihak lain. Menurut Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, yang dapat mempunyai hak pakai adalah warga negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

5. Hak sewa, diatur dalam Pasal 44-45

Hak sewa adalah hak untuk menggunakan tanah milik orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa kepada pemiliknya. Yang dapat mempunyai hak pakai adalah warga negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

6. Hak membuka tanah, diatur dalam Pasal 46

7. Hak memungut hasil hutan, diatur dalam Pasal 46

Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia.

8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak diatas yang akanditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara yang disebut dalam pasal 53.

Pasal 53 UUPA menyebutkan mengenai hak-hak yang bersifat sementara, yaitu:

- (1) Hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang dimaksud Pasal 16 ayat (1) huruf h ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian. Diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya didalam waktu yang singkat.
- (2) Ketentuan dalam Pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadapperaturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini.

C. Landreform

Landreform dalam artian sempit memiliki arti sebagai serangkaian tindakan dalam Reforma Agraria Indonesia. Asas-asas dan ketentuan-ketentuan mengenai *landreform* dapat dijumpai pula dalam UUPA. *Landreform* meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.²¹

Tujuan *landreform* dapat kita lihat dalam sejarah, ketika Menteri Agraria Sadjarwo dalam pidato pengantarnya menyampaikan RUU pokok Agraria di muka

²¹ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 364.

sidang pleno DPR-GR. Dalam pidatonya, beliau antara lain menyatakan: ”bahwa perjuangan perombakan hukum agrarian kolonial dan penyusunan hukum agrarian nasional berjaln erat dengan sejarah perjuangan Bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkeraman, pengaruh dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing”.²²

Hal serupa juga dapat kita lihat dari tulisan Ahmad Sodiki²³, ketika menguak ide dan konsep Undang-Undang Pokok Agraria 1960. Dalam tulisannya yang berjudul “Ide dan Konsepsi Undang-Undang Pokok Agraria 1960”, bahwa salah satu ide dan konsepsi dasar dari Undang-Undang Pokok Agraria 1960 adalah *sifat populis*, yaitu pemihakan yang kuat kepada kepentingan rakyat petani.

Konsep *landreform* dilaksanakan sebagai upaya yang dilakukan oleh negara untuk melakukan perubahan atas proses pemilikan tanah. PBB memberikan perhatian serius mengenai *landreform* di dunia. Word Bank dalam sebuah publikasinya yang dikutip oleh Supriadi dalam bukunya Hukum Agraria, memberikan pengertian mengenai berbagai pola penguasaan dan pemilikan tanah di berbagai masyarakat. Menurutnya, pola ini dikarenakan pengaruh berbagai faktor, yaitu²⁴:

1. Sistem dan situasi politik;
2. Struktur ekonomi;

²² Bq. Mahyuniati Fitria, “Implementasi Undang-Undang Nomor 56/Prp/Tahun 1960 Mengenai Penetapan Luas Tanah Pertanian Di Kabupaten Lombok Barat”, Kajian Hukum dan Keadilan IUS, Hlm. 486

²³ Ahmad Sodiki dan Yanis Maladi, *Politik hukum Agraria*, Mahkota Kata, Yogyakarta, 2009, hlm.82

²⁴ World Bank, *Landreform: Sector Policy Paper* (Wordl Bank, May 1975), hlm. 16-18, dalam Supriadi, *Hukum Agraria*, Ed. Rev. Cet. 5, Jakarta, Sinar Grafika, 2012, hlm. 202-203.

3. Sistem sosial;
4. Sistem hukum;
5. Situasi demografis;
6. Sistem pertanian; dan
7. Basis sumber daya nasional masing-masing.

Program *landreform* sangat ditentukan oleh situasi dan kondisi yang terjadi pada suatu negara saat itu. Di Indonesia pada saat itu *landreform* dilakukan secara umum bertujuan untuk melepaskan diri dari pengaruh dan sisa-sisa penjajahan. Program *lanreform* tersebut meliputi ²⁵:

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
2. Larangan memiliki tanah secara *absentee*;
3. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas luas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah negara;
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan;
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian;
6. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

²⁵ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 367

1. Penetapan Luas Maksimum Tanah Pertanian

Pengaturan mengenai batas maksimum khusus tanah pertanian kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 56/PRP/Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (UU 56/1960). Dalam Pasal 1 ayat (2) UU 56 /1960 disebutkan bahwa penetapan luas maksimum tanah pertanian yang dapat dipunyai oleh seseorang atau satu keluarga ditentukan oleh tingkat kepadatan penduduk dan luas suatu daerah, dan rentangnya antara 5 (lima) hektar sampai dengan 15 (lima belas) hektar untuk tanah sawah atau 6 (enam) hektar sampai dengan 20 (dua puluh) hektar untuk tanah kering atau akumulasi keduanya yang seluruhnya tidak melebihi 20 (dua puluh) hektar. Namun demikian dalam Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa dengan memperhatikan keadaan yang sangat khusus Menteri dapat menambah luas maksimum tersebut paling banyak menjadi 25 (dua puluh lima) hektar. Keadaan yang sangat khusus tersebut antara lain misalnya tanahnya sangat tandus dan jumlah anggota keluarganya sangat besar.²⁶

Lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (4) disebutkan bahwa ketentuan luas maksimum tersebut tidak berlaku terhadap tanah pertanian; (a) yang dikuasai dengan hak guna usaha atau hak-hak lainnya yang bersifat sementara dan terbatas yang didapat dari pemerintah, (b) yang dikuasai oleh badan-badan hukum.

2. Penetapan Luas Minimum Tanah Pertanian

²⁶ *Ibid.*, hlm. 75

Usaha yang dilakukan untuk meningkatkan taraf hidup petani memerlukan pemberian tanah garapan yang cukup luasnya. Hal ini diamanatkan oleh Pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Dasar-Dasar Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan UUPA, dimana dalam pasal tersebut untuk mencapai kemakmuran rakyat diaturlah batas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai oleh suatu keluarga atau badan hukum.

Mengingat dalam pasal tersebut tidak menjelaskan secara rinci mengenai aturan batas maksimum atau minimum, sedangkan agenda *landreform* merupakan kebutuhan yang sangat mendesak bagi masyarakat Indonesia pada saat itu, maka lahirlah Perpu tentang pembatasan luas lahan pertanian yang kemudian diundangkan pada tanggal 29 Desember 1960. Dalam pasal 8 Undang-Undang No. 56 Tahun 1960 disebutkan bahwa pemerintah harus berusaha supaya setiap petani sekeluarga mempunyai tanah pertanian minimal 2 hektar.

Sebuah hasil penelitian melaporkan bahwa hanya terdapat 16% atau 4.421.764 RTP (Rumah Tangga Petani) memiliki lebih dari 1 hektar lahan usaha tani untuk digarap dalam proporsi tanah yang dikuasai sejumlah 69% dari seluruh total luas lahan pertanian.²⁷ Jika data ini dikelompokkan menjadi 2 kelompok, yakni diatas 1 hektar dan dibawah 1 hektar, maka gambaran penguasaan tanah pertanian di Indonesia adalah sejumlah 84% penduduk pedesaan menguasai sebesar 69% dari total luas lahan pertanian, yakni berkurang dari 5,72 juta hektar pada tahun 1983 menjadi 5,42 juta hektar pada tahun 1993 atau menurun 0,48 juta hektar.²⁸

²⁷ Supriadi, *Op. Cit.*, hlm. 231

²⁸ *Ibid.*

Berdasarkan kondisi dari data diatas, mestinya penurunan penguasaan atas tanah pertanian tidak terjadi, sekiranya semua pihak memeperhatikan mengenai ketentuan-ketentuan yang terdapat pada Undang-Undang No. 56 PRP Tahun 1960, khususnya aturan mengenai pembatasan luas maksimum dan minimum.

Berdasarkan data Dinas Pertanian pada 2010 terdapat 239.004 jiwa petani di kabupaten Bandung dengan luas lahan sawah 36.212 hektar dan tanah kering 74.778 hektar.²⁹ Rata-rata luas tanah pertanian yang dimiliki oleh petani di kabupaten Bandung adalah 0,46 hektar. Menurut Boedi Harsono usaha-usaha yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai target tanah minimum 2 hektar adalah terutama perluasan tanah pertanian (*ekstensifikasi*).³⁰

Adanya aturan ketetapan luas minimum 2 hektar, diharapkan petani memiliki kehidupan yang layak dan mencukupi. Ditetapkannya luas minimum 2 hektar tersebut bukan berarti bahwa orang-orang yang memiliki tanah pertanian kurang dari 2 hektar harus melepaskan tanahnya. Batas minimum 2 hektar tersebut merupakan tujuan yang harus diusahakan oleh pemerintah yang menurut Pasal 17 ayat 4 UUPA dilaksanakan secara berangsur-angsur.³¹ Hal ini dapat dipahami bahwa pemerintah memiliki kewajiban untuk mengeluarkan kebijakan yang menunjang untuk terpenuhinya batas minimum 2 hektar tersebut.

3. Larangan Pemecahan Pemilikan Tanah Pertanian

²⁹ <https://distan.bandungkab.go.id> diakses pada 19 Juni 2019

³⁰ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 396

³¹ *Ibid.*

Pasal 8 Undang-Undang No. 56 PRP Tahun 1960 mengatur mengenai batas minimum penguasaan tanah pertanian yakni seluas 2 hektar ditunjang oleh pasal 9 yang memuat ketentuan-ketentuan yang memiliki tujuan untuk mencegah pemecahan pemilikan tanah pertanian menjadi bagian yang kurang dari 2 hektar. Hal tersebut dilakukan dengan mengadakan pembatasan terhadap pemindahan hak milik atas tanah pertanian. Tanpa pembatasan-pembatasan tersebut dikhawatirkan usaha untuk pencapaian batasan luas minimum tanah tidak berhasil, tetapi bahkan kita akan semakin menjauh dari tujuan tersebut. Pembagian warisan merupakan penyebab utama dari pemecahan pemilikan tanah pertanian. Untuk memperkecil peluang penguasaan tanah kurang dari batas minimum, dalam pasal 9 ayat 4 diungkapkan bahwa mengenai bagian warisan tanah yang kurang dari 2 hektar akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.³²

Dalam Pasal 9 ayat 2 termuat jika dua orang atau lebih memiliki tanah pertanian yang kurang dari 2 hektar maka dalam waktu satu tahun mereka harus menunjuk salah seorang diantara mereka untuk memiliki tanah tersebut atau memindahkannya pada pihak lain. Jika kewajiban tersebut tidak dilaksanakan maka Menteri Agraria akan menunjuk salah seorang diantara mereka yang kemudian akan menjadi pemilik atas tanah tersebut atau menjualnya pada pihak lain dengan memperhatikan keinginan masing-masing pemilik tanah.

Bagi pelanggar ketentuan mengenai batas minimum penguasaan tanah ini yang tercantum dalam pasal 9 ayat 1 atau tidak melaksanakan kewajiban yang termaktub

³² *Ibid.*, hlm. 396-397

dalam pasal 9 ayat 2 akan dikenakan sanksi sebagaimana yang tercantum dalam pasal 10, yaitu dipidana dengan hukuman kurungan paling lama 3 bulan dan/atau denda sebesar Rp. 10.000.

4. Redistribusi Tanah

Salah satu kebijakan yang menjadi pendorong bagi terlaksananya *landreform* adalah redistribusi tanah. Redistribusi tanah merupakan pengambil alihan tanah pertanian yang melampaui batas maksimum tanah yang kemudian dibagikan kepada masyarakat setempat yang membutuhkan. Kepada bekas pemiliknya diberikan ganti kerugian. Program redistribusi tanah berlandaskan pada Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (LN 1961 no. 280; Penjelasan didalam TLN no. 2322). Dalam Pasal 1 PP No. 224 Tahun 1961 dinyatakan bahwa tanah-tanah dalam pelaksanaan *landreform* akan dibagikan menurut ketentuan-ketentuan berikut³³:

- a) Tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum sebagai dimaksudkan dalam UU No. 56 PRP Tahun 1960 dan tanah-tanah yang jatuh pada Negara, karena pemiliknya melanggar ketentuan UU tersebut.
- b) Tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal diluar daerah, sebagai yang dimaksud oleh Pasal 3 ayat (5).
- c) Tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada Negara, sebagai yang dimaksud dalam diktum keempat huruf a UUPA.

³³ Supriadi, *Op. Cit.*, hlm. 211

d) Tanah-tanah lain yang dikuasai oleh Negara yang akan ditegaskan langsung oleh Menteri Agraria.

Selain aturan tersebut, aturan mengenai redistribusi tanah diatur pula oleh Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 (LN 1964 no. 112; Penjelasan didalam TLN no. 2702). Kedua peraturan pemerintah tersebut mengatur pula tentang pemberian ganti rugi kepada masyarakat yang diambil oleh pemerintah, pembagian tanah dan syarat-syaratnya, tentang pembentukan Yayasan Dana Landreform dan Koperasi Pertanian.³⁴ Akhirnya diatur juga soal yang sebetulnya bukan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 7 dan 17 UUPA, melainkan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 10 UUPA mengenai larangan kepemilikan tanah secara *absentee*.³⁵

Penguasaan tanah-tanah kelebihan maksimum oleh negara dimulai pada tanggal 24 September 1961 secara berangsur-angsur, setelah ditetapkan bagian atau bagian-bagian mana yang tetap menjadi tanah hak pemilik dan mana yang akan dikuasai oleh pemerintah. Sebelum tanah tersebut diberikan secara definitif kepada petani yang memenuhi syarat, menurut Pasal 14 ayat (1) PP No. 224 Tahun 1961 tanah yang bersangkutan diizinkan untuk dikerjakan oleh para petani penggarapannya untuk paling lama dua tahun, dengan kewajiban membayar sewa kepada Pemerintah sebesar 1/3 dari hasil panen atau uang yang senilai dengan itu.³⁶

Tanah-tanah yang dibagi-bagikan itu diberikan dengan hak milik.yang wewenang pemberiannya pada waktu itu ada pada Menteri Agraria. Dalam pada itu

³⁴ Budi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 379

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, hlm. 379

untuk memperlancar penyelenggaraan pembagian tanah-tanah tersebut, dengan Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. Sk XIII/17/Ka/1962 (dimuat dalam TLN No. 2512) pada Kepala Inspeksi Agraria (sekarang Kepala Kantor Wilayah Propinsi Badan Pertanahan Nasional) ditunjuk sebagai pejabat yang atas nama Menteri berwenang untuk memberikan hak milik dalam rangka pelaksanaan *landreform*.³⁷

Hak milik diberikan dengan syarat-syarat sebagai berikut:³⁸

- a) Penerima redistribusi wajib membayar uang pemasukan (di dalam Pasal 15 dan di dalam contoh Surat Keputusannya disebut “harga tanah”);
- b) Tanah yang bersangkutan harus diberi tanda-tanda batas;
- c) Haknya harus didaftarkan kepada Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan untuk memperoleh sertifikat (tanda bukti hak).
- d) Penerima redistribusi wajib mengerjakan/mengusahakan tanahnya secara aktif;
- e) Setelah dua tahun sejak tanggal ditetapkannya surat keputusan pemberian haknya wajib dicapai kenaikan hasil tanaman setiap tahunnya sebanyak yang ditetapkan oleh Dinas Pertanian Daerah;
- f) Yang menerima hak, wajib menjadi anggota koperasi pertanian di daerah tempat letak tanah bersangkutan (Sekarang Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya);
- g) Selama uang pemasukannya belum dibayar lunas, hak milik yang diberikan itu dilarang untuk dialihkan kepada pihak lain, jika tidak diperoleh izin lebih

³⁷ *Ibid.*, hlm. 380

³⁸ *Ibid.*, hlm. 380-381

dahulu dari Kepala Agraria Daerah. (Sekarang Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya);

- h) Kelalaian dalam memenuhi kewajiban-kewajiban atau pelanggaran terhadap larangan tersebut diatas dapat dijadikan alasan untuk *mencabut hak milik* yang diberikan itu, tanpa pemberian sesuatu ganti kerugian. Pencabutan hak milik itu dilakukan dengan surat Keputusan Menteri Agraria atau Pejabat yang ditunjuk olehnya. (Sekarang Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional). (Istilah yang tepat bukanlah “pencabutan hak”, melainkan “pembatalan hak”. Pencabutan hak bukan merupakan sanksi dan wajib disertai ganti kerugian menurut UU 20/1961).

Bertitik tolak ketentuan pada Pasal 8 PP 224 Tahun 1961 pembagian tanah diprioritaskan beberapa kelompok masyarakat, yaitu: (a) petani yang mempunyai ikatan keluarga sejauh tidak lebih dari dua derajat dengan bekas pemilik, dengan ketentuan sebanyak-banyaknya lima orang; (b) petani yang terdaftar sebagai veteran; (c) petani janda pejuang kemerdekaan yang gugur; (d) petani yang menjadi korban kekacauan, maka kepada mereka itu diberikan pengutamaan diatas petani-petani lain yang ada di dalam golongan prioriteit yang sama.³⁹

Dalam pembagian tanah kepada petani, selain syarat yang tertera pada Pasal 9 PP No. 224 Tahun 1961, terdapat pula syarat tertentu yang diatur dalam Pasal 10, yaitu:⁴⁰

³⁹ Supriadi, *Op. Cit.*, hlm. 213

⁴⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961

- (a) Penggarap yang sudah memiliki tanah sendiri seluas 1 hektar atau lebih, tidak mendapatkan pembagian;
- (b) Penggarap yang sudah memiliki tanah sendiri seluas kurang dari 1 hektar, mendapat pembagian seluas tanah yang dikerjakan, tetapi jumlah tanah yang dikerjakan dan tanah yang dibagikan kepadanya itu tidak boleh melebihi 1 hektar;
- (c) Penggarap yang tidak memiliki tanah sendiri, mendapat pembagian seluas tanah yang dikerjakan, tetapi tanah yang dibagikan kepadanya itu tidak boleh melebihi 1 hektar;
- (d) Petani yang tergolong dalam prioriteit b, d, e, dan f Pasal 8 ayat (1), mendapat pembagian tanah seluas sebagai dalam huruf a, b, dan c tersebut di atas;
- (e) Petani yang tergolong dalam prioriteit c, g, h, dan f Pasal 8 ayat (1) mendapat pembagian tanah seluas sebagai ditetapkan dalam huruf a dan b tersebut di atas;
- (f) Petani yang tergolong dalam prioriteit c, g, h dan f Pasal 8 ayat (1) mendapat pembagian tanah untuk mencapai 0.5 hektar.

Sementara itu, untuk daerah-daerah tidak padat sebagaimana dicantumkan dalam Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960, maka batas luas 1 hektar yang tercantum pada huruf a, b, c dan d serta luas 0,5 hektar tersebut pada huruf e ayat (1) Pasal ini dapat diluas oleh panitia *landreform* pada daerah tingkat II yang bersangkutan, dengan mengingat luas tanah yang tersedia untuk dibagikan dan jumlah petani yang membutuhkan di wilayah bersangkutan.

Ketentuan yang terkandung dalam PP Nomor 224 Tahun 1961 dirasa sudah ideal. Dengan artian bahwa jika ketentuan tersebut dilaksanakan maka tidak akan ditemukan lagi petani yang tidak memiliki tanah. Namun pemerintah masih setengah hati dalam menerapkan aturan ini disebabkan beberapa hal berikut ini⁴¹

- a) Pemilik tanah yang melampaui batas adalah para penguasa (birokrasi) sendiri, sehingga secara psikologis para aparat Badan Pertanahan Nasional (BPN) tidak mampu melakukannya.
- b) Data pada BPN mengenai jumlah masyarakat yang memiliki tanah melampaui batas tidak ada.

5. Penetapan Luas Tanah Pertanian

Penetapan luas tanah pertanian dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penumpukkan tanah pada segelintir orang saja. Sebab, jika terjadi penumpukan penguasaan tanah pada segelintir orang maka akan merugikan petani yang menjadikan pertanian sebagai sumber pendapatan utama. Atas pertimbangan inilah pemerintah membuat aturan mengenai pembatasan luas lahan pertanian.

Pada tahun 1961 dalam acara Upacara Pengayunan Cangkul Pertama Pembangunan Nasional Berencana, Presiden Soekarno memerintahkan supaya peraturan-peraturan *landreform* mulai dijalankan. Kemudian, ditetapkanlah Perpu No. 56 Tahun 1960 menjadi Undang-Undang No. 56 tahun 1960 (LN 1960 no. 174;

⁴¹ *Ibid*, hlm. 214

penjelasannya dimuat dalam TLN no. 5117) tentang “Penetapan Luas Tanah Pertanian”.⁴²

Terdapat tiga persoalan yang diatur dalam Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960, yaitu:⁴³

1. Penetapan luas maksimum kepemilikan dan penguasaan tanah pertanian;
2. Penetapan luas minimum kepemilikan tanah pertanian dan larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-yana itu menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil;
3. Soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan,

Dengan demikian sungguhpun Pasal 17 UUPA menunjuk pada semua macam tanah, Undang-Undang No. 56 PRP tahun 1960 Baru mengatur mengenai tanah pertanian saja.

Penetapan luas tanah pertanian yang harus dimiliki oleh seseorang diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 56 PRP Tahun 1960 dinyatakan, seseorang atau orang-orang yang dalam kehidupannya pertanian, baik miliknya sendiri atau kepunyaan orang lain, yang jumlah luasnya tidak melebihi batas maksimum sebagai yang ditetapkan dalam ayat (2) pasal ini. Yang dimaksud dengan seseorang atau orang-orang merupakan petani sekeluarga.

⁴² *Ibid.*, hlm. 370

⁴³ *Ibid.*

Dengan memperhatikan jumlah penduduk, luas daerah dan faktor-faktor lainnya, luas maksimum yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditetapkan sebagai berikut:⁴⁴

	Di daerah-daerah yang	Sawah (hektar)	Tanah Kering (hektar)
1	Tidak padat	15	20
2	Padat :		
	a. Kurang padat	10	12
	b. Cukup padat	7,5	9
	c. Sangat padat	5	6

Jika tanah yang dikuasai merupakan tanah sawah dan tanah kering, maka untuk menghitung luas maksimum tersebut, luas sawah dijumlah dengan tanah kering dengan menilai tanah kering sama dengan tanah sawah ditambah 30% di daerah-daerah yang tidak padat dan 20% di daerah yang padat dengan ketentuan, bahwa tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh melebihi dari 20 hektar,⁴⁵

Penentuan luas tanah tersebut tidak berlaku terhadap tanah pertanian yang dikuasai dengan hak guna usaha atau hak-hak lainnya yang bersifat sementara dan yang didapat dari pemerintah; serta tanah yang dikuasai oleh badan-badan hukum lainnya.

⁴⁴ UU No. 56 PRP Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas tanah Pertanian

⁴⁵Supriadi, *Op. cit.*, hlm. 210.

Penentuan luas tanah pertanian yang dapat dikuasai oleh warga Negara Indonesia didasarkan pula pada kepadatan penduduk tiap kilometer persegi. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Keputusan Menteri Agraria No Sk/978/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian di Daerah Tingkat II. Dalam pertimbangannya dinyatakan bahwa penegasan tersebut didasarkan atas angka-angka resmi tentang kepadatan penduduk yang ada pada waktu itu dan dengan memperhatikan keadaan sosial-ekonomi daerah-daerah yang bersangkutan.⁴⁶

Dijelaskan dalam penjelasan umum mengenai Undang-Undang No. 56 PRP Tahun 1960, penetapan luas tanah pertanian ditentukan bahwa pada daerah dengan tingkat kepadatan 60 orang per kilometer masuk pada kategori tidak padat; untuk daerah dengan penduduk 51 sampai 250 orang per kilometer masuk pada kategori kurang padat; daerah dengan kepadatan penduduk 251 sampai 400 orang per kilometer masuk pada kategori cukup padat; dan pada daerah dengan kepadatan penduduk diatas 400 orang per kilometer masuk pada kategori sanagat padat.

Berkaitan dengan penetapan tanah pertanian sebagai objek dari penetapan luas tanah dikaitkan dengan kepadatan penduduk, maka Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dan Menteri Agraria mengeluarkan surat bersama No. Sekra 9/I/12 tanggal 5 Januari 1961 Perihal Pelaksanaan Undang-Undang No. 56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas tanah Pertanian.

D. Hukum Pertanahan dalam Islam

⁴⁶ *Ibid.*

Pada dasarnya, kepemilikan tanah dan semua benda lainnya adalah milik Allah yang kemudian dibrikan kepada makhluk-Nya. Selanjutnya akan menjadi milik pribadi. Kemudian fikih mengklasifikasikannya menjadi dua, yaitu⁴⁷: *Pertama*, istila. Yaitu penguasaan tanah melalui peperangan, pembebasan, atau cara pendudukan lain tanpa kekerasan; *Kedua*, *istiqrar*. Yaitu penguasaan melalui pewarisan secara turun temurun atau alih milik dari orang lain dengan jual beli, dan lain sebagainya.

Islam menggunakan konsep hak milik dalam kepemilikan tanah. Islam mengakui tiga jenis kepemilikan, yaitu kepemilikan pribadi, kepemilikan umum, dan kepemilikan negara.⁴⁸

Kepemilikan pribadi (*al-milkiyyah al-fardiyyah*) adalah eksklusivitas syariat yang ada pada setiap individu untuk memanfaatkan barang dan jasa.⁴⁹ Pembatasan dalam hal pemilikan individu terletak pada fungsionalisasinya. Islam memberikan sejumlah kewajiban bagi pemilik kekayaan untuk memikirkan komunitas masyarakat sekitarnya. Kewajiban-kewajiban bagi pemilik kekayaan tersebut antara lain: zakat, sadaqah, infak, wakaf, wasiat dan sebagainya.⁵⁰

Model pembatasan ini memiliki filosofi hukum dan ekonomi yang mutualistik sifatnya. Kebebasan hak milik individu mendorong setiap orang untuk berusaha semaksimal mungkin mengupayakan kekayaan untuk kesejahteraan hidupnya. Hal ini menunjukkan legalitas pencarian dan pemilikan harta diakui sepenuhnya. Secara

⁴⁷ Iffatin Nur, "AHKAM", *Kajian Kritis Hukum Pertanahan*, Volume 2, Nomor 1, 2014, hlm. 152.

⁴⁸ Ija Suntana, *Op. Cit.*, hlm. 85

⁴⁹ *Ibid.* Lihat Abd. As-Salam 'Abbadi, *Al-ilkiyyah fi Syari'ah Al-Islamiyah*, Aman, 1974, Jilid 1, hlm. 150.

⁵⁰ Sahal Mahfuz, *Nuansa Fiqqh Sosial*, Yogyakarta, LKiS, 1994, hlm. 159

ekonomi, pemilik harta dituntut untuk membangun perekonomian sekitarnya dengan cara distribusi pendapatan pribadinya untuk kepentingan sosial. Inilah bentuk mutualisme antara kebebasan hak milik individu dengan pembatasan fungsionalisasi sosialnya.⁵¹

Kepemilikan umum adalah eksklusivitas syariat yang diberikan masyarakat untuk bersama-sama memanfaatkan benda.⁵² Kepemilikan umum dimiliki secara kolektif oleh seluruh masyarakat atau komunitas. Hal ini mencakup berbagai hal yang bermanfaat bagi seluruh masyarakat seperti jalan, sungai, taman, hutan, danau, mata air, padang rumput yang tidak dimiliki oleh pribadi, dan sebagainya. Hal ini juga mencakup tanah yang tidak dimiliki pribadi, tanah yang ditetapkan untuk penggunaan komunitas disekitar desa dan kota, serta sumber daya mineral.⁵³

Kepemilikan umum tidak bisa dikelola oleh individu ataupun organisasi nonpemerintah. Kepemilikan umum hanya bisa dikelola oleh pemerintah sebagai yang memiliki mandat mengelola kepemilikan umum berdasarkan kemaslaahatan umum.

Kepemilikan negara merupakan eksklusivitas syariat atas setiap harta yang hak pemanfaatannya berada ditangan negara. Dalam sejarah kekuasaan Islam dan pemikiran para fuqoha, yang termasuk ke dalam kepemilikan negara adalah harta *ghanimah*, *fai*, *khumus*, *kharaj*, *jizyah*, 1/5 harta *rikaz*, *'usyr*, kekayaan orang murtad, kekayaan orang yang tidak memiliki ahli waris, dan tanah milik negara. Milik negara

⁵¹ Ali Sodikin, 2012. "*Hukum Agraria Dalam Perspektif Ushul Fiqih*". Mazhabuna, Media Transformasi Pemikiran Islam, Edisi No. 06.

⁵² Ija Suntana, *Op. Cit.*, hlm. 86

⁵³ *Ibid.*

digunakan untuk berbagai keperluan yang menjadi kewajiban negara seperti menggaji pegawai negeri, keperluan perang, dll.⁵⁴

Dalam perihal kepemilikan tanah, dalam Islam tidak terdapat penjelasannya baik dalam Al-Qur'an maupun Al-Hadits. Namun, Islam menetapkan hak manusia untuk mengelola, menanam dan memiliki hasil produksinya.

Cara memperoleh hak milik tanah, dalam konsep fiqh muamalah, dapat diperoleh dengan beragam cara, seperti: bekerja, warisan, hibah, hadiah, dan *ihyaul mawat* (pembukaan lahan baru). Bekerja merupakan cara paling umum dalam mendapatkan hak milik tanah yang berpangkal dari usaha pribadi seseorang. Sedangkan cara pemerolehan melalui warisan, hibah, dan hadiah, merupakan perpindahan hak milik dari seseorang kepada orang lain tanpa adanya proses bekerja. Namun, cara-cara ini adalah sah menurut hukum sebagai cara pemindahan hak milik.⁵⁵

Konsep *ihyaul mawat* merujuk pada beberapa hadits Nabi, diantaranya hadits yang diriwayatkan oleh Imam Bukhari dari Siti Aisyah r.a. Nabu SAW. bersabda :

مَنْ عَمَرَ أَرْضًا لَيْسَتْ لِأَحَدٍ فَهُوَ أَحَقُّ بِهَا

“Barang siapa yang membangun sebidang tanah yang bukan hak seseorang maka dialah yang hak atas tanah itu.”

Hadits yang diriwayatkan oleh Imam Abu Dawud dari Samurah bin Junab r.a. bahwa Rasulullah SAW. bersabda :

مَنْ أَحَاطَ حَاطًا عَلَى أَرْضٍ فَهِيَ لَهُ

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 89. Lihat Abd Al-Qadim Zallum, *Al Amwal fi Dawlat Al-Khilafah*, Beirut, Dae Al—‘Ilm li Al-Malayin, 1983, hlm. 39.

⁵⁵ Ali Sodiqin, *Op. Cit.*

“Barang siapa yang telah membuat suatu dinding di bumi, itu berarti telah menjadi haknya.”

Hadits yang diriwayatkan Imam Al-Tirmidzi dari Jabir r.a, dia berkata bahwa Nabi SAW. bersabda:

مَنْ أَحْيَا أَرْضًا مَيْتَةً فَهِيَ لَهُ

“Barang siapa yang membuka tanah kosong, maka tanah itu menjadi miliknya.”

Dan juga hadits yang diriwayatkan Imam al-Nasa’i, bahwa Rasulullah SAW. bersabda:

مَنْ أَحْيَا أَرْضًا مَيْتَةً فَلَهُ فِيهَا أَجْرٌ وَمَا أَكَلَتِ الْعَوَافِي مِنْهَا فَهِيَ لَهُ صَدَقَةٌ

“Barang siapa yang membuka tanah yang belum dimiliki seseorang, maka dia mendapat ganjaran dan tanaman yang dimakan hewan adalah shadaqah.”

Dengan adanya hadits-hadits diatas, para ulama berbeda pendapat mengenai hukum *ihyaul mawat*. Ada yang berpendapat bahwa hak tersebut adalah *jaiz* (boleh), dan sebagian ulama berpendapat bahwa hal tersebut adalah sunnah.⁵⁶

Konsep *ihyaul mawat* mendapatkan porsi pembahasan khusus dalam kitab-kitab fiqh. Konsep ini dapat diartikan sebagai upaya membuka lahan atau tanah baru yang tidak ada pemiliknya dan tidak dimanfaatkan oleh siapapun. Status tanah tersebut adalah tak bertuan, baik berupa ladang ataupun hutan belantara. Pembukaan lahan tersebut dilakukan dengan cara mengolahnya atau menanaminya, termasuk juga dengan mendirikan bangunan di atasnya. Dengan adanya usaha tersebut berarti telah menjadikan tanah tersebut menjadi miliknya. Jika pembuka lahan tersebut adalah

⁵⁶⁵⁶ Hendi Suhendi, *Fiqh Muamalah, Cet. Ke-8*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 268.

perorangan, maka menjadi hak milik individu, namun jika bersama-sama, maka menjadi tanah adat/tanah bersama.

Dikenal sebuah istilah *harim ma'mur* dalam penguasaan tanah. *Harim ma'mur* adalah tanah yang dilarang dikuasai seseorang atau apa-apa yang dihajati untuk penyempurnaan manfaat yang diambil (didapat) ada tanah yang diusahakan.⁵⁷

Terdapat beberapa macam *harim*, yaitu:⁵⁸

- a. Harim kampung, yaitu lapangan atau alun-alun tempat rekreasi, pacuan kuda, pasar, tanah lapang, tempat pemandian, dan lain-lain.
- b. Harim telaga, yaitu tempat (tanah yang dibuka/disuburkan) digali untuk kubangan ternak seperti tempat penambatannya, tempat pancurannya di tempat pembuangan air (comberan).
- c. Harim rumah, yaitu tempat pembuangan sampah, dan lain-lain.

Pada zaman Nabi, prioritas tanah sepenuhnya ada pada pemerintah. Sehingga pemerintah memiliki wewenang penuh untuk memberikannya kepada individu, membatasi, menarik kepemilikan atas sebidang tanah dari seseorang sesuai dengan kemaslahatan masyarakat.

Islam memperbolehkan membagi-bagikan tanah dengan catatan bahwa tanah tersebut belum menjadi milik seseorang atau suatu lembaga. Penguasaan tanah ini tergantung pada kebijakan pemerintah, apakah tanah tersebut akan dimanfaatkan melalui perusahaan negara atau individu dalam artian rakyat.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 271.

⁵⁸ *Ibid.*

Menurut *Qadhi Iyadh* yang dimaksud dengan dengan *al-iqtha* (membagikan tanah) adalah pemberian pemerintah dari harta Allah kepada orang-orang yang dianggap pantas untuk mendapatkannya, dengan cara-xara sebagai berikut:⁵⁹

- a. Pemberian tanah milik. Sebagian tanah dikeluarkan dan diberikan pada orang-orang yang dapat dan mampu memanfaatkan dan menjaganya. Tanah itu merupakan hak miliknya supaya dikelola demi mencukupi kebutuhannya.
- b. Pemberian Hak Guna Usaha. Tanah tersebut diberikan kepada orang-orang tertentu yang layak dan mampu memfungsikannya. Hasilnya untuk pengelola, tetapi tanah tersebut bukan atau tidak menjadi hak milik.

Ketika Khalifah Umar bin Khattab membuat kebijakan menghentikan pembagian tanah rampasan perang (*fay'*), banyak sahabat yang mempertanyakan dan bahkan menentang keputusan tersebut. Mereka berargumen bahwa Khalifah Umar menyalahi ketentuan hukum yang sudah berjalan sejak masa Rasulullah hingga pemerintahan Khalifah Abu Bakar. Apa yang diputuskan oleh Umar dianggap keputusan yang sepihak, yang tidak hanya menyalahi aturan hukum yang ada tetapi juga melanggar prosedur penetapan hukum.⁶⁰

Dengan adanya pembagian antara kekuasaan individu dan kekuasaan negara, kewenangan negara dibatasi dengan keharusan menempatkan kemaslahatan umum (*maslahah 'ammah*) sebagai dasar setiap kebijakan. Kekuasaan individu adalah

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 272-273

⁶⁰ Lihat dalam Abu Ameenah Bilal Philips, *Sejarah dan Evolusi Fiqih*, terj.. Ginus Partadireja, Sumedang: Anjana Pustaka, 2007, hlm. 43.

kewenangan individu untuk menegakkan dasar haknya. Kekuasaan negara adalah kewenangan umum yang dipegang oleh *waliyyul amri* (sultan/presiden).⁶¹

Islam dan seluruh ajarannya bertumpu pada kemaslahatan. Kemaslahatan yang adalah sesuatu yang bersangkutan dengan hajat hidup dan kepentingan orang banyak. kemaslahatan yang dimaksud merupakan mewujudkan manfaat (*jalbut masalih*) dan menghindari kerusakan (*dar'ul mafasid*). Perwujudan kemaslahatan memunculkan hak dan kewajiban pada setiap diri manusia. Hak dan kewajiban ini tergambar dalam pola *taklif* (pembebanan hukum) pada diri manusia yang menetapkan adanya konsep *fardhu 'ain* dan *fardhu kifayah*. Disamping itu juga terdapat pembagian *huquq ainiyah* (hak individu) dan *huquq ijtima'iyah* (hak masyarakat).⁶² Adanya konsep *fardhu 'ain* dan *fardhu kifayah* serta konsep *huquq ainiyah* dan konsep *huquq ijtima'iyah* menjadi bukti mengenai perhatian Islam terhadap keseimbangan antara kepentingan individu dengan kepentingan umum. Dalam Islam, yang lebih utama adalah kepentingan umum.

Hal ini sesuai dengan kaidah

الْمَصْلَحَةُ الْعَامَّةُ مُقَدِّمَةٌ عَلَى الصَّلَاحِ الْفَرْدِيِّ

“kepentingan umum didahulukan atas kepentingan pribadi”

Al-Mawardi memeberikan penjelasan mengenai bentuk-bentuk *ihyaul mawat*. Barang siapa yang ingin menghidupkan lahan mati dengan menanaminya, maka terdapat tiga syarat yang harus dipenuhinya⁶³:

⁶¹Ali Sodiqin, 2012. “*Hukum Agraria Dalam Perspektif Ushul Fiqih*”. *Mazhabuna, Media Transformasi Pemikiran Islam*, Edisi No. 06.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah*, terj., Jakarta, Darul Falah, 2007, hlm. 299

- a. Mengumpulkan tamah yang mengelilingi lahan mati tersebut hingga tanah tersebut menjadi batas yang memisahkan lahan mati dengan lahan yang lain;
- b. Mengalirkan air kepadanya, jika lahan mati tersebut kering, dan tidak mengirim air kepadanya jika lahan mati tersebut dalam bentuk saluran air, karena menghidupkan lahan kering ialah dengan mengalirkan air kepadanya dan menghidupkan saluran air ialah dengan menahan air daripadanya, hingga lahan mati tersebut memungkinkan ditanami dalam kedua kondisinya;
- c. Membajaknya.

Mengenai pemberian tanah oleh kholifah dengan status hak milik memiliki tiga jenis, yaitu; *Pertama*, lahan mati; *Kedua*, tanah garapan; *ketiga*, lokasi pertambangan.⁶⁴

Lahan mati terbagi kedalam dua bagian. *Pertama*, lahan yang statusnya adalah lahan mati sepanjang zaman.⁶⁵ Orang yang diberikan lahan oleh kholifah lebih berhak untuk menghidupkan lahan nya daripada orang lain.

Kedua, tanah garapan yang tidak terurus hingga menjadi tanah tidak produktif.⁶⁶ Jika lahan tersebut diketahui, maka lahan tersebut tidak boleh diberikan kholifah kepada orang lain, karena pemiliknya lebih berhak menjualnya dan menghidupkannya.⁶⁷

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 320

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.* hlm. 321

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 322

Jika lahan mati tersebut telah diberikan oleh kholifah kepada orang lain, maka orang tersebut menjadi yang lebih berhak atas lahan mati tersebut. Jika tidak menghidupkannya, ia tetap menjadi orang yang paling berhak atas lahan tersebut kendati ia tidak menjadi pemiliknya. Kemudian penyebab ia tidak menghidupkannya dikaji. Jika ia tidak menghidupkannya karena udzur syar'I, ia tidak dikenakan tindakan apapun, dan lahan tersebut tetap berada dalam penguasaannya hingga udzurnya hilang. Jika ia tidak menghidupkannya tanpa udzur syar'I, Abu Hanifah berkata, "Tidak ada tindakan apapun terhadapnya sebelum tiga tahun. Jika selama tiga tahun ia menghidupkan lahan tersebut, lahan tersebut menjadi miliknya. Jika tidak, sesudah tiga tahun tanah tersebut dicabut daripadanya, dengan dalil bahwa Umar bin Khathab *Radhiyahullahu Anhu* menjadikan masa berlaku oemberian tanah selama tiga tahun."⁶⁸



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

⁶⁸ *Ibid.*