

BAB III

**STUDI KRITIS TERHADAP PEMBATASAN LUAS MAKSIMUM DAN
MINIMUM TANAH PERTANIAN DI KABUPATEN BANDUNG**

A. Gambaran Umum Kabupaten Bandung

1. Batasan Adminstrasi Kabupaten Bandung

Secara geografis, Kabupaten Bandung merupakan salah satu kabupaten yang berada di Provinsi Jawa barat. Topografi sebagian besar di wilayah Kabupaten Bandung merupakan pegunungan atau daerah perbukitan dengan ketinggian di atas permukaan laut yang bervariasi dari 500 - 1.800 m. Kabupaten Bandung terletak pada $6^{\circ} 49' - 7^{\circ} 18'$ Lintang Selatan dan di antara $107^{\circ} 14' - 107^{\circ} 56'$ Bujur Timur, dengan luas wilayah Kabupaten Bandung 176.238,67 Ha.

Batas-batas Kabupaten Bandung :

- Sebelah Utara : Kabupaten Bandung Barat, Kota Cimahi dan Kota Bandung
- Sebelah Selatan : Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Garut
- Sebelah Barat : Kabupaten Bandung Barat
- Sebelah Timur : Kabupaten Sumedang dan Garut

Berdasarkan peraturan daerah Kabupaten Bandung Nomor 23 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Kabupaten Bandung Tahun 2007 Sampai Dengan Tahun 2027 Kabupaten Bandung terdiri dari 31 kecamatan yang terbagi ke dalam 8 Wilayah

Pengembangan (WP). Adapun kecamatan serta luas wilayah administratif masing-masing kecamatan dapat dilihat pada Tabel berikut :

Tabel 1.1
Luas Daerah Kabupaten Bandung Menurut Kecamatan Tahun 2010¹

No.	Wilayah Pengembangan	Kecamatan	Luas		Jumlah Desa/Kelurahan
			Ha	%	
1	WP Soreang	1 Kec. Soreang	2.550,68	1,45	10
		2 Kec. Kutawaringin	4.730,26	2,68	11
		3 Kec. Katapang	1.572,46	0,89	7
		4 Kec. Rancabali	14.837,00	8,42	5
		5 Kec. Pasirjambu	2.3957,64	13,59	10
		6 Kec. Ciwidey	4.846,92	2,75	7
2	WP Baleendah	1 Kec. Baleendah	4.155,54	2,36	8
		2 Kec. Dayeuhkolot	1.102,91	0,63	6
		3 Kec. Bojongsoang	2.781,22	1,58	6
3	WP Banjaran	1 Kec. Banjaran	4.291,79	2,44	11
		2 Kec. Pangalengan	19.540,93	11,09	13
		3 Kec. Cangkuang	2.461,06	1,40	7
		4 Kec. Cimaung	5.500,02	3,12	10
		5 Kec. Arjasari	6.497,79	3,69	11
		6 Kec. Pameungpeuk	1.462,32	0,83	6
4	WP Majalaya	1 Kec. Majalaya	2.536,46	1,44	11
		2 Kec. Ciparay	4.617,57	2,62	14
		3 Kec. Pacet	9.193,96	5,22	13
		4 Kec. Kertasari	15.207,36	8,63	7

¹ RTRW Kabupaten Bandung Tahun 2007 – 2027; RPJPD Kabupaten Bandung Tahun 2005 – 2025

Lanjutan Tabel 1.1

		5 Kec. Paseh	5.102,9	2,90	12
		6 Kec. Ibun	5.456,51	3,10	12
		7 Kec. Solokan Jeruk	2.400,66	1,36	7
5	WP Cicalengka	1 Kec. Cicalengka	3.599,23	2,04	12
6	WP Cileunyi	2 Kec. Nagrek	4.930,29	2,80	6
		3 Kec. Cikancung	4.013,63	2,28	9
		1 Kec. Cileunyi	3.157,51	1,79	6
7	WP Cimenyan – Cilengkrang	2 Kec. Rancaekek	4.524,83	2,57	13
		1 Kec. Cilengkrang	3.011,94	1,71	6
8	WP Margaasih- Margahayu	2 Kec. Cimenyan	5.308,33	3,01	9
		1 Kec. Margahayu	1.054,33	0,60	5
		2 Kec. Margaasih	1.834,49	1,04	6
Kabupaten Bandung			176.238,67	100,00	276

2. Penggunaan Lahan

Penggunaan lahan Kabupaten Bandung terdiri atas kawasan lindung, budidaya pertanian, budidaya non pertanian dan lainnya. Untuk kawasan selatan Kabupaten Bandung di dominasi oleh kawasan budidaya yaitu kawasan hutan yang meliputi Kec. Pangalengan, Kec. Pasirjambu, Kec. Kertasari dan Kec. Rancabali, sedangkan untuk kawasan utara Kabupaten Bandung Terdiri dari kawasan Budidaya non pertanian.

Untuk pemanfaatan ruang yang paling dominan adalah hutan dengan presentase sebesar 21,410% dan yang paling sedikit pemanfaatannya adalah lahan yang sementara tidak diusahakan yaitu sebesar 980 Ha atau 0,556%.

3. Pemanfaatan Ruang Kabupaten Bandung Tahun 2010

Pengelolaan tata ruang di Kabupaten Bandung berbeda-beda dengan luas are yang berpariatif. Hal tersebut dapat dilihat dari tabel berikut²

Tabel 3.1
Pemanfaatan Ruang Kabupaten Bandung

No	Pemanfaatan Ruang	Luas Area	Presentase
1	Tegal/Kebun	20.901 Ha	11,859%
2	Ladang/Huma	12.650 Ha	7,178%
3	Perkebunan PBS/PTP	27.350 Ha	15,519%
4	Ditanami Pohon/Hutan Rakyat	6.132 Ha	3,479%
5	Tambak	- Ha	0%
6	Kolam/Empang	980 Ha	0,556%
7	Pengembalaan/Padang rumput	376 Ha	0,213%
8	Sementara tidak diusahakan	8 Ha	0,005 %
9	Pekarangan yang ditanami pertanian	6.381 Ha	3,621%
10	Rumah/Bangunan/Halaman	18.090 Ha	10,264%
11	Hutan negara	37.733 Ha	21,410%
12	Rawa-rawa	- Ha	0%
13	Lainnya/jalan/sungai/tandus	9.426 Ha	5,348%

² RPJPD Kab. Bandung Tahun 2005-2025, Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan, 2010

14	Sawah	36.212 Ha	20,547%
J u m l a h		176.238,67 Ha	100%

4. Jumlah Penduduk

Jumlah penduduk menjadi salah satu faktor yang dipertimbangkan dalam penentuan luas penguasaan tanah pertanian. Adapun jumlah penduduk kabupaten Bandung adalah sebagai berikut:

a. Jumlah Penduduk Kabupaten Bandung Tahun 2010

Jumlah penduduk Kabupaten Bandung dilihat dari setiap kecamatan adalah sebagai berikut³:

Tabel 4.1
Jumlah Penduduk Kabupaten Bandung Berdasar Kecamatan

No	Kecamatan	Luas (ha)	Jumlah Penduduk (jiwa)
1	Ciwidey	4.846,92	72.450
2	Rancabali	14.837,00	47.351
3	Pasirjambu	23.957,64	79.333
4	Cimaung	5.500,02	72.308
5	Pengalengan	19.540,93	138.268
6	Kertasari	15.207,36	65.276
7	Pacet	9.193,96	100.246
8	Ibun	5.456,51	75.048
9	Paseh	5.102,90	118.324

³ Kabupaten Bandung dalam Angka 2010

10	Cikancung	4.013,63	81.160
11	Cicalengka	3.599,23	108.049
12	Nagreg	4.930,29	48.704
13	Rancaekek	4.524,83	164.633
14	Majalaya	2.536,46	150.342
15	Solokanjeruk	2.400,66	76.890
16	Ciparay	4.617,57	149.572

Lanjutan Tabel 4.1

17	Baleendah	4.155,54	220.762
18	Arjasari	6.497,79	90.162
19	Banjaran	4.291,79	113.280
20	Cangkuang	2.461,06	63.747
21	Pamengpeuk	1.462,32	68.755
21	Pamengpeuk	1.462,32	68.755
22	Katapang	1.572,46	107.679
23	Soreang	2.550,68	103.054
24	Kutawaringin	4.730,26	88.359
25	Margaasih	1.834,49	132.280
26	Margahayu	1.054,33	119.742
27	Dayeuhkolot	1.102,91	112.790
28	Bojongsoang	2.781,22	101.628
29	Cileunyi	3.157,51	159.794
30	Cilengkrang	3.011,94	45.843
31	Cimendan	5.308,33	102.714
Kabupaten Bandung		176.238,67	3.178.543

Jumlah penduduk di Kabupaten Bandung pada tahun 2010 menurut data BPS Kabupaten Bandung sebanyak 3.178.543 jiwa dengan kepadatan penduduk sebesar 19

jiwa/ha. Dimana Kecamatan Baleendah dengan jumlah penduduk tertinggi sebanyak 220.762 jiwa dan Kecamatan Cilengkrang dengan jumlah penduduk terendah sebanyak 45.846 jiwa.

Kepadatan penduduk di Kabupaten Bandung merupakan perbandingan antara jumlah penduduk dengan luas wilayah perencanaan. Tingkat kepadatan Kabupaten Bandung Tahun 2010 adalah 19 jiwa/ha, dimana Kecamatan dengan kepadatan penduduk tertinggi berada di Kecamatan Margahayu sebesar 114 jiwa/ha. Sedangkan untuk Kecamatan dengan kepadatan penduduk paling rendah berada pada kecamatan Rancabali dan Kecamatan Pasirjambu, Hal ini terjadi disebabkan oleh mobilitas penduduk yang cukup tinggi karena penduduk lebih terkonsentrasi di pusat perkotaan Kabupaten dengan keaneka ragaman penyediaan sarana dan prasarannya.

b. Kepadatan Penduduk Kabupaten Bandung Tahun 2010

Kepadatan penduduk Kabupaten Bandung menurut hasil sensus 2010 dapat dilihat dari tabel berikut ini⁴:

Tabel 4.2
Kepadatan Penduduk Kabupaten Berdasar Kecamatan

No	Kecamatan	Luas (ha)	Jumlah Penduduk (jiwa)	Kepadatan Penduduk (Jiwa/ha)
1	Ciwidey	4.846,92	72.450	15
2	Rancabali	14.837,00	47.351	3
3	Pasirjambu	23.957,64	79.333	3
4	Cimaung	5.500,02	72.308	13
5	Pengalengan	19.540,93	138.268	7

⁴ *Bapeda Kabupaten Bandung Tahun 2010*

6	Kertasari	15.207,36	65.276	4
7	Pacet	9.193,96	100.246	11
8	Ibun	5.456,51	75.048	14
9	Paseh	5.102,90	118.324	23
10	Cikancung	4.013,63	81.160	20
11	Cicalengka	3.599,23	108.049	30
12	Nagreg	4.930,29	48.704	10

Lanjutan Tabel 4.2

13	Rancaekek	4.524,83	164.633	36
14	Majalaya	2.536,46	150.342	59
15	Solokanjeruk	2.400,66	76.890	32
16	Ciparay	4.617,57	149.572	32
17	Baleendah	4.155,54	220.762	53
17	Baleendah	4.155,54	220.762	53
18	Arjasari	6.497,79	90.162	14
19	Banjaran	4.291,79	113.280	26
20	Cangkuang	2.461,06	63.747	26
21	Pamengpeuk	1.462,32	68.755	47
22	Katapang	1.572,46	107.679	68
23	Soreang	2.550,68	103.054	40
24	Kutawaringin	4.730,26	88.359	19
25	Margaasih	1.834,49	132.280	72
26	Margahayu	1.054,33	119.742	114
27	Dayeuhkolot	1.102,91	112.790	102
28	Bojongsoang	2.781,22	101.628	37
29	Cileunyi	3.157,51	159.794	51
30	Cilengkrang	3.011,94	45.843	15

31	Cimenyan	5.308,33	102.714	19
Kabupaten Bandung		176.238,67	1.178.543	7

c. Penduduk Kabupaten Bandung Berdasar Mata Pencaharian

Berdasarkan jenis mata pencaharian yang ada di Kabupaten Bandung, maka Penduduk Kabupaten Bandung sebagian besar penduduknya bermata pencaharian di bidang pertanian. Data Kabupaten Bandung Dalam Angka Tahun 2011 mengungkapkan bahwa sebesar 177.936 jiwa penduduk bekerja di sektor pertanian, sektor lainnya yang dominan antara industri pengolahan, perdagangan dan jasa.

B. Pelaksanaan Undang-Undang No. 56 PRP Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian di Kabupaten Bandung

Membahas mengenai pelaksanaan suatu peraturan perundang-undang, berarti kita memasuki ranah keberlakuan hukum. Orang mengatakan bahwa kaidah hukum berlaku secara faktual atau efektif jika masyarakat nampak melakukan seperti apa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

JJH Bruggink membagi keberlakuan kaidah hukum menjadi⁵: keberlakuan factual atau empiris atau kaidah hukum; keberlakuan normatif atau formal kaidah hukum; keberlakuan evaluatif kaidah hukum. Dalam penelitian ini yang diteliti adalah keberlakuan faktual atau empiris.

Orang juga dapat mengatakan bahwa kaidah hukum itu efektif jika peraturan tersebut berhasil mengarahkan perilaku para warga masyarakat, dan itu memang salah

⁵ JJH Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.150

satu tujuan dari suatu perundang-undangan. Itu sebabnya orang menyebut keberlakuan faktual hukum adalah juga efektifitas hukum.⁶ Namun demikian juga, orang dapat juga berbicara tentang keberlakuan faktual hukum dalam arti yang lain. Orang juga dapat meneliti apakah keseluruhan perangkat kaidah hukum secara umum oleh para pejabat hukum yang berwenang diterapkan dan ditegakkan.

1. Pembatasan Maksimum

Dalam pasal 7 UUPA menyatakan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum kelebihan penguasaan lahan tidak diperkenankan, kemudian untuk mencapai tujuan tersebut dalam Pasal 17 UUPA menyatakan untuk dibentuknya peraturan perundang-undangan yang menetapkan batas maksimum dan/atau minimum penguasaan lahan. Kemudian untuk melaksanakan amanat dari Pasal 17 UUPA tersebut dibentuklah Perpu No. 56 Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang kemudian diundangkan pada bulan Januari 1961.

Undang-Undang No. 56 PRP Tahun 1960 Tentang Pembatasan Luas Tanah Pertanian. Pembatasan tersebut meliputi pembatasan maksimal dan minimal. Pembatasan maksimum ditentukan dengan mempertimbangkan kepadatan penduduk pada daerah tingkat II dengan ketentuan tidak padat dengan batasan 15 hektar sawah atau 20 hektar tanah kering, kurang padat dengan batasan 10 hektar sawah atau 12 hektar tanah kering, cukup padat dengan ketentuan 7,5 hektar sawah atau 9 hektar tanah kering, dan padat dengan ketentuan 5 hektar tanah sawah atau 6 hektar tanah kering.

⁶ *Ibid.*

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.

Paling tidak terdapat tiga hal yang harus dicermati mengenai UU No. 56 PRP Tahun 1960. *Pertama*, pembatasan penguasaan tanah merupakan aturan yang harus dilaksanakan dengan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun terdapat indikasi terjadinya ketimpangan penguasaan tanah. saat ini sekitar 1 (satu) persen elit menguasai 25% lahan di Negara RI.⁷

Kedua, jumlah penduduk pada tahun 1960 saat aturan ini diundangkan telah jauh berbeda dengan jumlah penduduk pada tahun 2019 ini. Disamping itu, terjadi penyempitan lahan pertanian akibat kerusakan alam dan alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan, industri, dll.

Ketiga, pengecualian terhadap batas maksimum luas lahan pertanian terhadap HGU terutama yang dikuasai oleh badan hukum. Hak ini cenderung menjadikan semakin tertumpuknya tanah pada perusahaan-perusahaan perkebunan.

Pemberian HGU dengan luasan relatif tidak terbatas telah membatasi peluang pemanfaatan lahan oleh petani setempat, bahkan terdapat indikasi juga bahwa tanah-tanah yang digarap oleh warga berdasarkan hukum adat dianggap sebagai tanah negara oleh pemerintah yang kemudian diberikan HGU kepada perusahaan perkebunan.

⁷ www.staging-point.com/read/2018/06/15/130120/Regulasi.Pembatasan.Hak.Atas.Tanah.Pemodal.Swasta diakses pada 03 Desember 2018 Pukul 07.16

Disadari atau tidak, hal tersebut telah menimbulkan konflik antara perusahaan perkebunan dengan warga setempat yang tidak hanya menimbulkan korban materil tetapi juga menimbulkan korban jiwa. Pada tahun 2018 Konsorsium Pembaharuan Agraria mencatat terjadi 410 konflik agraria yang mencakup 807.177,6 ha luas lahan dan melibatkan 87.568 kepala keluarga. Sebanyak 35% atau 144 kasus disumbangkan oleh faktor pembangunan di sektor perkebunan, 13% atau 53 kasus merupakan pertanian.⁸

Nurhasan Ismail⁹ mengemukakan bahwa pembatasan luas maksimum yang ditentukan dalam UU No. 56 PRP Tahun 1960 didasarkan pada beberapa variabel sehingga menghasilkan batas maksimum yang sangat variatif tersebut cenderung telah membuka peluang kepada petani kaya untuk tetap mempertahankan pemilikan tanah yang luas. Hal tersebut dapat dicermati dari hal-hal sebagai berikut¹⁰:

- 1) Luas tanah yang ditetapkan sebagai batas maksimum penguasaan dan pemilikan tanah pertanian masih cukup tinggi dibandingkan dengan rata-rata luas penguasaan tanah mayoritas petani, yaitu kurang dari 0,5 hektar dan bahkan terdapat petani yang tidak bertanah dalam jumlah yang cukup besar yaitu 60% dari seluruh petani yang ada. Penetapan batas maksimum seluas 5 (lima) hektar sawah atau 6 (enam) hektar tegalan di daerah yang sangat padat

⁸ www.google.com.amp/s/amp.katadata.co.id/berita/2019/01/03/selama-2018-konflik-agraria-paling-banyak-di-sektor-perkebunan diakses pada 5 Juli 2019 pukul 19.00

⁹ Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik, (Perubahan Pilihan Kepentingan, Nilai Sosial dan Kelompok Diuntungkan)*, HuMa, Jakarta, 2007, hlm. 184.

¹⁰ *Ibid.*, hlm 186-190.

seperti di Jawa masih 10 (sepuluh) kali lipat dibandingkan dengan rata-rata luas pemilikan tanah yang ada;

- 2) Penempatan faktor tingkat kepadatan penduduk per-kabupaten sebagai dasar penentuan untuk menentukan luas maksimum menunjukkan adanya pertimbangan yang rasional tetapi didalamnya terkandung pemberian perlindungan kepada kelompok petani kaya untuk tetap dapat menguasai dan memiliki tanah yang luas. Karena, di satu sisi realitanya tidak semua tanah yang ada dalam suatu kabupaten dapat dimanfaatkan untuk usaha pertanian namun di sisi lain tanah-tanah pertanian yang subur dan luas telah terlebih dahulu dimiliki oleh petani kaya. Karena itu pula seharusnya batas maksimum ditetapkan berdasarkan luas tanah yang secara potensial dapat digunakan untuk usaha pertanian bukan didasarkan pada seluruh luas tanah yang terdapat di setiap kabupaten;
- 3) Faktor jumlah anggota keluarga sejumlah 7 (tujuh) orang dan dimungkinkan penambahan luas tanah 10% setiap penambahan anggota keluarga sampai batas maksimum 20 (dua puluh) hektar bahkan atas pertimbangan Menteri memungkinkan penambahan 5 (lima) hektar dari batas maksimum tersebut, cenderung menguntungkan petani kaya dan sekaligus mengurangi potensi luas tanah yang dapat diambil alih oleh negara untuk didistribusikan kepada petani miskin.

Bagi petani miskin, aturan pembatasan luas maksimum yang terkandung dalam UU No. 56 PRP tidak menjadikan solusi terhadap ketimpangan lahan yang terus terjadi. Petani yang tidak memiliki kemampuan dalam permodalan berpotensi besar tidak akan

memiliki lahan yang mencukupi karena lahan yang tersedia lebih dahulu dikuasai oleh badan hukum atau petani kaya. Padahal petani mengharapkan agar mereka memiliki lahan yang cukup untuk hidup layak dan sejahtera.

Analisis UU No. 56 PRP Tahun 1960 ini menggunakan CLS. Pertama dilakukan *trashing* dengan ditemukan bahwa asumsi prinsip sebesar-besar kemakmuran rakyat yang menjadi dasar pembentukan UU No. 56 Tahun 1960. Fakta menunjukkan bahwa dalam pelaksanaannya semakin menjauh dari tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Selanjutnya dilakukan *dekonstruction*, dengan mengargumentasikan bahwa pasal yang terkandung dalam UU No. 56 PRP Tahun 1960 khususnya Pasal 1 dan Pasal 2 hanya berpihak pada kapitalis. Pasal tersebut sangat menguntungkan bagi petani kaya dan badan hukum yang membidangi perkebunan. Oleh karena itu, pasal-pasal tersebut sudah selayaknya ditinjau kembali.

Kemudian teknik *geneologi* diterapkan dengan melihat bahwa semenjak diundangkannya UU No. 56 PRP Tahun 1960 ini belum ada usaha pemerintah yang serius dalam mewujudkan tujuan kemakmuran rakyat. Masih banyak lahan-lahan yang dikuasi oleh badan hukum secara luas sedangkan disekitarnya terdapat petani yang tidak memiliki tanah.

Seperti ditemui salah satu daerah di Kabupaten Bandung, tepatnya di Desa Tarumajaya Kecamatan Kertasari. Penguasaan lahan terbesar di desa Tarumajaya adalah perkebunan, yaitu PTPN VIII seluas 1200 Ha (43,7%), Perum Perhutani seluas 819,9 Ha (29,9%), dan seluas PT. London Sumatera seluas 627,4 Ha (22,9%) dan hanya 97,7 Ha (3,6%) lahan yang menjadi milik masyarakat. Kondisi ini sangat tidak sebanding dengan kondisi ekonomi maupun sosial kemasyarakatan yang hampir 64%

kepala keluarga bekerja sebagai buruh tani, sementara PTPN VIII dan PT. Lonsum yang menguasai lahan yang luas hanya dapat menampung 19% atau sekitar 850 kepala keluarga. Disamping itu terdapat sebanyak 2877 KK miskin atau sekitar 64% dan 1374 KK atau sekitar 30% tidak memiliki tempat tinggal/ rumah.¹¹

Luas maksimum yang ditetapkan oleh UU No. 56 PRP Tahun 1960 adalah senagai berikut :

- a. Daerah dengan kepadatan penduduk sampai 50 termasuk kategori tidak padat. Batasan luas maksimumnya 15 hektar tanah sawah atau 20 hektar tanah kering.
- b. Daerah dengan kepadatan penduduk 51 sampai 250 termasuk kategori kurang padat. Batasan luas maksimumnya 10 hektar tanah sawah atau 12 hektar tanah kering.
- c. Daerah dengan kepadatan penduduk 251 sampai 400 termasuk kategori cukup padat. Batasan luas maksimumnya 7,5 hektar tanah sawah atau 9 hektar tanah kering
- d. Daerah dengan kepadatan penduduk 400 keatas termasuk kategori kurang padat. Batasan luas maksimumnya 5 hektar tanah sawah atau 6 hektar tanah kering

Berdasarkan pengklasifikasian tersebut Kabupaten Bandung termasuk kategori daerah yang sangat karena data BPS Tahun 2010 menunjukkan bahwa kepadatan penduduk Kabupaten Bandung adalah 7 per hektar atau 700 per kilometer.

¹¹ Data Monografi Desa Tarumajaya Tahun 2013

Pertumbuhan penduduk akan terus bertambah, tentu saja hal ini akan berdampak pada penguasaan tanah.

Pembatasan maksimum yang diatur dalam UU No. 56 Tahun 1960 terlalu luas untuk sekeluarga petani dan luas yang demikian hanya akan dapat dirasakan oleh petani kaya yang memiliki modal. Sedangkan petani miskin akan semakin sulit mendapatkan tanah karena terlebih dahulu telah dikuasai oleh petani kaya. Keterbatasan tanah petani miskin akan berpotensi menjadikan petani tersebut menjual tanahnya sedikit demi sedikit sehingga akhirnya dia hanya menjadi petani penggarap tak bertanah.

2. Batas Minimum

Ketentuan mengenai batas minimum kepemilikan luas tanah pertanian sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 UU No. 56 PRP Tahun 1960 adalah 2 (dua) hektar. Hal ini maksudkan dengan kepemilikan tanah minimum sebanyak 2 hektar diharapkan petani dapat mengusahakan tanahnya untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraannya, sebagaimana tujuan akhir diadakannya *Land Reform* yaitu kesejahteraan masyarakat, khususnya petani.

Kepadatan penduduk bergeser dengan cepat dan tidak sebanding dengan luas tanah yang tersedia. Atas dasar alasan tersebut apakah kondisi kepemilikan tanah pertanian di Kabupaten Bandung sekarang ini masih sejalan dengan UU No. 56 PRP Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian. Batasan minimum dua hektar tanah pertanian adalah hal yang sulit dicapai mengingat perkembangan penduduk yang sangat cepat. Selain itu, terdapat juga kendala-kendala lain dalam pelaksanaan UU No. 56 PRP Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian di Kabupaten Bandung.

Secara faktual, hasil wawancara dengan Pak Hendra bagian Ruang Tata dan Ruang Wilayah di Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Bandung¹², Kantor Pertanahan tidak dapat mencegah pemecahan tanah pertanian dengan status hak milik karena tidak ada aturan yang mengatur hal tersebut. Dari sejak awal undang-undang ini lahir hingga sekarang, Kantor Pertanahan belum memiliki sistem untuk pencegahan pemecahan lahan pertanian sehingga sangat sulit untuk menetapkan jumlah luas lahan pertanian yang dimiliki oleh petani sekeluarga.

Penetapan luas minimum pertanian dalam UU No. 56 PRP Tahun 1960 lebih menitik beratkan kepada seseorang yang memiliki area pertanian di atas 2 Ha. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan dalam Pasal 9 :

“Pemindahan hak atas tanah pertanian, kecuali pembagian warisan, dilarang apabila pemindahan hak itu mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari 2 hektar. Larangan termaksud tidak berlaku, kalau si penjual hanya memiliki bidang tanah yang luasnya kurang dari 2 hektar dan tanah itu dijual sekaligus.”

Dengan demikian, aturan ini lebih ditujukan kepada seseorang yang memiliki tanah lebih dari 2 Ha, agar ia tidak memindahkannya, yang akhirnya akan mengakibatkan jumlahnya berkurang dari 2 Ha. Tujuan dari aturan ini sebenarnya ingin menghendaki agar seorang keluarga dapat memiliki tanah minimal 2 Ha. Akan tetapi, aturan ini tidak memberikan solusi, bagaimana jika seseorang tidak memiliki tanah 2 Ha.

¹² Hasil wawancara dengan Bapak Hendra Bagian Tata Ruang dan Wilayah Kantor BPN Kabupaten Bandung tanggal 14 Juni 2019

Menurut Pasal 8, batasan minimum yang disebutkan adalah dua hektar berupa tanah sawah dan/atau tanah kering. Ketentuan Pasal 8 juga menyebutkan bahwa Pemerintah akan mengadakan usaha-usaha agar setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimal 2 (dua) hektar. Batasan ini bertujuan supaya tiap keluarga petani mempunyai tanah yang cukup luasnya untuk dapat mencapai taraf penghidupan yang layak. Pemilikan tanah pertanian selanjutnya akan lebih merata dan adil dan tidak terjadi lagi pengusaan besar-besaran tanah pertanian atau penumpukan tanah pertanian pada satu orang, sedangkan masih banyak petani yang belum memiliki tanah pertanian.

Pemerintah Kabupaten Bandung menjalankan program redistribusi tanah negara sebagai usaha yang dilakukan agar petani memiliki tanah pertanian. Program redistribusi tanah ini telah dilakukan pada tahun 2018 di kecamatan Arjasari. Program ini dilaksanakan oleh BPN Kabupaten Bandung dengan membagikan tanah seluas 90 hektar. Dalam upayanya, BPN Kabupaten Bandung pun melakukan pengawasan dengan mengadakan pemantauan terhadap tanah redistribusi tersebut setelah satu tahun.¹³

Program redistribusi tanah negara yang dianggap menjadi satu-satunya usaha agar terwujudnya luas tanah minimum khususnya di Kabupaten Bandung pun tidak terhindar dari kendala. Kendala yang dialami BPN Kabupaten Bandung adalah terbatasnya luas tanah di wilayah Kabupaten Bandung dan pengalih fungsian tanah pertanian yang sulit dikendalikan. Untuk mencegah pengalih fungsian tanah pertanian menjadi fungsi lain, pemerintah Kabupaten Bandung mengeluarkan kebijakan berupa

¹³ *Ibid.*

Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.¹⁴

3. Kendala Pelaksanaan UU No. 56 Tahun 1960 di Kabupaten Bandung

Membahas mengenai pelaksanaan suatu peraturan perundang-undang, maka kita memasuki ranah keberlakuan hukum. Orang mengatakan bahwa kaidah hukum berlaku secara faktual atau efektif, jika masyarakat nampak melakukan seperti apa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

JJH Bruggink membagi keberlakuan kaidah hukum menjadi: keberlakuan faktual atau empiris atau kaidah hukum; keberlakuan normatif atau formal kaidah hukum; dan keberlakuan evaluatif kaidah hukum.¹⁵ Dalam penelitian ini yang diteliti adalah keberlakuan factual atau empiris.

Suatu kaidah hukum itu efektif jika peraturan tersebut berhasil mengarahkan perilaku para warga masyarakat, dan itu memang salah satu tujuan dari suatu perundang-undangan. Itu sebabnya orang menyebut keberlakuan faktual hukum adalah juga efektifitas hukum.¹⁶ Namun demikian, dapat juga diteliti apakah keseluruhan perangkat kaidah hukum secara umum oleh para pejabat hukum yang berwenang diterapkan dan ditegakan.¹⁷

Seperti diketahui, setiap pengundangan suatu peraturan perundang-undang tidak lepas dari kondisi politik, sosial, dan ekonomi pada saat tersebut. Munculnya

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ JJH Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.150

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 151.

¹⁷ *Ibid.*

undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 merupakan cerminan tekad untuk melepaskan diri dari hukum agraria zaman kolonial, yang sangat eksploitatif, dualistik, dan feodalistik. Oleh karena itu, sebenarnya, Undang-Undang Pokok Agraria hanyalah salah satu saja dari sejumlah undang-undang yang pada saat itu menyimpan anti modal asing. Selain menyimpan sikap anti modal asing, Undang-Undang Pokok Agraria mempunyai sifat populis, yaitu pemihakan yang kuat terhadap kepentingan petani.

Hal ini misalnya kita dapat lihat dalam Pasal 7 Undang-Undang Pokok Agraria 1960 yang menghendaki dibatasi kepemilikan dan penguasaan tanah. Maksud dari pembatasan tersebut pada dasarnya ingin menghindari kepemilikan tanah yang tanpa batas, yang mengakibatkan kesejahteraan di masyarakat menjadi tidak merata. Sebab, Undang-undang Dasar 1945, mengamanatkan bahwa sumber daya alam yang ada di Indonesia harus diupayakan untuk menjamin kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Kabupaten Bandung mengalami pertumbuhan penduduk yang tidak diimbangi dengan luas tanah yang tetap dan berakibat kebutuhan akan tanah meningkat. Tidak heran jika tanah pertanian semakin menyusut. Tanah pertanian yang dulunya dimiliki oleh seseorang kemudian menjadi milik beberapa orang karena memang kebutuhan tanah sudah sangat mendesak.

Pemecahan tanah pertanian menjadi bagian yang lebih kecil ini sebagian besar terjadi karena pewarisan dan jual beli. Pewarisan merupakan alasan pemecahan yang tidak dapat dihindari karena hal tersebut merupakan hak pribadi dari pemilik tanah untuk membagikan tanahnya kepada keluarga yang ditinggalkan. Sedangkan dalam jual beli, mayoritas masyarakat menjual tanah karena kebutuhan ekonomi yang mendesak. Contohnya, seorang petani memiliki tanah seluas 2 hektar dan dia memiliki

anak yang sekolah di Perguruan Tinggi. Biaya untuk sekolah anaknya tersebut sama dengan harga tanah 1 hektar. Karena kebutuhan untuk membiayai sekolah anaknya dan disamping itu si petani membutuhkan tanah untuk becocok tanam, maka petani tersebut akhirnya menjual tanahnya seluas 1 hektar sesuai dengan kebutuhan sekolah anaknya. Akhirnya batas minimum 2 hektar yang ditentukan oleh Pasal 8 Undang-Undang No. 56 PRP Tahun 1960 tidak tersenuhi.

Selain terjadi pemecahan tanah pertanian yang menjadi kendala pemenuhan batas minimum 2 hektar, banyak pula dilakukan pemindahan penggunaan lahan. Hal ini terjadi karena di Kabupaten Bandung telah banyak tumbuh industri-industri yang pembangunannya dilakukan pada daerah atau kawasan yang awalnya merupakan tanah pertanian. Dan juga pertumbuhan penduduk membutuhkan lahan untuk dijadikan kawasan pemukiman yang tentu saja menggunakan tanah yang awalnya merupakan tanah pertanian pula.

Kemudian, masyarakat tidak tahu adanya aturan penetapan luas lahan pertanian. Bagaimana mereka bisa mematuhi atau melaksanakan apa yang ada dalam aturan yakni memiliki tanah pertanian minimal dua hektar apabila mereka tidak tahu mengenai peraturan ini. Selain itu, hanya ada segelintir orang yang mempunyai tanah mencapai seperti apa yang disebutkan dalam undang-undang. Sisanya, dibawah dua hektar dan bahkan masih banyak petani di Kabupaten Bandung mengerjakan tanah orang lain sebagai penggarap dalam hubungan perjanjian bagi-hasil. Para petani yang mempunyai tanah (sawah dan/atau tanah kering) sebagian besar masing-masing tanahnya kurang dari minimum. Biasanya orang-orang yang menguasai tanah-tanah

yang luas itu tidak dapat mengerjakan sendiri. Tanah-tanahnya dibagi hasilkan kepada petani-petani yang tidak bertanah atau yang tidak cukup tanahnya.

Sesungguhnya, penetapan luas minimum dan maksimum bertujuan supaya tiap keluarga petani mempunyai tanah yang cukup luasnya untuk dapat mencapai taraf penghidupan yang layak. Selain itu, bertujuan untuk mencegah dilakukannya pemecahan tanah pertanian lebih lanjut, karena hal itu akan membuat semakin jauhnya dari usaha untuk mempertinggi taraf hidup petani. Namun yang terjadi, pemecahan tanah-tanah pertanian menjadi bagian yang lebih kecil tidak bisa dihindari.

Undang-Undang No. 56 Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian mengatur bahwa batas kepemilikan tanah maksimum yang menurut aturan tersebut Kabupaten Bandung termasuk golongan sangat padat dengan ketentuan batas penguasaan tanah maksimum 5 hektar tanah sawah atau 6 hektar tanah kering. Dan dalam aturan perundang-undangan tersebut dinyatakan bahwa pemerintah mengusahakan agar petani memiliki tanah minimum 2 hektar. Melihat kondisi luas tanah pertanian di Kabupaten Bandung berbanding dengan jumlah petani, maka aturan tersebut sulit untuk diterapkan.

Suatu aturan hukum yang tidak ditegakkan akan menjadi mati suri sampai suatu waktu hukum itu akhirnya ditinggalkan dan dilupakan sehingga lenyap dan mati dalam arti sesungguhnya. Upaya penegakan hukum merupakan bagian yang menentukan suatu aturan itu akan tetap menjadi hukum atau tidak. Undang-Undang No. 56 PRP Tahun 1960 jika tidak ada pelaksanaannya, maka aturan tersebut tidak lebih dari sebuah konsep pemikiran tanpa ada realisasi dalam masyarakat. Pasal 8 menyebutkan pemerintah mengadakan usaha agar petani memiliki tanah minimum 2 hektar

sedangkan pasal 9 menerangkan larangan pemecahan tanah pertanian yang dapat berakibat semakin jauhnya kepemilikan tanah 2 hektar. Sementara yang terjadi di Kabupaten Bandung, pemecahan tanah pertanian mengakibatkan terjadi kepemilikan tanah pertanian yang semakin jauh dari 2 hektar. Tidak tercapainya tujuan hukum tersebut, merupakan fakta yang membuktikan bahwa ketentuan tersebut sudah tidak relevan khususnya di Kabupaten Bandung.

Undang-Undang No. 56 PRP Tahun 1960 perlu untuk dikaji ulang dengan menyesuaikan kondisi di lapangan saat ini. Tingkat pertumbuhan penduduk, ketersediaan tanah saat ini, terjadinya pewarisan yang mengakibatkan pemecahan tanah pertanian dan perkiraan kebutuhan masa depan dapat dijadikan dasar untuk merivisi ketentuan ini. Pada akhirnya Undang-Undang No. 56 PRP Tahun 1960 bertujuan memberdayakan petani dengan mewujudkan akses tanah terhadap petani, mengingat tanah merupakan modal utama dalam bertani. Pelaksanaannya memerlukan kemauan kuat dari Pemerintah, perencanaan yang matang, pertanggungjawaban yang jelas serta adanya evaluasi program.

Selain itu, Undang-Undang No. 56 PRP Tahun 1960 juga memerlukan aturan pelaksanaan yang terintegrasi dari mulai aturan pusat sampai aturan daerah. Karena Undang-Undang yang tidak memiliki aturan pelaksanaan tidak dapat diterapkan. Pemerintah seperti setengah-setengah untuk memperjuangkan hak petani dalam memiliki tanah pertanian supaya petani memiliki kehidupan yang layak. Namun setelah 59 tahun Undang-Undang ini hadir belum ada aturan pelaksanaan yang mendorong upaya terpenuhinya kepemilikan luas tanah minimum bagi petani.

C. Pemetaan Tanah Pertanian Di Kabupaten Bandung

Kabupaten Bandung merupakan bagian pengembangan metropolitan Bandung yang memiliki luas 176.239 km² dengan jumlah penduduk 3.174.499 jiwa dan 239.004 jiwa (20,66 %) penduduk Kabupaten Bandung bekerja sebagai petani (BPS 2010). Kabupaten Bandung adalah *hinterland* dan merupakan daerah penyangga Ibu Kota propinsi Jawa Barat. Hal ini memberikan dampak positif bagi pembangunan ekonomi dan infrastruktur peningkatan kualitas sosial.

Kondisi dan lokasi geografis Kabupaten Bandung akan memiliki dampak yang sangat baik jika dibarengi dengan kebijakan pemerintah yang tepat dalam pemetaan wilayah Kabupaten Bandung khususnya dalam bidang pertanian. Pemetaan tanah di Kabupaten Bandung dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Hal ini berdasar pada tupoksi BPN.

Tugas BPN adalah melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral. Dalam melaksanakan tugasnya, BPN menyelenggarakan fungsi yaitu :¹⁸

1. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan,
2. Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan.
3. Koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan.
4. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan.
5. Penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan.

¹⁸ <http://kab-bandung.atrbpn.go.id/Tentang-Kami/Tugas-dan-Fungsi> diakses pada 1 Juli 2019

6. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum.
7. Pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah.
8. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus.
9. Penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerjasama dengan Departemen Keuangan.
10. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah.
11. Kerja sama dengan lembaga-lembaga lain.
12. Penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan.
13. Pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan.
14. Pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan.
15. Pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan.
16. Penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan.
17. Pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.
18. Penegelolaan data dan informasi di bidang pertanahan.
19. Pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan.
20. Pembatalan dan pemberhentian hubungan hukum atas orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

21. Fungsi lain di bidang pertanahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan fungsi-fungsi diatas, BPN memiliki peran yang sangat strategis dalam pengendalian penguasaan lahan. BPN memiliki kewenangan untuk mengawasi dan mengendalikan tanah melalui pemberian izin lokasi. Dalam Perd Kabupaten Bandung Nomor 7 Tahun 2012 dijelaskan bahwa izin lokasi adalah izin yang diberikan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya.

Kewenangan BPN untuk memberikan izin lokasi menjadikan semua perizinan tata lokasi tanah akan melalui BPN, sehingga semestinya dapat dilakukan pengawasan terhadap kepemilikan tanah. Seperti yang diungkapkan Pak Hendra¹⁹ “BPN melakukan pengendalian tanah melalui pemberian sertifikat tanah.”

Peraturan mengenai Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Bandung Tahun 2007-2027 menjabarkan wilayah pertanian Kabupaten Bandung dibagi kepada 8 Wilayah Pengembangan (WP) :

1. WP Baleendah;
2. WP Banjaran;
3. WP Cicalengka;
4. WP cilengkrang-Cimeyan;
5. WP Cileunyi-Rancaekek;

¹⁹ Hasil wawancara dengan Bapak Hendra Bagian Tata Ruang dan Wilayah Kantor BPN Kabupaten Bandung tanggal 14 Juni 2019

6. Majalaya;
7. Margahayu-Margaasih;
8. Soreang-Kutawaringin-Katapang.

Potensi sektor pertanian hampir di seluruh Wilayah Pengembangan, sehingga kebijakan pengembangan sistem kota-kota dan wilayah diarahkan pada pengembangan kawasan pertanian, terutama di WP Soreang-Kutawaringin-Katapang, WP Baleendah, WP Banjaran, WP Majalaya, WP Cileunyi-Rancaekek, WP Cicalengka, dan WP Cilengkrang-Cimencyan.

Pengendalian luas tanah pertanian di Kabupaten Bandung menurut hasil wawancara²⁰ tidak melaksanakan ketentuan batas minimum yang tercantum dalam UU No. 56 PRP Tahun 1960, namun pengendalian tanah pertanian dilakukan dengan mengatur jumlah luas tanah pertanian yang harus tersedia di Kabupaten Bandung. Hal tersebut dirincikan dalam Perda Kabupaten Bandung Nomor 1 Tahun 2019 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pasal 23 Perda Kabupaten Bandung No. 1 Tahun 2019 menyatakan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Bandung ditetapkan seluas 32.046,74 hektar.²¹

Usulan penetapan lahan pertanian tersebut disampaikan oleh Dinas Pertanian kepada Kepala Perangkat Daerah yang membidangi penataan ruang yang kemudian di koordinasikan dengan Kepala Kantor Pertanahan (BPN) dan instansi terkait lainnya.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Perda Kabupaten Bandung Nomor 1 Tahun 2019 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

D. Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Undang-Undang No. 56 PRP Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

Abdul Wahab Khalaf mendefinisikan *fiqh siyasah* sebagai ilmu yang membahas tentang tatacara pengaturan ketatanegaraan Islam yang sesuai dengan prinsip-prinsip Islam, meskipun mengenai penataan semua persoalan itu tidak ada dalil khusus yang mengaturnya.

Menurut Syarif dan Zada, *Fiqh siyasah* adalah ilmu tata negara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk-beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara secara khususnya, berupa penetapan hukum, peraturan dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan Islam, guna mewujudkan kemaslahatan bagi umat manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemadharatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.²²

Dalam pembedangan *fiqh siyasah* terdapat kajian khusus mengenai *siyasah dusturiyah*, yaitu yang membahas mengenai undang-undang dasar suatu negara, yang isinya antara lain membahas bentuk pemerintahan, lembaga-lembaga negara dan hak serta kewajiban warga negara.²³

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai konstitusi tertinggi di Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadikan semua kebijakan peraturan pemerintah

²² Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah: Doktrin dan Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, Erlangga, 2008, hlm. 11

²³ *Ibid.*, hlm. 17.

melalui badan legislatif mesti berpedoman pada UUD 1945 yang merupakan kaidah dasar dalam menentukan suatu hukum yang harus dilaksanakan.

Kebijakan pemerintah dalam arti luas ini disebut undang-undang dan segala aturan dibawah hierarki peraturan perundang-undangan. Bertolak belakang dengan cita-cita hukum syara' dan juga demi kemaslahatan umum dan menghindar dari kemadharatan, maka kebijakan pemerintah harus dikembalikan pada hukum syara'. Sesuai dengan firman Allah SWT dalam Q.S. An-Nisa ayat 59 :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَ أَطِيعُوا الرَّسُولَ وَ أُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ صَلَى فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَ أَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya :”Hai orang-orang yang beriman taatilah Allah dan taatilah Rasul-Nya, dan ulil amri diantara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah dan Rasul-Nya, jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.” (Q.S An-Nisa : 59)

1. Pembatasan Luas Lahan ditinjau dari Teori Tanggungjawab Negara

Ash-Shadr menyatakan bahwa negara memiliki tanggung jawab untuk menjamin kebutuhan seluruh individu. Salah satu konsep yang terdapat dalam teori ini adalah teori intervensi negara (*at-tadakhkhul ad-daulah*). Konsep ini dikaitkan dengan gagasan ruang kosong dalam Islam. Menurut Ash-Shadr, ruang kosong adalah prinsip hukum Islam, bukan merupakan sistem statis yang terwariskan dari masa ke masa, melainkan sistem dinamis yang selaras di segala zaman. Negara memiliki kewenangan

sekaligus kewajiban untuk mengisi ruang kosong tersebut dengan aturan-aturan dinamis yang mengadaptasi perubahan zaman.²⁴

Dikeluarkannya UU No. 56 PRP Tahun 1960 Tentang Pembatasan Luas Tanah Pertanian sesuai dengan konsep *at-tadakhkhul ad-daulah* yang dikemukakan Ash-Shadr.

Hal tersebut berdasarkan luas wilayah di Indonesia khususnya di wilayah kabupaten Bandung yang terbatas. Kabupaten Bandung memiliki luas wilayah 176.238,67 hektar dan jumlah penduduk mencapai 1.178.543 jiwa, tentu saja jika penguasaan tanah dibebaskan sebebaskan-bebasnya akan membuka penguasaan tanah pada satu pihak yang nantinya akan berdampak pada keseimbangan hidup masyarakat. Maka, untuk mencegah hal tersebut, negara hadir dengan melakukan intervensi dengan mengeluarkan kebijakan berupa pembatasan penguasaan tanah.

Kebijakan yang dikeluarkan haruslah menjamin kebutuhan individu secara adil dengan tidak mengabaikan hak-hak setiap individu. Hukum syara' menjelaskan mengenai hak masyarakat Indonesia untuk memperoleh keadilan.

وَلَا تَبْخَسُوا الْمَسْئِمَةَ وَلَا تَعْنُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ

Artinya : “Dan janganlah kamu merugikan manusia pada hak-haknya dan janganlah kamu merajalela di muka bumi dengan membuat kerusakan.” (Q.S. Al-Syuara’ : 183)

Ayat lain menjelaskan

²⁴ Ija Suntana, *Op. Cit.*, hlm. 20.

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ
بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya : “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkannya dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Pendengar lagi Maha Melihat.” (Q.S. An-Nisa : 58)

2. Tinjauan Prinsip Kemaslahatan

Kajian politik ketatanegaraan Islam menjelaskan bahwa kemaslahatan terbagi kepada dua, yaitu²⁵:

- (1) *Al-maslahah al-manshushah*, merupakan maslahat yang secara langsung dijelaskan oleh hukum islam;
- (2) *Al-maslahah al-mustanbathah*, merupakan maslahat yang dirumuskan oleh pihak yang berkompeten dalam menentukan maslahat.

Sementara dilihat dari sifatnya, para ahli hukum Islam mebaginya kepada dua jenis, yaitu²⁶:

- (1) Maslahat yang bersifat individual-subjektif (*al-maslahah al-khashshah*), dan
- (2) Masalahat yang bersifat sosial-subjektif (*al-maslahah al-ammah*).

Konsep kemaslahatan berkaitan dengan *maqhosid asy-syariah* diperkenalkan oleh Syaikh Al-Juwaeni. Seperti yang diungkapkan oleh Imam Al-Ghazali bahwa hukum Islam disyariatkan untuk memelihara maslahat dan menolah *mafsadat*. Asy-

²⁵ Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyaah Dusturiyah)*, Bnadung, Pustaka Setia, 2012, hlm. 75.

²⁶ *Ibid.*

Syaitibi menegaskan bahwa tujuan utama Allah menetapkan hukum-Nya untuk terwujudnya maslahat hidup manusia baik di dunia maupun di akhirat. Oleh karena itu, penetapan hukum harus merealisasikan tujuan tersebut.

Dari segi tujuannya, para ahli hukum Islam membagi maslahat menjadi tiga tingkatan, yaitu *dharuriyat*, *hajiyyat*, dan *tahsiniyat*. Maslahat *dharuriyat* mencakup lima dasar, yaitu : (1) melindungi agama (*hifdz ad-din*); (2) melindungi nyawa (*hifdz an-nafs*); (3) melindungi akal (*hifdz al-'aql*); (4) melindungi keturunan (*hifdz an-nasl*); dan (5) melindungi harta (*hifdz al-mal*).²⁷

Maslahat *hajiyyat* mencakup pada hal-hal yang tidak terkait dengan lima hal dasar tersebut, namun memiliki nilai signifikan untuk kehidupan manusia. Sementara masalah *tahsiniyyat* mencakup hal-hal signifikan dibawah masalah *hajiyyat* dan juga merupakan aksesoris kehidupan manusia, seperti kesempatan manusia untuk dapat menambah kekayaan melebihi dari kebutuhannya.²⁸

Diterbitkannya UU No. 56 PRP Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian mengandung unsur kemaslahatan bagi masyarakat. Maslahat yang terdapat dalam UU No. 56 PRP Tahun 1960 adalah termasuk kepada *maslahat al-mustanbathah* karena dilakukan dengan penyusunan oleh orang-orang yang berkompeten di bidangnya.

Dilihat dari sifatnya, maslahat yang terkandung dalam UU ini adalah maslahat yang bersifat sosial-objektif yaitu maslahat yang menyangkut kepentingan individu dalam memenuhi kebutuhan dasarnya.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 76.

²⁸ *Ibid.*

Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah haruslah berdasarkan pada kemaslahatan, hal ini sesuai dengan kaidah

تَصَرَّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Artinya : Kebijakan imam (pemerintah) terhadap rakyatnya didasarkan pada kemaslahatan.

Termasuk pula dalam hal ini berupa revisi terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah tidak relevan dengan kondisi masyarakat. Jika terdapat undang-undang yang sudah tidak relevan bahkan dinilai utopis untuk dilaksanakan, maka pemerintah mesti memperbaiki muatan yang terkandung didalam undang-undang tersebut. Terutama jika dinilai muatan yang terkandung dalam undang-undang tersebut berpotensi merugikan masyarakat. Sebuah kaidah menyatakan:

تَغْيِيرُ الْأَحْكَامِ بِتَغْيِيرِ الْأَزْمَانَةِ وَالْأَمْكَانَةِ وَالْأَحْوَالِ وَالْعَوَاقِدِ وَالنِّيَّاتِ

Artinya: “Fatwa berubah karena perubahan waktu, tempat, keadaan, adat istiadat, dan niat.”²⁹

Undang-Undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian menjadi pengisi bagi ruang kosong yang ditinggalkan hukum Islam, yang ketentuannya disesuaikan dengan kondisi masyarakat.

Seperti yang sudah dibahas sebelumnya, bahwa pasal-pasal mengenai pembatasan luas maksimum dan minimum tidak sesuai dengan kondisi masyarakat pada saat ini. Aturan mengenai batas maksimum dan minimum yang sudah tidak relevan untuk dijalankan bisa di revisi dengan menjadikan kemaslahatan sebagai tujuan

²⁹ Dikutip dalam A. Dzajuli, *Op. Cit.*, hlm. 53. Lihat Ibnu Qosyim al-Djuziyah, *I'lam al-Muwaqiin an Rabb al-Alamin*, Dar al-Jayl, Beirut, Libanon, tt., juz III, hlm. 3.

dengan menggunakan hukum syara'. Karena doktrin Islam menyatakan bahwa kebijakan pemerintah harus berdasarkan pada kemaslahatan rakyat.

3. Tinjauan Hifdz Ummat Sebagai Maqoshid Asy-Syari'ah

Teori *maqoshid asy-syari'ah* memiliki aturan yang berdifat *dharuriyat*, *hajiyyat*, dan *tahsiniyyat*. Apabila *dharuriyat* tidak tercapai, maka kehidupan manusia akan menjadi kacau, apabila *hajiyyat* tidak terlaksanakan, maka kehidupan ini akan menjadi sesuatu yang menyulitkan, dan apabila *tahsiniyyat* tidak terwujudkan, maka kehidupan ini tidak akan menjadi indah.³⁰

Asumsi tersebut dapat dibenarkan dalam kehidupan pribadi ataupun keluarga. Akan tetapi, perlu dipikirkan kembali mengingat bahwa manusia adalah makhluk sosial yang hidup dalam sebuah tatanan masyarakat. Dalam islam, tatanan ini disebut dengan istilah ummah.

Supaya terjadi suatu keharmonisan dalam hubungan antar umat, para ulama melakukan penelitian terhadap sejumlah aturan yang ada, kemudian dikembalikan kepada Al-Qur'an dan Sunnah lalu melahirkan kaidah: *al-ashlu fi al-'alaqoh al-silm*³¹, yang artinya asal dalam hubungan itu adalah kedamaian.

Aturan yang bersifat *dharuriyah* dalam cakupan umat adalah keseimbangan hidup antara makhluk Allah dimuka bumi, *hajiyyah* adalah pemanfaatan alam dengan tidak merusaknya, dan *tahsiniyyah* ialah bersikap ramah tamah terhadap seluruh makhluk di dunia ini.³²

³⁰ A. Djazuli, *Op. Cit.*, hlm. 257.

³¹ *Ibid.*, hlm. 259. Lihat Abdul Wahab Khalaf, *al-siyasah al-Syari'ah*, Dar al-Anshar, kairo, 1977, hlm. 71.

³² A. Djazuli, *Op. Cit.*, hlm. 264

Dalil mengenai pemecahan persoalan keumatan yang terdapat dalam Al-Qur'an ataupun Hadits tidak sebanyak dalil persoalan ibadah, oleh karena itu ruang lingkup ijtihad menjadi luas. Meskipun demikian, perlu dicari nilai dan semangat Islam yang terkandung baik dalam ayat-ayat Al-Qur'an, Hadits Nabi, kaidah-kaidah *kulliy* yang memiliki keterkaitan dengan *maqoshid asy-syari'ah*. Salah satu metode yang harus terus dikembangkan adalah dan *Fath al-Dzari'ah* yang dikemukakan oleh Ibn Qayyim.

Konsep yang terkandung dalam UU No. 56 PRP Tahun 1960 adalah *Sadd ad-Dzari'ah* yaitu mencegah sesuatu agar tidak menimbulkan *mafsadat* (kerusakan). Pada dasarnya manusia memiliki sifat yang tidak pernah puas. Penguasaan tanah yang tidak dibatasi akan membuka peluang akan tertumpuknya penguasaan tanah di satu orang atau kelompok sehingga menimbulkan ketidak seimbangan terhadap kehidupan masyarakat baik secara sosial ataupun ekonomi.

Pemusatan penguasaan tanah pada segelintir pihak akan menimbulkan kesenjangan sosial yang semakin lama berpotensi menjadikan *chaos* antara petani miskin dan petani kaya. Konflik antara mereka tidak akan terhindari akibat kecemburuan sosial. Maka dari itu pembatasan penguasaan tanah pertanian haruslah dibatasi untuk mencegah terjadinya hal tersebut.

UU No. 56 PRP Tahun 1960 bertujuan mencegah monopoli tanah. Hal ini sesuai dengan konsep *Sadd al-Dzari'ah* untuk mencegah terjadinya *madharat*.

Islam tidak memberikan aturan secara rinci mengenai pembagian tanah pertanian. Setiap orang memiliki kebebasan untuk mengupayakan sesuatu untuk menjadi hak milik pribadinya, selama cara yang ditempuh tidak melanggar ketentuan

yang berlaku. Namun hukum Islam tidak bersifat kaku, dalam artian hukum Islam dapat mengalami perkembangan sesuai dengan waktu dan tempatnya.



uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG