

**LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH *ABSENTEE* DALAM PP NO. 224  
TAHUN 1961 PERSPEKTIF *MASLAHAH MURSALAH***

**SKRIPSI**

**Oleh:**

**Asiska Roudhotul Mujtahidah**

**NIM 14220134**



**JURUSAN HUKUM BISNIS SYARIAH  
FAKULTAS SYARIAH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM  
MALANG  
2018**

**LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH *ABSENTEE* DALAM PP NO. 224  
TAHUN 1961 PERSPEKTIF *MASLAHAH MURSALAH***

**SKRIPSI**

Ditujukan kepada  
Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang  
Untuk Memenuhi Salah satu Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Strata Satu  
Sarjana Hukum (SH)

Oleh:

**Asiska Roudhotul Mujtahidah**

**NIM 14220134**



**JURUSAN HUKUM BISNIS SYARIAH  
FAKULTAS SYARIAH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM  
MALANG  
2018**

**PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI**

Demi Allah,

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan,  
Penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

**LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH *ABSENTEE* DALAM PP NO. 224  
TAHUN 1961 PERSPEKTIF *MASLAHAH MURSALAH***

benar-benar merupakan karya ilmiah yang disusun sendiri, bukan duplikat atau memindah data milik orang lain, kecuali yang disebutkan referensinya secara benar. Jika di kemudian hari terbukti disusun orang lain, ada penjiplakan, duplikasi, atau memindah data orang lain, baik secara keseluruhan atau sebagian, maka skripsi dan gelar sarjana yang saya peroleh karenanya, batal demi hukum.

Malang, 28 Maret 2018

Penulis,



*Asiska*  
Asiska Roudhotul Mujtahidah

NIM 14220134



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG  
FAKULTAS SYARIAH

Terakreditasi "A" SK BAN-PT Depdiknas Nomor : 157/BAN-PT/AK-XV/S/VII/2013 (Al Ahwal Al Syakhshiyah)  
Terakreditasi "B" SK BAN-PT Nomor : 021/BAN-PT/AK-XV/S1/III/2011 (Hukum Bisnis Syariah)  
Jl. Gajayana 50 Malang 65144 Telepon (0341) 559399, Faksimile (0341) 559399  
Website: <http://syariah.uin-malang.ac.id/>

BUKTI KONSULTASI

Nama : Asiska Roudhotul Mujtahidah  
NIM/Jurusan : 14220134/Hukum Bisnis Syariah  
Dosen Pembimbing : Musleh Herry, S.H., M.Hum  
Judul skripsi : Larangan Kepemilikan Tanah *Absentee* dalam PP No. 224 Tahun 1961 Perspektif *Maslahah Mursalah*

No.	Hari/Tanggal	Materi Konsultasi	Paraf
1	Jum'at/19 Januari 2018	Proposal	
2	Rabu/31 Januari 2018	Acc Bab I, Revisi Bab II	
3	Kamis/15 Februari 2018	Revisi Bab II	
4	Senin/26 Februari 2018	Acc Bab II, Revisi Bab III	
5	Kamis/1 Maret 2018	Revisi Bab III	
6	Rabu/7 Maret 2018	Revisi Bab III	
7	Senin/12 Maret 2018	Acc Bab III	
8	Rabu/14 Maret 2018	Bab IV dan Abstrak	
9	Senin/19 Maret 2018	Acc Bab IV dan Abstrak	
10	Rabu/21 Maret 2018	Acc Skripsi	

Malang, 28 Maret 2018

Mengetahui,

a/n Dekan

Ketua Jurusan Hukum Bisnis Syariah



Dr. Fakhruddin, M.H.I

NIP. 19740819 200003 1 002

**HALAMAN PERSETUJUAN**

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara Asiska Roudhotul Mujtahidah  
NIM: 14220134 Jurusan Hukum Bisnis Syariah Fakultas Syariah Universitas  
Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:


**LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH *ABSENTEE* DALAM PP NO. 224  
TAHUN 1961 PERSPEKTIF *MASLAHAH MURSALAH***

maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-  
syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji pada Majelis Dewan Penguji.

Malang, 28 Maret 2018  
Dosen Pembimbing



Mengetahui  
Ketua Jurusan  
Hukum Bisnis Syariah  
Dr. Fakhruddin, M.H.I  
NIP. 19740819 200003 1 002

  
Musleh Harry, S.H., M.Hum  
NIP. 19680710 199903 1 002



HALAMAN PENGESAHAN

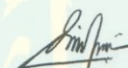
Dewan Penguji Skripsi saudara Asiska Roudhotul Mujtahidah, NIM 14220134, mahasiswa Jurusan Hukum Bisnis Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, dengan judul:


**LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH *ABSENTEE* DALAM PP NO. 224  
TAHUN 1961 PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH**

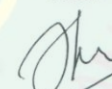
Telah dinyatakan lulus

Dewan Penguji:

1. Dr. Fakhruddin, M.H.I.  
NIP. 19740819 200003 1 002
2. H. Khoiril Anam, Lc. M.H.  
NIP. 19680715 200003 1 001
3. Musleh Harry, S.H., M.Hum  
NIP. 19680710 199903 1 002

  
Penguji Utama

  
Ketua

  
Sekretaris

Malang, 24 April 2018  
Dekan



Dr. Samullah, S.H., M.Hum  
NIP. 19651205 200003 1 001

**MOTTO**

أَمِنُوا بِاللَّهِ وَرَسُولِهِ وَأَنْفِقُوا مِمَّا جَعَلَكُمْ مُسْتَحْلِفِينَ فِيهِ ۖ فَالَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَأَنْفَقُوا هُمْ أَجْرُكَبِيرٌ ۗ

“Berimanlah kamu kepada Allah dan Rasul-Nya dan infakkanlah (di jalan Allah) sebagian dari harta yang Dia telah menjadikan kamu sebagai penguasanya (amanah). Maka orang-orang yang beriman di antara kamu dan menginfakkan (hartanya di jalan Allah) memperoleh pahala yang besar.”

(Qs. Al-Hadid [57]: 7)



## KATA PENGANTAR

*Alhamd li Allâhi Rabb al-‘Âlamîn, lâ Hawl walâ Quwwat illâ bi Allâh al-‘Âliyy al-‘Âdhim*, dengan hanya rahmat-Mu serta hidayah-Nya penulisan skripsi yang berjudul “**Larangan Kepemilikan Tanah *Absentee* dalam PP NO. 224 TAHUN 1961 Perspektif *Maslahah Mursalah*”** dapat diselesaikan dengan curahan kasih sayang-Nya, kedamaian dan ketenangan jiwa. Shalawat dan salam kita haturkan kepada baginda kita yakni Nabi Muhammad SAW yang telah mengajarkan kita tentang dari alam kegelapan menuju alam terang menderang di dalam kehidupan ini. Semoga kita tergolong orang-orang yang beriman dan mendapatkan syafaat dari beliau di hari akhir kelak. Amien.

Dengan segala daya dan upaya serta bantuan, bimbingan maupun pengarahan dan hasil diskusi dari berbagai pihak dalam proses penulisan skripsi ini, maka dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tiada batas kepada:

1. Prof. Dr. H. Abdul Haris, M.Ag., selaku Rektor Universitas Islam negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Dr. Saifullah, S.H, M.Hum, selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Dr. Fakhruddin, M. H. I, selaku Ketua Jurusan Hukum Bisnis Syariah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.



4. H. Musleh Harry, S.H., M.Hum, selaku dosen pembimbing penulis. *Syukr katsîr* penulis haturkan atas waktu yang telah beliau limpahkan untuk bimbingan, arahan, serta motivasi dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.
5. Burhanuddin Susanto, S.HI. M.Hum, selaku dosen wali penulis selama menempuh kuliah di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Terima kasih penulis haturkan kepada beliau yang telah memberikan bimbingan, saran, serta motivasi selama menempuh perkuliahan.
6. Segenap Dosen Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah menyampaikan pengajaran, mendidik, membimbing, serta mengamalkan ilmunya dengan ikhlas. Semoga Allah SWT memberikan pahala-Nya yang sepadan kepada beliau semua.
7. Staf serta Karyawan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, penulis ucapkan terima kasih atas partisipasinya dalam penyelesaian skripsi ini.
8. Teristimewa untuk kedua orangtua peneliti, Mifta'ali dan Mu'amalah (alm) yang merupakan motivasi terbesar untuk menyelesaikan pendidikan di bangku kuliah. Semoga Allah SWT memberikan panjang umur, kesehatan, rizeki yang melimpah serta keberkahan hidup dunia dan akhirat.
9. Serta pihak-pihak yang telah memberikan banyak sekali bantuan kepada penulis dan tidak bisa disebutkan satu persatu di sini.

Semoga apa yang telah saya peroleh selama kuliah di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang ini, bisa bermanfaat

bagi semua pembaca, khususnya bagi saya pribadi. Disini penulis sebagai manusia biasa yang tak pernah luput dari salah dan dosa, menyadari bahwasanya skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, penulis sangat mengharap kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini.

Malang, 28 Maret 2018

Penulis,

Asiska Roudhotul Mujtahidah

NIM 14220134



## PEDOMAN TRANSLITERASI

### A. Umum

Transliterasi ialah pemindahalihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia (Latin), bukan terjemahan bahasa Arab ke dalam bahasa Indonesia. Termasuk dalam kategori ini ialah nama Arab, sedangkan nama Arab dari bangsa selain Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan. Penulisan judul buku dalam *footnote* maupun daftar pustaka, tetap menggunakan ketentuan transliterasi ini.

Banyak pilihan dan ketentuan transliterasi yang dapat digunakan dalam penulisan karya ilmiah, baik yang berstandar internasional, maupun ketentuan khusus yang digunakan penerbit tertentu. Transliterasi yang digunakan Fakultas syariah Universitas Islam Negeri Malang (UIN) Maulana Malik Ibrahim Malang menggunakan EYD plus, yaitu transliterasi yang didasarkan atas Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, tanggal 22 Januari 1998, No. 158/1987 dan 0543.b/U/1987, sebagaimana tertera dalam buku pedoman Transliterasi Bahasa Arab (*A Guide Arabic Transliteration*), INIS Fellow 1992.

### B. Konsonan

ا	=	Tidak dilambangkan	ض	=	Dl
ب	=	B	ط	=	Th
ت	=	T	ظ	=	Dh
ث	=	Ts	ع	=	'(koma menghadap ke atas)
ج	=	J	غ	=	Gh

ح	=	H	ف	=	F
خ	=	Kh	ق	=	Q
د	=	D	ك	=	K
ذ	=	Dz	ل	=	L
ر	=	R	م	=	M
ز	=	Z	ن	=	N
س	=	S	و	=	W
ش	=	Sy	هـ	=	H
ط	=	Sh	ي	=	Y

Hamzah (ء) yang sering dilambangkan dengan alif, apabila terletak diawal kata maka dalam transliterasinya mengikuti vokalnya, tidak dilambangkan, namun apabila terletak di tengah atau di akhir kata maka dilambangkan dengan tanda komadiatas (’), berbalik dengan koma (‘), untuk pengganti lambang “ع”.

### C. Vokal, Panjang, dan Diftong

Setiap penulisan bahasa Arab dalam bentuk tulisan latin vokal *fathah* ditulis dengan “a”, *kasrah* dengan “i”, *dlommah* dengan “u”, sedangkan bacaan panjang masing-masing ditulis dengan cara sebagai berikut:

Vokal (a) panjang = â misalnya قال menjadi qâla

Vokal (i) panjang = î misalnya قيل menjadi qîla

Vokal (u) panjang = û misalnya دون menjadi dûna

Khusus untuk bacaan ya’ nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan “i”, melainkan tetap ditulis dengan “iy” agar dapat menggambarkan ya’ nisbat diakhirnya. Begitu juga untuk suara diftong, wawu dan ya’ setelah *fathah* ditulis dengan “aw” dan “ay”. Perhatikan contoh berikut:

Diftong (aw) = و misalnya قول menjadi qawlun

Diftong (ay) = ي misalnya خير menjadi khayrun

#### D. Ta'marbûthah (ة)

*Ta'marbûthah* ditransliterasikan dengan “t” jika berada ditengah-tengah kalimat, tetapi apabila *ta'marbûthah* tersebut berada diakhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “h” misalnya: الرسالة للمدرسة menjadi *al-risalat li al-mudarrisah*, atau apabila berada ditengah-tengah kalimat yang terdiri dari susunan *mudlaf* dan *mudlaf ilayh*, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “t” yang disambungkan dengan kalimat berikutnya, misalnya: في رحمة الله menjadi *fi rahmatillâh*.

#### E. Kata Sandang dan Lafadh al-Jalâlah

Kata sandang berupa “al” (ال) ditulis dengan huruf kecil, kecuali terletak di awal kalimat, sedangkan “al” dalam lafadh jalâlah yang berada di tengah-tengah kalimat yang disandarkan (*idhafah*) maka dihilangkan. Perhatikan contoh-contoh berikut ini:

1. Al-Imâm al-Bukhâriy mengatakan...
2. Al-Imâm al-Bukhâriy dalam muqaddimah kitabnya menjelaskan...
3. *Masyâ' Allâh kâna wa mâ lam yasya' lam yakun.*
4. *Billâh 'azza wa jalla.*



## F. Nama dan Kata Arab Terindonesiakan

Pada prinsipnya setiap kata yang berasal dari bahasa Arab harus ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Apabila kata tersebut merupakan nama Arab dari orang Indonesia atau bahasa Arab yang sudah terindonesiakan, tidak perlu ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Perhatikan contoh berikut:

“... Abdurrahman Wahid, mantan Presiden RI keempat, dan Amin Rais, mantan Ketua MPR pada masa yang sama, telah melakukan kesepakatan untuk menghapuskan nepotisme, kolusi dan korupsi di muka bumi Indonesia, dengan salah satu caranya melalui pengintensifan diberbagai kantor pemerintahan, namun ...”

Perhatikan penulisan nama “Abdurrahman Wahid”, “Amin Rais” dan kata “shalat” ditulis dengan menggunakan tata cara penulisan bahasa Indonesia yang disesuaikan dengan penulisan namanya. Kata-kata tersebut sekalipun berasal dari bahasa Arab, namun ia berupa nama dari orang Indonesia terindonesiakan, untuk itu tidak ditulis dengan cara “Abd al-Rahmân Wahîd”, “Amîn Raîs” dan bukan ditulis dengan “shalât”.

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL .....	i
HALAMAN JUDUL .....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	iii
BUKTI KONSULTASI .....	iv
HALAMAN PERSETUJUAN .....	v
HALAMAN PENGESAHAN .....	vi
MOTTO.....	vii
KATA PENGANTAR .....	viii
PEDOMAN TRANSLITERASI.....	xi
DAFTAR ISI .....	xv
DAFTAR TABEL .....	xvii
DAFTAR GRAFIK.....	xviii
ABSTRAK .....	xix
ABSTRACT .....	xx
ملخص البحث .....	xxi
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Manfaat Penelitian.....	8
E. Metode Penelitian.....	9
F. Penelitian Terdahulu.....	15
G. Sistematika Pembahasan.....	21
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	23
A. Larangan .....	23
B. Kepemilikan Tanah .....	25

1. Kepemilikan Tanah Menurut Perundang-undangan.....	25
2. Kepemilikan Tanah menurut Hukum Islam.....	33
a. Pengertian Kepemilikan .....	33
b. Kedudukan dan Fungsi Tanah .....	34
c. Klasifikasi Hak Atas Tanah.....	38
C. Tanah Absentee .....	42
1. Pengertian Tanah Absentee.....	42
2. Dasar Hukum Larangan Kepemilikan Tanah Absentee .....	45
3. Kewajiban Bagi Pemilik Tanah Absentee .....	45
4. Sanksi .....	50
D. Masalah Mursalah .....	50
1. Pengertian Masalah.....	50
2. Dasar Hukum .....	51
3. Pembagian Masalah .....	52
4. Persyaratan Masalah Mursalah.....	56
5. Kedudukan Masalah Mursalah dan Kehujjahannya .....	57
<b>BAB III PEMBAHASAN .....</b>	<b>59</b>
A. Urgensi Larangan Kepemilikan Tanah Absentee .....	59
B. Tanah Absentee Perspektif <i>Masalah Mursalah</i> .....	74
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>83</b>
A. Kesimpulan .....	83
B. Saran .....	84
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TABEL

Tabel I Penelitian Terdahulu .....

Tabel II Luas Maksimum Tanah Pertanian .....



## DAFTAR GRAFIK

Grafik I Luas Lahan yang Dimiliki secara Absentee di Indonesia Tahun 2009-2013.....

Grafik II Luas Lahan yang Dimiliki secara Absentee Menurut Pulau di Indonesia Tahun 2009-2013.....





## ABSTRAK

Asiska Roudhotul Mujtahidah, 14220134, 2018, **Larangan Kepemilikan Tanah *Absentee* Dalam PP No. 224 Tahun 1961 Perspektif *Maslahah Mursalah*, Skripsi, Jurusan Hukum Bisnis Syari'ah, Fakultas Syari'ah, Universitas Islam Negeri (UIN) Maulana Malik Ibrahim Malang, Pembimbing: Musleh Herry, S.H., M.Hum.**

---

**Kata kunci:** Tanah *Absentee*, PP 224/1961, *Maslahah Mursalah*

Tanah merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup manusia, baik sebagai tempat bermukim maupun untuk bercocok tanam. Sebagai pelaksanaan dari pasal 10 UUPA, pemerintah mengeluarkan PP No. 224 tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian dan Pemberian Ganti Kerugian. Dalam pasal 3 PP No. 224 tahun 1961 jo. Pasal 1 PP No. 41 Tahun 1964 yang mengatur tentang larangan kepemilikan tanah *absentee*.

Penelitian ini terdapat rumusan masalah yaitu: 1) Apa urgensi dari larangan kepemilikan tanah *absentee* pada saat ini? 2) Bagaimana larangan kepemilikan tanah *absentee* dalam PP No. 224 Tahun 1961 perspektif *maslahah mursalah*? Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan urgensi dari larangan kepemilikan tanah *absentee* pada saat ini perspektif *maslahah mursalah*.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Pengumpulan bahan hukum menggunakan metode studi pustaka yang diperoleh dari perpustakaan melalui penelusuran terhadap buku-buku literatur maupun perundang-undangan, baik yang bersifat primer, sekunder dan tersier.

Penelitian ini menunjukkan bahwa larangan kepemilikan tanah *absentee* perlu diatur pelarangannya, karena banyaknya seseorang yang menguasai lahan yang tidak dikerjakan/dusahakan sendiri secara efisien, hal ini dibuktikan dengan adanya data statistik yang dikeluarkan oleh Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian-Kementrian Pertanian, bahwa dalam rentang tahun 2009 sampai 2013, jumlah lahan yang dimiliki secara *absentee* mencapai 14.000.000 hektar. Peraturan tersebut telah sesuai dengan konsep *maslahah mursalah*, dimana peraturan tersebut di samping membawa manfaat bagi manusia, juga tidak bertentangan dengan *dalil syara'*.

## ABSTRACT

Asiska Roudhotul Mujtahidah, 14220134, 2018, **The Prohibition on The Ownership of *Absentee* Land in Government Regulation Number 224 of 1961 Perspective of *Maslahah Mursalah***, Thesis, Business Law Syariah Department, Syariah Faculty, State Islamic University (UIN) Maulana Malik Ibrahim Malang. Advisor: Musleh Herry, S.H., M.Hum.

---

Keywords: Absentee Land, PP 224/1961, *Maslahah Mursalah*

The land is one of the main sources for human survival, as a habitation and farm. For the implementation of article 10 of UUPA, the government made regulation on government regulation (Peraturan Pemerintah) No. 224 of 1961 about the Implementation of Land Distribution and The Provision of Compensation. In article 3 PP No. 224 of 1961 conjunction with article 1 of PP No. 41 of 1964, that regulated the prohibition on the ownership of absentee land.

The research problems are: 1) What are the urgencies of the prohibition on the ownership of absentee land this time? 2) How are the prohibition of the ownership of absentee land in PP No. 224 of 1961 based on the perspective of *masalah mursalah*? The purpose of this study was to describe the urgency of the prohibition for absentee land ownership perspective *masalah mursalah*.

The research is a normative legal research that use a statute and conceptual approach. The collection of material laws use literature methods obtained from library by searching literature books or legislation, whether primary, secondary and tersier.

This research showed that the prohibition of the ownership of the absentee land need to be prohibited, because a lot of individuals who take a charge of the land that were not done effisiently. It can be approved by using data statistic issued by Data Center and System Information of The Ministry of Agriculture, that, from 2009 to 2013, amount of the land owned in absentee can reach 14.000.000 hectares. There regulations have been in accordance with the concept of “*masalah mursalah*”, not only give and bring advantages for human, but also not in conflict with “*dalil syara*”.

## ملخص البحث

أسسكى روضة المجتهدة ، ، 14220134، المنع إستحقاق ملكية الأراضي الغائبين  
Absentee في الدستور رقم 224 العام 1961 منظور من المصلحة المرسله، ، قسم قانون  
الأعمال ، الشريعة ، كلية الشريعة ، الجامعة الإسلامية الحكومية ( NIU ) مولانا مالك  
إبراهيم مالانج ، المشرف: مصلح هيري الماجستير.

الكلمات المفتاحية: *Absentee* ، الدستور 224 العام 1961 ، المصلحة المرسله

الأرض هي أحد المصادر الرئيسية للبقاء على قيد الحياة ، كمكان للعيش وزراعة المحاصيل.  
كما تنفيذ المادة 10 من APUU ، أصدرت الحكومة رقم 224 لعام 1961 بشأن تنفيذ التوزيع  
والفداء. في المادة 3 من الدستور رقم العام 1961. المادة 1 الدستور 41 العام 1964 الذي ينظم  
حظر ملكية الأراضي الغائبين.

علي هذا البحث لأسئلة مشكلة في صياغة ما يلي: أولاً ما مدى إلحاح الحظر المفروض  
على ملكية الأراضي الغائبة في هذا الوقت؟ ثانياً كيف يتم حظر ملكية الأراضي الغائبين في  
الدستور رقم 224 العام 1961 منظور المصلحة المرسله؟ الغرض من هذه البحث هو وصف إلحاح  
الحظر المفروض على ملكية الأرض *absentee* في المنظور الحالي المصلحة المرسله.  
هذا البحث هو بحث قانوني معياري يستخدم مقارنة التشريع والمفاهيمية. جمع المواد  
القانونية باستخدام أساليب الدراسة الأدبية التي تم الحصول عليها من المكتبات من خلال البحث  
عن الكتب والتشريعات الأدبية ، سواء الأولية والثانوية.

تُظهر هذه الدراسة أن الحظر المفروض على ملكية الأراضي *absentee* يحتاج إلى تنظيم في  
حظره، لأن عدد الأشخاص الذين يسيطرون على الأرض لم تتم أو بجهودهم الخاصة بكفاءة،  
ويتضح ذلك من خلال وجود البيانات ونظم المعلومات الزراعية. الوزارات الزراعية، أنه في الفترة من  
عام 2009 تصل 2013 مساحة الأرض التي يملكها الغائب إلى 14.000.000 هكتار. القواعد تم  
وفقاً لمفهوم المصالحات المرسلات حيث التنظيم بالإضافة إلى جلب فوائد للبشر هو أيضاً لا  
يتعارض مع حجة الشريعة.



**BAB I**  
**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang Masalah**

Tanah merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup manusia. Tanah juga merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui dan faktor produksi utama bagi pembangunan maupun untuk kebutuhan hidup manusia, dalam melakukan aktivitas apapun manusia tidak bisa lepas dari tanah.

Di negara agraris sebagian besar penduduknya memiliki penghidupan dan memiliki mata pencaharian dalam lapangan pertanian, sehingga tanah sangat berarti bagi sumber penghidupan manusia, baik sebagai tempat bermukim atau bertempat tinggal maupun untuk bercocok tanam. Tanah adalah salah satu

hajat hidup orang banyak, yang merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa yang wajib dipelihara agar tidak terjadi kerusakan tanah sehingga lebih berdaya guna dan berhasil guna bagi kesejahteraan masyarakat.

Sektor pertanian mempunyai peranan yang penting bagi perekonomian negara-negara berkembang seperti Indonesia. Sektor pertanian merupakan motor penggerak kemajuan dan perkembangan ekonomi. Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat penting, bukan saja karena fungsinya sebagai faktor produksi, tetapi juga karena implikasi fungsi sosialnya. Dari tanahlah pula kesejahteraan petani berawal.<sup>1</sup>

Demikian pentingnya kegunaan tanah bagi hidup dan kehidupan manusia, maka campur tangan Negara melalui aparatnya dalam tatanan hukum pertanahan merupakan hal yang mutlak.<sup>2</sup> Sejak Indonesia menyatakan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus Tahun 1945, kemudian disusul dengan lahirnya UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 memberikan landasan bagi pemerintah untuk membentuk hukum agraria nasional, yang dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) yang menentukan:

“Bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.<sup>3</sup>

Sebelum tahun 1960, di Indonesia berlaku dualisme hukum pertanahan, yaitu antara hukum kolonial Belanda dan hukum adat bagi penduduk asli atau pribumi. Sampai akhirnya, pada tanggal 24 September 1960, yang merupakan hari bersejarah karena pada tanggal tersebut telah diundangkan dan dinyatakan

<sup>1</sup> Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 9.

<sup>2</sup>Hambali Thalib, *Sanksi Pidana dalam Konflik Pertanahan; Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan di Luar Kodifikasi Hukum Pidana* (Jakarta: Kencana, 2009), 1.

<sup>3</sup> Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945



berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA).<sup>4</sup> Dengan diundangkannya UUPA tersebut terjadi perubahan fundamental pada hukum agraria Indonesia, yaitu dengan menghilangkan dualisme hukum pertanahan di Indonesia. Sejak saat itu terjadilah unifikasi di bidang hukum tanah, antara Hukum Tanah Adat dan Hukum Tanah Barat dengan menghapuskan atau menyatakan tidak berlaku lagi peraturan-peraturan hukum tanah lama dan menyatakan berlakunya hukum tanah nasional.

Dalam usianya yang mencapai 57 tahun, ada lima masalah di bidang pertanahan yang sering mencuat ke permukaan, yaitu fungsi sosial tanah (Pasal 6), batas minimum pemilikan tanah (Pasal 7), pemilikan tanah *Absentee* atau *guntai* (Pasal 10), monopoli pemilikan tanah (Pasal 13), dan penetapan ganti rugi tanah untuk kepentingan umum (Pasal 18). Kelima hal ini baik secara langsung maupun tidak memicu munculnya berbagai bentuk konflik pertanahan, yang tidak mudah diselesaikan.<sup>5</sup>

Salah satu yang cukup penting dengan diundangkannya UUPA antara lain ialah yang berhubungan dengan ketentuan-ketentuan dalam reformasi pertanahan (dicanangkannya program *landreform*), yaitu meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.<sup>6</sup> Adapun salah satu program *landreform* adalah larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee*.

---

<sup>4</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 2008), 1.

<sup>5</sup> Supriadi, *Hukum Agraria* (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), 96.

<sup>6</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif* (Jakarta: Kencana, 2012), 213.

Dalam Hukum Tanah Nasional menetapkan salah satu asas, yaitu tanah pertanian harus dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya dan mencegah cara-cara bersifat pemerasan.<sup>7</sup> Asas ini dicantumkan dalam Pasal 10 ayat (1) yaitu:

“Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”.<sup>8</sup>

Secara implisit, ketentuan Pasal 10 ayat (1) UUPA menetapkan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Agar tanah pertanian dapat dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya, maka diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara *absentee*, atau dalam bahasa Sunda disebut *guntai*.<sup>9</sup> Yang dimaksud dengan tanah *absentee* adalah tanah pertanian yang terletak di luar kecamatan tempat tinggal pemiliknya.<sup>10</sup> Ketentuan-ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Sedangkan dasar hukumnya adalah pasal 10 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria dan Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 Tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Guntai (Absentee)* Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri.

Dalam kehidupan sehari-hari, meskipun dilarang, pemilikan hak atas tanah *absentee* yang diperoleh dari peristiwa hukum banyak dijumpai di masyarakat. Sebagai contoh, ada sebidang tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang pada kenyataannya sudah tidak dikuasainya lagi karena telah beralih secara

<sup>7</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, 217-218.

<sup>8</sup> Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria.

<sup>9</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, 218.

<sup>10</sup> M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 188.

diam-diam ke tangan orang lain yang berdomisili di luar kecamatan letak tanah tersebut berada. Pada dasarnya hal tersebut sudah diketahui oleh masyarakat itu sendiri.

Di samping itu, berkembangnya teknologi serta pembangunan di bidang ekonomi mengakibatkan pola pikir kehidupan dan kebiasaan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya mengalami perubahan. Masyarakat dalam memenuhi kehidupan hidupnya tidak mengandalkan lahan pertanian, melainkan pada jalannya mesin-mesin pabrik, khususnya di daerah perkotaan. Namun demikian, perubahan tersebut masyarakat Indonesia belum bisa dikatakan sebagai masyarakat industri. Alasan pekerjaan dan perekonomian yang lebih menjanjikan menyebabkan mereka memilih bertempat tinggal di kota meskipun mereka mempunyai tanah pertanian di desa. Hal tersebut menyebabkan tanah pertanian yang seharusnya dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya akan tetapi karena faktor tersebut pada akhirnya tanah pertanian tersebut dibiarkan terlantar atau dikerjakan oleh buruh tani, akan tetapi tidak diimbangi dengan pemberian upah yang layak.

Dalam data BPS pada bulan Februari 2016, jumlah tenaga kerja di Indonesia tercatat 120,6 juta orang. Dari angka tersebut, 38,2 juta orang (31,7%) adalah pekerja di sektor pertanian. Jumlah ini merupakan yang terbesar di antara tenaga kerja dari semua sektor. Dari semua pekerja di sektor ini, terdapat sekitar 80% pekerja yang digolongkan sebagai buruh tani juga petani miskin. Jumlah kedua kelompok tersebut mencapai 30,6 juta jiwa itu,

adalah bagian dari proletariat pedesaan atau semi proletariat pedesaan yang terlibat hubungan pemberi dan penerima kerja.<sup>11</sup>

Dalam Hukum Islam, kepemilikan tanah oleh seseorang dalam konteks individual dalam relasi sosial secara yuridis, diakui. Pemilik tanah mempunyai kewenangan untuk menggunakan (*tasarruf*), sesuai dengan keinginannya. Kewenangan manusia atas kepemilikan harta (*haq al-milkiyyah/ property right*), dalam kaidah hukum Islam, dilindungi dalam bingkai *hifzu al-mal* sebagai salah satu prinsip *al-kulliyah al-khams*.<sup>12</sup> Prinsip tersebut merupakan bentuk perwujudan dari *masalah mursalah daruriaat*, karena tanah merupakan kebutuhan hajat hidup orang banyak yang sangat primer.

Dalam pandangan Hukum Islam dijelaskan pula bahwa Islam tidak hanya mengakui pemilikan harta (tanah) secara perorangan, artinya hanya mementingkan kepentingan pribadi, tetapi juga mengakui pemilikan secara umum sehingga dapat dimanfaatkan oleh orang banyak.

Kepemilikan seseorang atas tanah, sebagaimana kepemilikan atas harta benda yang lainnya, dalam penggunaannya, haruslah mempertimbangkan aspek-aspek yang bersifat sosial. Kebebasan seseorang atas hak miliknya dibatasi oleh hak-hak orang lain baik secara individual maupun kelompok.

Dalam konteks ini, telah diatur dalam hadits Nabi tentang fungsi-fungsi sosial

---

<sup>11</sup> Ableh Tibur, "80% Petani itu Buruh", <http://kabarburuh.com/2016/09/20/hari-tani-nasional-2016-apa-yang-akan-kita-lakukan/>, diakses tanggal 20 Maret 2018.

<sup>12</sup> Ridwan, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam* (Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2010), 8-9.

yang melekat pada hak milik atas tanah hubungannya dengan kepentingan-kepentingan orang lain dan *public sphere* (ruang publik).<sup>13</sup>

Selain itu, agama Islam menjelaskan juga tentang keadilan dan *ta'zir* (sanksi) dalam pelanggaran yang terjadi, hukum Islam juga menjelaskan tentang adanya keseimbangan hukum antara suatu hal yang mempunyai pengaruh kuat di antara hukum Islam tersebut. Dengan menggunakan hukum Islam khusus seperti *masalah mursalah* maka akan memunculkan kemaslahatan umat yang dapat memelihara aspek kehidupan manusia. Seperti halnya dalam ayat al-Qur'an Surat al-Anbiyā' ayat 107, sebagai berikut:

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ ١٠٧

“Dan tiadalah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam”<sup>14</sup>

Dari penjelasan di atas, dapat dipahami bahwa permasalahan yang menyangkut tentang kelangsungan hidup manusia (tanah) tersebut sangat sensitif karena setiap manusia pasti membutuhkan tanah untuk kebutuhan hidupnya, walaupun sudah diatur oleh Pemerintah sebagai pelaksana dari Pasal 10 ayat (1) UUPA yang menjadi dasar berlakunya PP No. 224 Tahun 1961, akan tetapi sejak diberlakukannya peraturan tersebut hingga sekarang masih banyak ditemukan ketidaksesuaian dengan peraturan yang berlaku, oleh karena itu penulis tertarik untuk meneliti tentang **“Larangan Kepemilikan Tanah *Absentee* Dalam Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Perspektif *Maslahah Mursalah*”**.

<sup>13</sup> Ridwan, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam*, 9.

<sup>14</sup> Qs. al-Anbiya (21): 107.



## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis merumuskan pokok masalah yang selanjutnya dapat dijadikan fokus utama dalam penelitian ini, di antaranya:

1. Apakah urgensi dari larangan tanah *absentee* pada saat ini?
2. Bagaimana larangan kepemilikan tanah *absentee* dalam Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 perspektif *masalah mursalah*?

## C. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis memiliki beberapa tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui urgensi dari larangan tanah *absentee* pada saat ini.
2. Untuk menganalisis larangan kepemilikan tanah *absentee* dalam Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 perspektif *masalah mursalah*.

## D. Manfaat Penelitian

Tujuan akhir dari sebuah penelitian tidak lain adalah untuk memperoleh sebuah kemanfaatan, baik bagi penulis maupun pembaca. Adapun manfaat dari penelitian yang dilakukan penulis yaitu:

1. Secara Teoritis

Tujuan dari penelitian yang akan dilakukan oleh penulis adalah untuk memberikan sumbangsih terhadap pengembangan ilmu pengetahuan di lingkungan akademis fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Selain itu, dengan penelitian ini dapat dipergunakan sebagai sumber referensi bagi kalangan akademisi secara

umum dalam penelitian selanjutnya yang sejenis di masa yang akan datang.

## 2. Secara Praktis

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah penelitian ini diharapkan akan bermanfaat bagi penulis dan juga pembaca yang belum mengetahui tentang larangan kepemilikan tanah secara *absentee* dalam Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 perspektif *masalah mursalah*.

## E. Metode Penelitian

Agar dapat mempertegas dan memperjelas arah tujuan penelitian, maka peneliti perlu memaparkan metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini. Dalam metode penelitian yang digunakan kali ini, peneliti akan membahas beberapa hal sebagai berikut:

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian (*research*) berarti pencarian kembali. Pencarian yang dimaksud dalam buku ini adalah pencarian terhadap pengetahuan yang benar (ilmiah), karena hasil dari pencarian ini akan dipakai untuk menjawab permasalahan tertentu.<sup>15</sup>

Jenis penelitian ini termasuk kedalam kategori penelitian hukum normatif (*legal research*) yang mana penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.<sup>16</sup> Penelitian hukum normatif ini difokuskan untuk mengkaji kaidah-kaidah atau norma-

<sup>15</sup>Amiruddin dan Zainal Azikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rajawali Press, 2006), 19.

<sup>16</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), 13.

norma yang ada dalam hukum positif yang berlaku dan yang berhubungan dengan substansi dalam penelitian ini. Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah terkait dengan larangan kepemilikan tanah *absentee* dalam Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 perspektif *masalah mursalah*.

## 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan merupakan suatu persoalan yang berhubungan dengan cara seseorang meninjau dan bagaimana cara menghampiri persoalan tersebut sesuai dengan disiplin ilmu yang dimilikinya.<sup>17</sup> Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.<sup>18</sup> Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 dan berbagai peraturan lainnya yang terkait dengan penelitian ini.

Selanjutnya peneliti menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam Ilmu Hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan/doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan

---

<sup>17</sup>Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum* (Bandung: CV Mandar Maju, 2008), 126.

<sup>18</sup>Johnny Ibrahim, *Teori&Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), 302.

pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan.<sup>19</sup> Mengacu pada permasalahan yang akan dikaji terkait larang pemilikan tanah *absentee* ditinjau dari perspektif *masalah mursalah*.

### 3. Bahan Hukum

Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrial. Pada penelitian hukum jenis ini, acapkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Oleh karena itu, sebagai sumber datanya hanyalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, atau data tersier.<sup>20</sup>

#### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum mengikat, seperti norma, perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>21</sup> Peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 dan konsep *masalah mursalah*.

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya,

<sup>19</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2014), 177.

<sup>20</sup>Amiruddin dan Zainal Azikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, 118.

<sup>21</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, h. 181.

Rancangan Undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.<sup>22</sup> Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah menggunakan Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, Undang-undang No. 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Secara *Absentee* (*Guntai*) Bagi Pensiunan Pegawai Negeri, buku-buku, skripsi, dan jurnal-jurnal yang terkait dengan larangan kepemilikan tanah *absentee* dan konsep *masalah mursalah*.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia.<sup>23</sup>

4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam bagian ini dijelaskan urutan kerja, alat, dan cara pengumpulan data primer maupun sekunder yang disesuaikan dengan pendekatan penelitian. Metode pengumpulan bahan hukum primer dalam penelitian normatif antara lain dengan melakukan penentuan bahan hukum, inventarisasi bahan hukum yang relevan, dan pengkajian bahan hukum.<sup>24</sup>

Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah hasil dari proses metode dokumentasi beberapa buku, tulisan, makalah, artikel, majalah jurnal, koran atau karya para pakar yang relevan

<sup>22</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI-Press, 2006), 52.

<sup>23</sup>Amiruddin dan Zainal Azikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, 119.

<sup>24</sup>Pedoman Penulisan Karya Ilmiah, Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, 22.



dengan tema kajian. Dan bahan hukum tersier diperoleh dengan mengutip langsung dari kamus glosarium dan doktrin-doktrin yang berkaitan langsung dengan masalah yang dapat diangkat penulis.

Bahan-bahan hukum tersebut dikumpulkan dengan cara mengunjungi perpustakaan pusat Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dan media internet, untuk menginventaris semua bahan-bahan yang berkaitan dengan larangan kepemilikan tanah secara *absentee* dan konsep *masalah mursalah*.

#### 5. Metode Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Pada bagian ini dijelaskan tentang prosedur pengolahan dan analisis bahan hukum, sesudah dengan pendekatan yang dipergunakan. Dalam penelitian ini menggunakan metode pengolahan bahan hukum, di antaranya:

##### a. *Editing*

Proses *editing* adalah proses pemeriksaan kembali bahan-bahan hukum yang diperoleh terutama mengenai kelengkapannya, kesesuaian, serta relevansinya dengan bahan hukum yang lain. Jadi pada proses ini penulis memeriksa kembali bahan-bahan hukum atau informasi yang terkait dengan penelitian larangan kepemilikan tanah *absentee*, agar hal tersebut menjadi sebuah informasi yang akurat.

##### b. *Coding*

Proses *coding* yakni memberikan catatan atau tanda pada setiap jenis sumber bahan hukum (perundang-undangan, literatur, atau

dokumen) pemegang hak cipta (nama penulis, tahun terbit) dan urutan rumusan masalah. Dalam proses ini, penulis akan memberikan catatan pada literatur-literatur yang digunakan atau undang-undang yang menjadi landasan maupun pendukung dalam meneliti permasalahan larangan kepemilikan tanah absentee tersebut.

c. *Reconstructing*

Rekonstruksi bahan (*reconstructing*) yakni dengan menyusun ulang bahan hukum, dimana peneliti akan mengerucutkan persoalan di atas dengan menguraikan bahan hukum dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan pembaca untuk memahami dan menginterpretasi. Dalam proses ini, penulis akan menyusun bahan hukum yang didapat atau diperoleh dari berbagai sumber informasi yang berkaitan dengan larangan kepemilikan tanah *absentee*. Sehingga data yang diperoleh benar dan sesuai dengan apa yang diharapkan.

d. *Systematizing*

Langkah terakhir pengolahan bahan hukum dalam penelitian ini yakni mensistematisasikan bahan hukum (*systematizing*) yaitu menempatkan bahan hukum berurutan menurut kerangka sistematika pembahasan berdasarkan urutan rumusan masalah.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup>Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), 57.

## F. Penelitian Terdahulu

Untuk mengetahui keorsinilan hasil penelitian, berikut di bawah ini adalah beberapa judul skripsi dan jurnal yang diangkat dan pernah diteliti oleh para peneliti terdahulu. Beberapa judul skripsi dan jurnal tersebut yaitu:

1. Skripsi yang ditulis oleh Ayu Dwi Sesanti, merupakan mahasiswa jurusan Hukum Bisnis Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang tahun 2017 yang berjudul "*Pengawasan Kepemilikan Tanah Absentee Ditinjau dari Hukum Islam (Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Malang)*"<sup>26</sup>. Penelitian tersebut termasuk dalam kategori penelitian hukum empiris yang menggunakan metode kualitatif dan pendekatan deskriptif analitis. Dalam penelitian tersebut menjelaskan pengawasan kepemilikan tanah *absentee* ditinjau dari Hukum Islam (studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Malang).

Menurut Hukum Islam terkait dengan kepemilikan tanah *absentee*, bahwa Hukum Islam tidak membahas secara khusus tentang pemilikan tanah *absentee*, tetapi ada beberapa hal yang menyatakan tentang kepemilikan tanah, sebagaimana diatur dalam hadits Nabi yang menegaskan bahwa Nabi pernah menganjurkan kepada para sahabatnya bahwa "Siapa yang memiliki tanah maka hendaknya ditanami atau diberikan kepada kawannya, jika tidak diberikan maka ditahan saja"<sup>27</sup>.

Dari hadits tersebut dijelaskan bahwa hendaklah tanah diusahakan dan

---

<sup>26</sup>Ayu Dwi Sesanti, *Pengawasan Kepemilikan Tanah Absentee Ditinjau dari Hukum Islam (Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Malang)*, skripsi, (Malang: UIN Maulana Malik Ibrahim, 2017), 6.

<sup>27</sup>Ayu Dwi Sesanti, *Pengawasan kepemilikan Tanah Absentee Ditinjau dari Hukum islam (Studi di Kantor Pertanahan kabupaten Malang)*, 111.

dikerjakan secara aktif agar tanah menjadi aktif dan berhasil guna dan mendapatkan manfaatnya, apabila tanah tersebut ditelantarkan maka sesuai dengan hadits di atas, diperintahkan oleh Rasulullah SAW. untuk menahan tanah tersebut, yang dimaksud di sini adalah Pemerintah dapat mengambilnya untuk kemudian dimanfaatkan. Hal ini didasari pada konsep pengawasan menurut Hukum Islam yaitu *Hifdhu Al-Mal* (Menjaga Harta).

Poin kedua yang dapat diambil dari penelitian ini adalah sistem pengawasan kepemilikan tanah *absentee* yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Malang pelaksanaannya belum efektif atau tidak maksimal karena pengawasan yang dilakukan hanya pengawasan secara administrasi saja. Hal ini karena terdapat beberapa faktor yang menyebabkan pelaksanaannya tidak efektif, di antaranya adalah kurangnya sosialisasi atau sarana dan prasarana; kurangnya data yang dimiliki oleh Kantor Badan Pertanahan nasional; kurangnya pihak Kantor Badan Pertanahan yang berlangsung terjun untuk mengawasi adanya kepemilikan tanah *absentee*; dan kurangnya pemberlakuan sanksi administrasi yang telah ditentukan oleh Undang-undang.<sup>28</sup>

Pada penelitian ini lebih fokus mengkaji larangan kepemilikan tanah *absentee* ditinjau dari Hukum Islam, sedangkan pada penelitian yang dilakukan oleh peneliti kali ini mengkaji larangan kepemilikan tanah *absentee* perspektif *masalahmursalah*. Selain itu, yang menjadi titik tolak

---

<sup>28</sup>Ayu Dwi Sesanti, *Pengawasan kepemilikan Tanah Absentee Ditinjau dari Hukum islam (Studi di Kantor Pertanahan kabupaten Malang)*, 111.

perbedaan lainnya adalah penelitian yang ditulis oleh Ayu Dwi Sesanti merupakan penelitian hukum empiris, sedangkan pada penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Akad tetapi, titik persamaan dari kedua penelitian ini adalah sama-sama mengkaji tentang kepemilikan tanah *absentee*.

2. Jurnal hukum yang ditulis oleh Syamsu Alam, dosen DPK pada FKIP-UNASMAN, Tahun 2014. Jurnal ini berjudul “*Faktor-faktor yang Berpengaruh Terhadap Terjadinya Tanah Absentee dan Dampaknya Bagi Masyarakat di Kecamatan Binuang Kabupaten Polewali Mandar*”. Dalam penelitian ini digunakan pendekatan yuridis sosiologis melalui analisis kualitatif deskriptif. Dalam jurnal tersebut disebutkan terkait dengan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap terjadinya pemilikan tanah *absentee* di Kecamatan Binuang di antaranya pengetahuan dan pemahaman Hukum masyarakat; sikap dan perilaku Hukum Masyarakat; konsentrasi penguasaan tanah melalui jual beli tanah di bawah tangan; budaya praktik pewarisan; dan faktor aparat atau penegak hukumnya.

Selain itu pokok yang dapat diambil dalam jurnal hukum ini adalah terdapat dampak tanah *absentee* bagi Masyarakat di Kecamatan Binuang. Dampak positif tanah *absentee* adalah membuka peluang bagi warga yang strata miskin yang tidak memiliki lahan untuk mendapatkan lahan garapan sebagai petani penggarap. Di samping itu terdapat dampak negatifnya, yaitu *landreform* yang digalakkan oleh Pemerintah pusat tidak berjalan



dengan sebagai mana mestinya; timbulnya sengketa tanah; dan menghambat efektifitas pemasukan Pajak Bumi Bangunan.<sup>29</sup>

Persamaan dengan penelitian ini adalah yang dikaji terkait tanah *absentee*. Sedangkan titik tolak dari penelitian ini adalah dalam jurnal tersebut merupakan penelitian hukum empiris, dengan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis melalui analisis kualitatif deskriptif, adapun penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Dan penelitian ini lebih fokus terhadap larangan pemilikan tanah *absentee* dalam PP No. 224 Tahun 1961 perspektif *masalah mursalah*, sedangkan dalam jurnal tersebut lebih fokus terhadap faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya tanah *absentee* dan dampaknya.

3. Jurnal hukum yang ditulis oleh Mulyani Djakaria, dosen Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, Tahun 2016. Jurnal ini berjudul "*Aspek Hukum Administrasi Kependudukan Dihubungkan dengan Kepemilikan Tanah Secara Absentee*". Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis normatif kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif. Dalam jurnal tersebut dikemukakan bahwa pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan dalam administrasi kependudukan untuk mengatasi kepemilikan tanah *absentee* dalam praktik masih terdapat pelanggaran dengan cara pemberian kuasa yang pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah yang menyebabkan

---

<sup>29</sup>Syamsu Alam, *Faktor-faktor yang Berpengaruh terhadap Terjadinya Tanah Absentee dan Dampaknya Bagi Masyarakat di Kecamatan Binuang Kabupaten Polewali Mandar*, Jurnal Papatuzdu, Vol. 8, No. 1, (November, 2014), 107.

pelanggaran terhadap pemilikan/ penguasaan tanah secara *absentee* dan batas maksimum pemilikan/ penguasaan tanah, serta hal-hal lain yang dimaksudkan sebagai bentuk penyelundupan hukum, walaupun dalam UU Adminduk Pasal 63 ayat (1) setiap penduduk hanya boleh memiliki 1 (satu) KTP-el.<sup>30</sup>

Persamaan dari penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dan variabel yang dikaji sama-sama terkait kepemilikan tanah *absentee*. Sedangkan yang membedakan penelitian ini dengan jurnal hukum tersebut adalah, penelitian ini lebih fokus terhadap larangan pemilikan tanah *absentee* dalam PP No. 224 Tahun 1961 perspektif *masalah mursalah*, adapun dalam jurnal hukum ini lebih fokus terkait aspek hukum administrasi kependudukan dihubungkan dengan kepemilikan tanah secara *absentee*.

Berikut ini poin perbedaan dan persamaan penelitian terdahulu dan penelitian yang akan diteliti oleh penulis:

---

<sup>30</sup>Mulyani Djakaria, *Aspek Hukum Administrasi Kependudukan Dihubungkan dengan Kepemilikan Tanah Secara Absentee*, Bina Hukum Lingkungan, Vol. 1 No. 1, (Oktober, 2016), 133.

Tabel I  
Pendahuluan Terdahulu

No.	Nama, Perguruan Tinggi, Tahun	Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	Ayu Dwi Sesanti, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, tahun 2017	Pengawasan Kepemilikan Tanah <i>Absentee</i> Ditinjau dari Hukum Islam (Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Malang)	Kajian tentang kepemilikan tanah <i>absentee</i>	Penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Selain itu, dalam penelitian ini lebih fokus pengawasan dari kantor BPN Kota Malang terkait kepemilikan tanah <i>absentee</i> ditinjau dari Hukum Islam.
2.	Syamsu Alam, dosen DPK pada FKIP-UNASMAN, tahun 2014	Faktor-faktor yang Berpengaruh Terhadap Terjadinya Tanah <i>Absentee</i> dan Dampaknya Bagi Masyarakat di Kecamatan Binuang Kabupaten Polewali Mandar	Kajian tentang kepemilikan tanah <i>absentee</i>	Penelitian hukum empiris. Dan penelitian ini lebih fokus pada faktor-faktor yang berpengaruh terjadinya tanah <i>absentee</i> dan dampaknya bagi masyarakat di Kecamatan Binuang Kabupaten Polewali Mandar
3.	Mulyani Djakaria, Universitas Padjadjaran Bandung, tahun 2016	Aspek Hukum Administrasi Kependudukan Dihubungkan dengan Kepemilikan Tanah Secara <i>Absentee</i>	Kajian tentang kepemilikan tanah secara <i>absentee</i> . Dan penelitian ini sama-sama merupakan penelitian hukum normatif	Penelitian ini lebih fokus pada aspek Hukum Administrasi Kependudukan yang dihubungkan dengan kepemilikan tanah secara <i>absentee</i>

## G. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah penyusunan, penulis membagi proposal ini menjadi beberapa bab dan setiap bab terdiri dari sub bab yang masing-masing memuat sistem pembahasan yang berbeda namun tetap dalam satu kesatuan tak terpisah.

Bab Pertama, pendahuluan mendeskripsikan latar belakang yang menjelaskan tentang hal-hal yang menjadikan penulis mengangkat permasalahan mengenai implementasi larangan kepemilikan tanah secara *absentee* dalam Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 perspektif *masalah mursalah*, sehingga dapat difokuskan dalam rumusan masalah yang mempertanyakan urgensi dan juga analisis permasalahan tersebut perspektif *masalah mursalah*, dalam bab ini juga menjelaskan tujuan dari penelitian ini sekaligus manfaat, definisi operasional, dan pembatasan masalahnya agar fokus pada pembahasan yang akan diteliti. Disamping itu juga, metode penelitian dalam proposal ini mencakup jenis penelitian, pendekatan penelitian, bahan hukum, metode pengumpulan bahan hukum, dan metode analisis bahan hukum.

Bab Kedua, tinjauan pustaka yang membahas dan menjelaskan tentang larangan kepemilikan tanah secara *absentee* dan konsep *masalah mursalah*.

Bab Ketiga, paparan hasil penelitian dan pembahasan tentang larangan kepemilikan tanah *absentee* dalam Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Perspektif *Maslahah Mursalah*.

Bab Keempat, Penutup yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan dan saran-saran dari peneliti terhadap hasil penelitian ini, serta saran agar dapat memberikan kontribusi keilmuan serta terbukanya wawasan ilmu dengan adanya penelitian ini.







## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Larangan

Larangan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari suku kata larang atau melarang, yang mempunyai arti memerintahkan, supaya tidak melakukan sesuatu atau tidak memperbolehkan berbuat sesuatu. Larangan merupakan kebalikan dari perintah, yang mempunyai arti perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu. Di samping itu, larangan juga diartikan sebagai (1) perintah (aturan) yang melarang suatu perbuatan; (2) sesuatu yang terlarang karena dipandang keramat atau suci; dan (3) sesuatu yang terlarang karena kekecualian.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2008), 818.

Dalam berbagai situasi dalam kehidupan sosial kita mungkin mengungkapkan keinginan kita agar orang lain melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Ketika keinginan ini diungkapkan bukan sekedar informasi yang menarik atau pengungkapan diri melainkan dengan maksud bahwa orang yang dituju harus mengikuti keinginan yang diungkapkan itu, biasanya dalam bahasa Inggris dan banyak bahasa lainnya, meskipun tidak selalu demikian, digunakan satu bentuk kebahasaan khusus yang disebut dengan bentuk perintah atau imperatif (*imperative mood*).<sup>32</sup>

Larangan ini sangat erat kaitannya dengan aspek kehidupan manusia yang berlaku dalam masyarakat yaitu sebuah norma/hukum. Ciri-ciri sebuah hukum yaitu adanya perintah dan/atau larangan dan perintah dan/atau larangan itu harus patuh ditaati setiap orang. Setiap orang wajib bertindak sedemikian rupa dalam masyarakat, sehingga tata-tertib dalam masyarakat itu tetap terpelihara dengan sebaik-baiknya.<sup>33</sup> Oleh karena itulah, hukum meliputi berbagai peraturan yang menentukan dan mengatur hubungan orang yang satu dengan yang lain, yakni peraturan-peraturan hidup masyarakat yang dinamakan dengan kaidah hukum. Apabila melanggar kaidah hukum akan dikenakan sanksi (sebagai akibat pelanggaran kaidah hukum), yaitu berupa hukuman.

Dalam konsep Islam, larangan (*nahyi*) adalah kebalikan dari perintah (*amr*), yakni *lafadz* yang menunjukkan tuntutan untuk meninggalkan sesuatu (tuntutan yang mesti dikerjakan) dari atasan kepada bawahan. Menurut *Jumhur Ulama*, akal yang sehat bisa menunjukkan bahwa larangan itu

---

<sup>32</sup> H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, terj. M. Khozim (Bandung: Nusa Media, 2010), 29.

<sup>33</sup> Lukman Santoso dan Yahyanto, *Pengantar Ilmu Hukum* (Malang: Setara Press, 2016), 83-84.

menunjukkan pada haram. Para *ulama salaf* memakai *nahyi dalil* untuk menunjukkan haram. Dan hal itu telah disepakati sejak zaman para sahabat, *tabi'in*, dan para pengikut mereka.<sup>34</sup> Firman Allah SWT dalam al-Qur'an Surat al-Hasyr ayat 7:

مَا آفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ  
السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ ۚ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ  
فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ ۖ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ ۙ

“Apa saja harta rampasan (*fai-i*) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda) yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah untuk Allah, untuk Rasul, kaum kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu, maka terimalah. Dan apa yang dilarangnya bagimu, maka tinggalkanlah. Dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah amat keras hukumannya”<sup>35</sup>

## B. Kepemilikan Tanah

### 1. Kepemilikan Tanah Menurut Perundang-undangan

Kata tanah dan agraria, dalam literatur hukum pertanahan, memiliki makna yang identik, meskipun dalam makna hukumnya berbeda. Kata agraria dalam bahasa Yunani berasal dari kata *Agros* yang berarti “tanah pertanian”, dalam bahasa Latin berasal dari kata *Ager* dan *Agrarius* yang berarti “perladangan, persawahan, atau pertanian”, sedangkan dalam bahasa Inggris, kata agraria berasal dari kata *agrarian* yang berarti “tanah untuk pertanian”.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Rachmad Syafe'i, *Ilmu Ushul Fiqih* (Bandung: Pustaka Setia, 2015), 207.

<sup>35</sup> Qs. al-Hasyr (59): 7.

<sup>36</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria* (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), 1.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria Lembaran Negara Nomor 2043, yang dikenal dengan sebutan UUPA (Undang-undang Pokok Agraria) tidak memberikan rumusan yang jelas tentang istilah tanah. Dalam Undang-undang Pokok Agraria ini diadakan perbedaan antara pengertian “bumi” dan “tanah”, sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (4) dan Pasal 4 ayat (1).

Dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Tanah adalah salah satu objek yang diatur oleh Hukum Agraria. Tanah yang diatur oleh hukum agraria itu bukanlah tanah dari aspek yuridisnya yaitu yang berkaitan langsung dengan hak atas tanah yang merupakan bagian dari permukaan bumi sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA<sup>37</sup>, yang menentukan:

“Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dapat dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.<sup>38</sup>

Adapun yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak-hak yang berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang menjadi haknya.<sup>39</sup> Jadi, pengaturan tentang kepemilikan tanah dalam UUPA adalah menyangkut hubungan hukum antara tanah dengan pemiliknya yang meliputi serangkaian hak dan kewajiban yang melekat atas kepemilikan tersebut.

---

<sup>37</sup> M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, 7.

<sup>38</sup> Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria.

<sup>39</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria*, 11.

Dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria disebutkan tiga subjek hukum pemegang hak atas tanah, yang sekaligus menunjukkan tiga bentuk hubungan hukum yaitu hak bangsa yang bersifat publik, hak negara yang bersifat publik administratif, dan hak individu atau badan hukum yang bersifat privat. Dengan demikian, ada tiga karakter pemilikan tanah dilihat dari subjek hukumnya, yaitu tanah milik negara, milik publik dan milik individu.<sup>40</sup>

a. Hak Bangsa Indonesia

Hak bangsa atas tanah telah diatur secara jelas di dalam Pasal 1 ayat (1, 2, dan 3) UUPA.

Pasal 1:

- (1)Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- (2)Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- (3)Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.<sup>41</sup>

Berdasarkan ketentuan pasal di atas berarti bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan kekayaan nasional. Hal tersebut berarti bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung

<sup>40</sup> Ridwan, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam*, 200.

<sup>41</sup> Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria.



didalamnya dalam wilayah Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa secara keseluruhan menjadi hak bangsa Indonesia, bukan hanya menjadi hak pemiliknya saja. Adapun hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa tersebut adalah bersifat abadi. Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia bersatu sebagai bangsa Indonesia, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada suatu kekuasaan yang dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut, maka bumi, air dan ruang angkasa menjadi hak bangsa Indonesia.

Hak bangsa merupakan hak penguasaan tanah yang tertinggi dalam hukum tanah nasional. Hak penguasaan tanah lainnya baik secara langsung maupun secara tidak langsung bersumber padanya. Hak bangsa ini mengandung 2 (dua) unsur, yaitu hak kepunyaan dan unsur kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama-sama yang dipunyainya.<sup>42</sup> Hak bangsa Indonesia atas tanah tersebut bukan berarti hak kepemilikan dalam arti yuridis, akan tetapi hak kepunyaan bersama yang bersifat perdata. Oleh karena itu, tugas kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama tersebut pelaksanaannya dilimpahkan kepada Negara.

Adapun yang menjadi subjek hak atas tanah bagi bangsa Indonesia adalah seluruh rakyat bangsa Indonesia sepanjang bangsa Indonesia

---

<sup>42</sup> M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, 89.

masih eksis sebagai bangsa. Rakyat bangsa Indonesia baik generasi terdahulu, sekarang maupun generasi yang akan datang. Hak bangsa meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia, tidak ada tanah yang merupakan “*res nullius*”.<sup>43</sup> Artinya, bahwa tidak ada sejenkal tanah dalam wilayah Republik Indonesia yang tidak ada pemiliknya atau tidak bertuan.

b. Hak Menguasai oleh Negara

Konsep hukum Hak Menguasai dari Negara ini tertuang dalam ketentuan Pasal 2 UUPA, yang menentukan sebagai berikut:<sup>44</sup>

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
  - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

<sup>43</sup> Boedi Harsodo, *Hukum Agraria Indonesia*, 267.

<sup>44</sup> Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria.

Hak menguasai dari Negara adalah sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara Negara dan tanah Indonesia, yang dirinci isi dan tujuannya dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3) di atas. Kewenangan Negara dalam bidang pertanahan tersebut merupakan pelimpahan tugas Bangsa Indonesia, yang dilakukan oleh Wakil-wakil Bangsa Indonesia pada waktu menyusun Undang-undang Dasar 1945 dan membentuk Negara Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. Pelimpahan tugas tersebut dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.<sup>45</sup>

Subjek Hak Menguasai Negara adalah Negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Sedangkan objek Hak Menguasai Negara semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak dihaki maupun tanah-tanah yang sudah dihaki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara yang disebut “tanah Negara” (Pasal 28, 37, 41, 43, dan 49 UUPA). Hak menguasai Negara yang disebut “tanah Negara” ini berbeda dengan “*landsdomein*” atau “milik Negara” dalam rangka *domein verklaring*.<sup>46</sup> Prinsip *domein verklaring* berarti bahwa semua tanah dimana pihak lain tidak dapat membuktikan hak kepemilikannya (*eigendom*), maka tanah tersebut adalah milik negara.

---

<sup>45</sup> Boedi Harsodo, *Hukum Agraria Indonesia*, 273.

<sup>46</sup> M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, 92-93.

Hak menguasai dari Negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain. Tetapi pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang hal itu diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, sebagai tugas pembantuan, bukan otonomi. Selain kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Negara tersebut dapat juga dilakukan kepada apa yang disebut Badan-badan Otorita, perusahaan-perusahaan Negara dan perusahaan-perusahaan Daerah, dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan apa yang dikenal dengan sebutan Hak Pengelolaan.<sup>47</sup>

c. Hak Ulayat/Masyarakat Adat

Pengertian Hak Ulayat menurut Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala BPN No. 5 Tahun 1999, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 bahwa:

Hak ulayat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat sumber daya alam, termasuk tanah dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun-temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, 275.

<sup>48</sup> Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala BPN No. 5 Tahun 1999

Hak ulayat masyarakat persekutuan hukum adat diatur dalam Undang-undang Dasar Negara 1945 (amandemen) Pasal 18B ayat (2) yang menentukan:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur di dalam undang-undang”.<sup>49</sup>

Selanjutnya pengakuan eksistensi hak ulayat secara jelas dinyatakan dalam Pasal 3 UUPA yang menentukan:

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.<sup>50</sup>

Objek hak ulayat adalah semua tanah yang terdapat dalam lingkungan masyarakat hukum Adat yang bersangkutan. Sedangkan yang menjadi subjeknya adalah semua anggota masyarakat hukum Adat yang bersangkutan. Orang luar masyarakat hukum Adat tersebut boleh memanfaatkan tanah yang berada dalam wilayah ulayat itu dengan seizin dari penguasa Adat setempat.<sup>51</sup>

#### d. Hak Perorangan

Hak-hak individu atau hak-hak perorangan yang terdiri dari:<sup>52</sup>

1) Hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4, berupa:

<sup>49</sup> Undang-undang Dasar Negara 1945 (amandemen) Pasal 18B ayat (2)

<sup>50</sup> Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria.

<sup>51</sup> M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, 96.

<sup>52</sup> M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, 86.



- a) Hak primer, yaitu hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) terdiri dari: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.
  - b) Hak sekunder (hak-hak yang bersifat sementara) yang diatur dalam Pasal 53 yang terdiri dari: Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa Tanah Pertanian.
- 2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) dan diatur lebih lanjut dalam Pasal 16 ayat (2), yaitu: Hak Guna Air, Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan, Hak Guna Ruang Angkasa.
  - 3) Hak Wakaf yang diatur dalam Pasal 4, yang diatur lebih dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.
  - 4) Hak Tanggungan yang diatur dalam Pasal 23, 33, 39, 51 dan diatur lebih lanjut dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah.
2. Kepemilikan Tanah Menurut Hukum Islam
    - a. Pengertian Kepemilikan

Kata “kepemilikan” dalam bahasa Indonesia terambil dari kata “milik”. Ia merupakan kata serapan dari kata “*al-milk*” dalam bahasa Arab. Secara etimologi kata “*al-milk*” artinya penguasaan seseorang terhadap harta, dalam artian hanya dirinya yang berhak melakukan pentasharufan terhadapnya.<sup>53</sup>

*Al-Milkiyyah* atau *al-Milku* (kepemilikan, hak milik) adalah hubungan keterikatan antara seseorang dengan harta yang dikukuhkan dan dilegitimasi keabsahannya oleh *syara'* yang hubungan keterikatan itu menjadikan harta tersebut hanya khusus untuknya dan ia berhak melakukan semua bentuk pentasharufan terhadap harta itu selagi tidak ada suatu hal yang menjadi penghalang dirinya dari melakukan pentasharufan.<sup>54</sup> Yang dimaksud dengan tasharuf adalah sesuatu yang dilakukan oleh seseorang berdasarkan berdasarkan iradah (kehendak)nya dan *syara'* menetapkan batasnya beberapa konsekwensi yang berkaitan dengan hak.<sup>55</sup>

b. Kedudukan dan Fungsi Tanah

Tanah adalah salah satu sumber daya alam yang merupakan kebutuhan yang hakiki bagi manusia dan berfungsi sangat esensial bagi kehidupan dan penghidupan manusia, bahkan menentukan peradaban suatu bangsa. Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting oleh karena sebagian besar dari kehidupan manusia

<sup>53</sup> Wahbah Az-Zuhaili, *Al Fiqh Al Islami Wa Adillatuhu*, terj. Abdul Hayyie al-Kattani (Depok: Gema Insani, 2011), 449.

<sup>54</sup> Wahbah Az-Zuhaili, *Al Fiqh Al Islami Wa Adillatuhu*, 449.

<sup>55</sup> Ghufron A. Mas'adi, *Fiqh Muamalah Konstektual* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002), 55.

adalah berantung pada tanah. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan pada masa mendatang.<sup>56</sup>

Mengkaji kedudukan tanah dalam Hukum Islam, mengingatkan konsep penciptaan awal manusia sebagai salah satu penghuni bumi yang diciptakan dari tanah. Manusia diciptakan oleh Allah dari tanah, kemudian hidup sebagai di atas tanah, dan akan mati untuk kembali ke tanah, untuk selanjutnya akan dimintai pertanggungjawaban oleh Allah atas apa yang dilakukan selama hidup di dunia hidup di muka bumi dan di atas tanah.<sup>57</sup> Hal itu telah jelas dalam firman Allah SWT dalam al-Qur'an surat at-Takathur ayat 8:

ثُمَّ لَتَسْأَلُنَّ يَوْمَئِذٍ عَنِ النَّعِيمِ ۝

“Kemudian kamu pasti akan ditanyai pada hari itu tentang kenikmatan (yang kamu megah-megahkan di dunia itu)”<sup>58</sup>

Hidup manusia di muka bumi akan bermakna ketika keberadaannya mampu menghadirkan kemaslahatan hidup untuk menjalankan misi sebagai khalifah Allah. Kehadiran manusia berasal dari tanah, bertugas memakmurkan tanah, dan pada saatnya akan kembali ke tanah sebagai jembatan menghadap sang pencipta, inilah salah satu dimensi teologis

<sup>56</sup> Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria di Indonesia*, 55.

<sup>57</sup> Ridwan, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam*, 117.

<sup>58</sup> Qs. at-Takathur (102): 8.

dari tanah.<sup>59</sup> Firman Allah SWT dalam al-Qur'an surat al-Baqarah ayat 30 menyebutkan bahwa:

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً ۗ قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ ۚ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ ۗ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ ۝ ٣٠

*“Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para Malaikat: "Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi". Mereka berkata: "Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?" Tuhan berfirman: "Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui”*

Pada ayat lain Allah SWT berfirman dalam al-Qur'an surat al-A'raf ayat 56, yang menyebutkan bahwa Allah SWT melarang manusia untuk tidak membuat kerusakan di bumi, sebaliknya manusia diberi kewajiban untuk menjaga dan memelihara tanah, karena tanah merupakan kebutuhan primer manusia untuk kelangsungan hidupnya.

وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا وَادْعُوهُ خَوْفًا وَطَمَعًا ۚ عَلَىٰ إِنْ رَحِمَتِ اللَّهُ قَرْيَبًا مِّنَ الْمُحْسِنِينَ ٥٦

*“Dan janganlah kamu membuat kerusakan di muka bumi, sesudah (Allah) memperbaikinya dan berdoalah kepada-Nya dengan rasa takut (tidak akan diterima) dan harapan (akan dikabulkan). Sesungguhnya rahmat Allah amat dekat kepada orang-orang yang berbuat baik”<sup>60</sup>*

Posisi dan fungsi alam raya ini sebagai fasilitas Allah untuk dikembangkan sebagai sumber daya alam demi kesejahteraan hidup di

<sup>59</sup> Ridwan, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam*, 117.

<sup>60</sup> Qs. al-Baqarah (2): 30; Qs. al-A'raf (7): 56.

dunia yang diberikan untuk manusia.<sup>61</sup> Hal tersebut dijelaskan dalam al-Qur'an surat al-Baqarah ayat 29.

هُوَ الَّذِي خَلَقَ لَكُمْ مَّا فِي الْأَرْضِ جَمِيعًا ثُمَّ اسْتَوَىٰ إِلَى السَّمَاءِ فَسَوَّاهُنَّ سَبْعَ سَمَوَاتٍ ۗ وَهُوَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ ۚ ٢٩

*“Dialah Allah, yang menjadikan segala yang ada di bumi untuk kamu dan Dia berkehendak (menciptakan) langit, lalu dijadikan-Nya tujuh langit. Dan Dia Maha Mengetahui segala sesuatu”*

Kemudian, pada surat al-Baqarah ayat 22 juga dijelaskan tentang kedudukan bumi ini sebagai tempat tinggal bagi manusia dan tempat mencari rizeki yang telah disediakan oleh Allah SWT untuk memenuhi kelangsungan hidup manusia di bumi.

الَّذِي جَعَلَ لَكُمُ الْأَرْضَ فِرَاشًا وَالسَّمَاءَ بِنَاءً ۖ وَأَنْزَلَ مِنَ السَّمَاءِ مَاءً فَأَخْرَجَ بِهِ مِنَ الثَّمَرَاتِ رِزْقًا لَّكُمْ ۗ فَلَا تَجْعَلُوا لِلَّهِ أَنْدَادًا وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ۚ ٢٢

*“Dialah yang menjadikan bumi sebagai hamparan bagimu dan langit sebagai atap, dan Dia menurunkan air (hujan) dari langit, lalu Dia menghasilkan dengan hujan itu segala buah-buahan sebagai rezeki untukmu; karena itu janganlah kamu mengadakan sekutu-sekutu bagi Allah, padahal kamu mengetahui”<sup>62</sup>*

Konsep kepemilikan, termasuk di dalamnya kepemilikan atas tanah dalam sistem ekonomi Islam, didasarkan pada dua asas. *Pertama*, dalam rangka membangun pondasi ekonomi Negara, pemerintah mempunyai otoritas untuk memaksa masyarakat (*al-mukallafin*) untuk tunduk pada sistem yang dijalkannya. *Kedua*, untuk membangun pendidikan moral, berupa ketaatan kepada Pemerintah secara tulus, masyarakat perlu diperkuat basis pemahaman akidah Islamnya.

<sup>61</sup> Ridwan, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam*, 118.

<sup>62</sup> Qs. al-Baqarah (2): 22; Qs. al-Baqarah (2): 22.



Pendidikan moralitas kepada masyarakat untuk membangun kesadaran kolektif berupa kesadaran transendental pada mereka bahwa hakikat harta/aset ekonomi apapun hakikatnya adalah milik Allah. Kepemilikan manusia hanya bersifat relatif, karena harta itu adalah titipan Allah SWT.<sup>63</sup>

c. Klasifikasi Hak Milik Atas Tanah

Pengakuan dan penghormatan Islam terhadap hak milik telah menempatkan posisi hak milik sebagai salah satu hak dasar manusia yang wajib dilindungi keberadaannya. Penghormatan atas hak milik menjadi salah satu prinsip pokok yang terformulasikan dalam rumusan *al-daruriyah al-khamsah*, yaitu *hifz al-mal*. Namun, penghormatan hukum Islam terhadap milik individu tidak berarti memutlakkan hak tersebut tanpa batas. Kebebasan individu atas hak miliknya selalu dibatasi oleh hak-hak orang lain yang berdimensi sosial. Atas dasar pemikiran ini, maka para ulama membagi kepemilikan tanah dilihat dari type pemiliknya (type of owner) menjadi tiga, yaitu kepemilikan individu, kepemilikan masyarakat, dan kepemilikan Negara.<sup>64</sup>

1) Hak Milik Individu

Hak milik individu (*al-milkiyyah al-khassah/al-fardiyyah*) adalah hak yang dimiliki oleh orang perorang atau suatu badan hukum tertentu sebagai subjek hukum seperti Yayasan. Hak milik

<sup>63</sup> Ridwan, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam*, 120.

<sup>64</sup> Ridwan, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam*, 129-130.

individu memberikan kekuasaan kepada pemegang haknya untuk menggunakan hak miliknya sesuai dengan batasan-batasan yang telah digariskan oleh syari'ah.<sup>65</sup>

Adapun landasan hukum kepemilikan yang bersifat individual ini didasarkan pada beberapa ayat al-Qur'an, antara lain surat al-Nisa' ayat 6 dan surat al-Dhariyat ayat 19.

وَابْتَلُوا الْيَتِيمَ حَتَّىٰ إِذَا بَلَغُوا النِّكَاحَ ۚ فَإِنْ أَنْسَبْتُمْ مِنْهُمْ رُشْدًا فَادْفَعُوا إِلَيْهِمْ  
 أَمْوَالَهُمْ ۚ وَلَا تَأْكُلُوهَا إِسْرَافًا وَبِدَارًا أَنْ يَكْبُرُوا ۗ وَمَنْ كَانَ غَنِيًّا فَلْيَسْتَعْفِفْ ۚ  
 وَمَنْ كَانَ فَقِيرًا فَلْيَأْكُلْ بِالْمَعْرُوفِ ۗ فَإِذَا دَفَعْتُمْ إِلَيْهِمْ فَأَشْهِدُوا عَلَيْهِمْ ۗ  
 وَكَفَىٰ بِاللَّهِ حَسِيبًا ٦

*“Dan ujilah anak yatim itu sampai mereka cukup umur untuk kawin. Kemudian jika menurut pendapatmu mereka telah cerdas (pandai memelihara harta), maka serahkanlah kepada mereka harta-hartanya. Dan janganlah kamu makan harta anak yatim lebih dari batas kepatutan dan (janganlah kamu) tergesa-gesa (membelanjakannya) sebelum mereka dewasa. Barang siapa (di antara pemelihara itu) mampu, maka hendaklah ia menahan diri (dari memakan harta anak yatim itu) dan barangsiapa yang miskin, maka bolehlah ia makan harta itu menurut yang patut. Kemudian apabila kamu menyerahkan harta kepada mereka, maka hendaklah kamu adakan saksi-saksi (tentang penyerahan itu) bagi mereka. Dan cukuplah Allah sebagai Pengawas (atas persaksian itu)”*

وَبِئْسَ أَمْوَالُهُمْ حَقٌّ لِّلسَّائِلِ وَالْمَحْرُومِ ١٩

*“Dan pada harta-harta mereka ada hak untuk orang miskin yang meminta dan orang miskin yang tidak mendapat bagian”<sup>66</sup>*

Pembatasan hak milik individu dapat dikelompokkan menjadi dua macam, yaitu:<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Ridwan, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam*, 130-131.

<sup>66</sup> Qs. al-Nisa' (4): 6; Qs. al-Dhariyat (51): 19.

- a) Pembatasan atas dasar kemaslahatan yang bersifat khusus (pribadi) adalah pembatasan yang dimaksudkan untuk melindungi kepentingan orang per orang karena ada alasan-alasan tertentu, seperti pelarangan untuk bertransaksi atau menggunakan harta bagi seseorang yang gila atau anak kecil yang belum dewasa.
- b) Pembatasan atas dasar kemaslahatan (kepentingan umum). Pembatasan ini didasarkan pada prinsip dasar hukum Islam, bahwa kepentingan umum harus didahulukan daripada kepentingan yang spesifik.

## 2) Hak Milik Komunal atau Masyarakat

Menurut Yuliandi hak milik umum (*al-milkiyyah al-ammah*) adalah harta yang telah ditetapkan hak miliknya oleh *al-syari'* dan menjadikan harta tersebut sebagai milik bersama atau seseorang atau sekelompok kecil orang dibolehkan mendayagunakan harta tersebut, akan tetapi mereka dilarang untuk menguasainya secara pribadi.<sup>68</sup>

Pemilikan yang bersifat komunal berlaku pada benda-benda yang mempunyai fungsi-fungsi yang bersifat publik yang proses penguasaannya pada umumnya dilakukan oleh Pemerintah.<sup>69</sup>

Meskipun kepemilikan kolektif ini diakui sebagai lembaga yang

<sup>67</sup> Ridwan, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam*, h. 138.

<sup>68</sup> Solahuddin M., *Azas-azas Ekonomi Islam* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), 66.

<sup>69</sup> Ridwan, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam*, 146.

sah, tetapi Pemerintah tidak boleh melakukan pengambilalihan hak milik individu menjadi milik umum secara mutlak. Akan tetapi, harus memenuhi persyaratan-persyaratan yaitu adanya kepentingan umum yang mengharuskannya. Oleh karena itu, dasar kebijakan pemerintah dalam mengatur masalah terkait pembatasan hak milik harus didasarkan pada kemaslahatan bersama atau kepentingan umum bukan karena motif-motif yang menguntungkan kepala Negara atau imam.

### 3) Hak Milik Negara

Hak milik negara (*milkiyyat al-dawlah*) adalah kepemilikan oleh Negara sebagai institusi politik yang berdaulat atas suatu benda.<sup>70</sup> Berikut ada beberapa harta yang dapat dikategorikan ke dalam jenis kepemilikan Negara menurut *al-syari'*, dan *khalifah/pemerintah* berhak mengelolanya dengan pandangan ijtihadnya, yaitu:

- a) Harta *ghamimah*, *anfal* (harta yang diperoleh dari rampasan perang dengan orang kafir), *fay'* (harta yang diperoleh dari musuh tanpa peperangan) dan *khumus*.
- b) Harta yang berasal dari *kharaj* (hak kaum *muslimin* atas tanah yang diperoleh dari orang kafir, baik melalui perang atau tidak).

---

<sup>70</sup> Ridwan, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam*, 147.

- c) Harta yang berasal dari *jizyah* (hak yang diberikan Allah kepada kaum muslim dari orang kafir sebagai tunduknya mereka kepada Islam).
- d) Harta yang berasal dari *daribah* (pajak).
- e) Harta yang berasal dari *ushur* (pajak penjualan yang diambil pemerintah dari pedagang yang melewati batas wilayahnya dengan pungutan yang diklasifikasikan berdasarkan agamanya).
- f) Harta yang tidak ada ahli warisnya atau kelebihan harta dari sisa waris (*anwal al-fadla*).
- g) Harta yang ditinggalkan oleh orang-orang murtad.
- h) Harta yang diperoleh secara tidak sah para penguasa, pegawai Negara, harta yang didapat tidak sejalan dengan syara'.
- i) Harta lain milik Negara yang diperoleh dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN) semisal; padang pasir, gunung, pantai, laut dan tanah mati yang tidak ada pemiliknya, dan semua bangunan yang didirikan oleh Negara dengan menggunakan harta *bait al-maal*.<sup>71</sup>

### C. Tanah *Absentee*

#### 1. Pengertian Tanah *Absentee*

Dalam pembahasan Pasal 10 UUPA telah dikemukakan, bahwa sebagai langkah pertama ke arah pelaksanaan asas, bahwa yang empunya

---

<sup>71</sup> Ali Akbar, *Konsep Kepemilikan dalam Islam*, Jurnal Ushuluddin, Vol. XVIII No. 2, (Juli, 2012), 137.



tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara apa yang disebut “*absentee*” atau dalam bahasa Sunda: “*guntai*”, yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal yang empunya. (“*Absent*” artinya tidak hadir, tidak ada di tempat). Ketentuan-ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 dan Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 (tambahan Pasal 3a s/d 3e), sedang dasar hukumnya adalah Pasal 10 UUPA.<sup>72</sup>

“Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.”<sup>73</sup>

Kewajiban itu tidak terbatas pada para pemilik tanah saja. Kata-kata “mempunyai sesuatu hak” menunjuk juga kepada hak-hak lainnya, yaitu hak guna usaha dan hak pakai atas tanah Negara. Bukan hak pakai, hak sewa, hak gadai atau hak usaha bagi hasil atas tanah milik orang lain, karena justru hak-hak itulah yang dilarang oleh Pasal 10. Pasal 10 hanya mengenai tanah-tanah pertanian.<sup>74</sup>

Maksud dari mengerjakan sendiri secara aktif adalah bahwa mereka yang memiliki atau menguasai tanah pertanian tidak harus mengerjakan tanahnya dengan tenaganya sendiri, melainkan dapat meminta bantuan

<sup>72</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, 384-385.

<sup>73</sup>Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria.

<sup>74</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, 308.

kepada buruh tani dengan memberi upah yang layak atau dapat menggunakan sarana produksi lain, seperti garu, traktor.<sup>75</sup> Mempergunakan tenaga buruh masih diperbolehkan, tetapi jika demikian harus dicegah dipraktikkannya cara-cara pemerasan. Pemberian upah yang terlampau rendah kepada buruh tani yang membantu mengerjakan dan mengusahakan tanah yang bersangkutan, merupakan “*exploitation de l’homme par l’homme*”, merupakan cara pemerasan, yang bertentangan dengan cita-cita keadilan.<sup>76</sup>

Pada intinya larangan kepemilikan tanah *absentee/guntai* ini berlaku jika objek tanahnya adalah tanah pertanian. Dalam peraturan perundang-undangan, istilah tanah pertanian ini sulit di temukan maksud dari tanah pertanian. 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” ialah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan 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 seorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian”.<sup>77</sup>

<sup>75</sup>M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, 188.

<sup>76</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, 308.

<sup>77</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, 372.

Pemilikan tanah pertanian digolongkan *absentee/guntai* apabila tanah pertanian tersebut terletak di luar kecamatan tempat tinggal pemiliknya.<sup>78</sup> Larangan tersebut tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asal jarak antara tempat tinggal pemilik itu dan tanahnya menurut pertimbangan pada waktu itu, Panitia *Landreform* Daerah Tingkat II masih memungkinkan mengerjakan tanah tersebut secara efisien.<sup>79</sup> Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* ini dilarang, sebab akan menyebabkan tanah pertanian yang bersangkutan tidak dapat dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya. Pemilikan tanah secara *absentee/guntai* tidak sejalan dengan asas tanah pertanian harus dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 10 UUPA.

## 2. Dasar Hukum Larangan Kepemilikan Tanah *Absentee*

Larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1960, Pasal 1 PP No. 41 Tahun 1964, PP No. 4 Tahun 1977, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1974, sedang dasar hukumnya adalah Pasal 10 UUPA.<sup>80</sup>

## 3. Kewajiban Bagi Pemilik Tanah *Absentee*

---

<sup>78</sup>Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, 218.

<sup>79</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, 385.

<sup>80</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, 385.

Dengan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*, maka ada dua kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemiliknya, yakni sebagai berikut:<sup>81</sup>

- a. Memindahkan kepemilikan tanah; pemilik tanah harus mengalihkan tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanahnya sesuai ketentuan Pasal 3 ayat (1, 2, dan 3) PP No. 224 Tahun 1961.

Pasal 3:

- (1) Pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.
- (2) Kewajiban tersebut pada ayat 1 pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien, menurut pertimbangan Panitia Landreform Daerah Tingkat II
- (3) Dengan tidak mengurangi ketentuan tersebut pada ayat 2 pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.<sup>82</sup>

Berdasarkan pasal ini, jangka waktu untuk memindahkan atau berpindah adalah 6 (enam) bulan sejak berlakunya PP No. 224 Tahun 1961.

---

<sup>81</sup>M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, 189-190.

<sup>82</sup> Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.



- b. Pengajuan hak baru; diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan Landreform yaitu dalam Pasal 3.

Pasal 2:

- (1) Tanah yang melebihi batas maksimum yang sejak dikeluarkannya peraturan ini sudah atau belum selesai dibagi-bagikan menurut Peraturan yang berlaku, penyelesaiannya tetap dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku;
- (2) Penguasaan tanah yang melebihi batas maksimum dan belum dikuasai oleh Pemerintah berdasarkan ketentuan Undang-undang No. 56 Prp tahun 1960, wajib dilaporkan oleh pihak yang menguasainya dalam waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak berlakunya peraturan ini kepada Bupati/Walikota Kepala Daerah cq. Kepala Sub Direktorat Agraria setempat;
- (3) Pihak yang menguasai tanah yang melebihi batas maksimum sebagaimana tersebut pada ayat 2 di atas selambat-lambatnya dalam waktu 1 (satu) tahun sejak berlakunya peraturan ini diharuskan mengakhiri penguasaan tanah kelebihan termaksud dengan jalan:
  - a. Memindahkan baik penguasaan ataupun hak atas tanah kelebihan itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat, atau
  - b. Mengajukan permohonan suatu hak baru yang dimungkinkan oleh peraturan perundangan yang berlaku sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya.
- (4) Penelesaian permohonan hak termaksud dalam ayat 3 huruf b di atas dilaksanakan melalui cara yang diatur di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 tahun 1973, dengan ketentuan bahwa pemberian hak tersebut dibatasi hanya untuk satu kali saja dan tidak dapat diperpanjang lagi.
- (5) Kelalaian untuk memenuhi kewajiban tersebut ayat 2 dan 3 di atas akan mengakibatkan dikenakannya ketentuan-ketentuan sanksi yang tercantum dalam Undang-undang No. 56 Prp tahun 1960.<sup>83</sup>

Pasal 3:

Ketentuan-ketentuan yang tersebut dalam pasal 2 di atas berlaku mutatis mutandis untuk tanah-tanah pertanian yang dimiliki secara guntai (*absentee*).<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan Landreform

<sup>84</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan Landreform



Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Permendagri No. 15 Tahun 1974 di atas, mereka yang memiliki tanah pertanian secara *absentee* dan belum dikuasai oleh pemerintah berdasarkan PP No. 224 Tahun 1961 wajib melaporkan kepada Panitia Pertimbangan *Landreform* Kabupaten/Kota yang bersangkutan dalam waktu 6 (enam) bulan setelah berlakunya Permendagri No. 15 Tahun 1974. Untuk selanjutnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya jangka waktu lapor diwajibkan untuk mengakhiri pemilikannya dengan jalan memindahkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu, atau pindah ke kecamatan tempat letak tanah itu, atau mengajukan permohonan suatu hak baru yang dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya.

c. Pengecualian larangan kepemilikan tanah *absentee*

Orang-orang yang dikecualikan dari larangan kepemilikan tanah *absentee* sebagai berikut:<sup>85</sup>

- 1) Orang-orang yang berdomisili di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang oleh Panitia Pertimbangan *Landreform* Kabupaten/Kota masih dimungkinkan adanya penggarapan tanah secara efisien dan tanah itu telah dimilikinya sejak saat sebelum berlaku PP No. 224 Tahun 1961.

---

<sup>85</sup> M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, 190.

- 2) Pegawai Negeri Sipil dan anggota TNI serta orang lain yang dipersamakan dengan mereka. Menurut ketentuan PP No. 224 Tahun 1961, yang dimaksud Pegawai Negeri Sipil adalah pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam UU No. 8 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian, yaitu meliputi Pegawai Negeri Sipil serta para anggota TNI. Termasuk dipersamakan dengan Pegawai Negeri Sipil adalah para pensiunan, janda (asal tidak kawin lagi dengan Pegawai Negeri Sipil atau pensiunan), istri, dan anak-anaknya.
- 3) Mereka yang sedang menunaikan kewajiban agama.
- 4) Mereka yang mempunyai alasan khusus lainnya yang diterima oleh Direktorat Jenderal Agraria (sekarang BPN).

Adapun dasar hukum terkait pengecualian tersebut tertuang dalam Pasal 3 ayat (2) dan (4) PP No. 224 Tahun 1961, yang menyatakan:

Pasal 3:

- (1) Kewajiban tersebut pada ayat 1 pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien, menurut pertimbangan Panitia landreform Daerah Tingkat II.
- (2) Ketentuan dalam ayat 1 dan 3 pasal ini tidak berlaku bagi mereka, yang mempunyai tanah di kecamatan tempat tinggalnya atau di kecamatan sebagai yang dimaksudkan dalam ayat 2 pasal ini, yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama, atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai-pegawai Negeri dan Pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, yang sedang menjalankan tugas Negara, pengecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai

seluas 2/5 dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.<sup>86</sup>

#### 4. Sanksi

Semua bentuk pemindahan Hak Milik atas tanah pertanian melalui jual beli, tukar menukar, atau hibah yang mengakibatkan pemilikan baru tanah pertanian secara *absentee/guntai* dilarang. Tanah-tanah pertanian yang terkena larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* akan dikuasai oleh Pemerintah, untuk selanjutnya dijadikan objek *landreform* (distribusikan) kepada petani yang memerlukan tanah dan kepada bekas pemilik tanah pertanian secara *absentee/guntai* diberikan ganti kerugian.<sup>87</sup> Hal tersebut diatur dalam Pasal 3 ayat (5) dan (6) PP No. 224 Tahun 1961.

Pasal 3 ayat (5):

Jika kewajiban tersebut pada ayat 1 dan 3 pasal ini tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah, untuk kemudian dibagi-bagikan menurut ketentuan Peraturan ini.

Pasal 3 ayat (6):

Kepada bekas pemilik tanah yang dimaksud dalam ayat 5 pasal ini diberi ganti kerugian menurut Ketentuan Peraturan ini.

#### D. Masalah Mursalahah

##### 1. Pengertian Masalahah

Secara etimologis, kata “المصلحة”, jamaknya “المصلح” berarti sesuatu yang baik, yang bermanfaat dan ia merupakan lawan dari keburukan atau

<sup>86</sup> Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

<sup>87</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, 218-219.

kerusakan dan di dalam bahasa Arab sering pula disebut dengan “الخير و الصواب” yaitu yang baik dan benar.<sup>88</sup>

Secara terminologis, المصلحة adalah kemanfaatan yang dikehendaki oleh Allah untuk hamba-hambanya, baik berupa pemeliharaan agama mereka, pemeliharaan jiwa/diri mereka, pemeliharaan kehormatan diri serta keturunan mereka, pemeliharaan akal budi mereka, maupun berupa pemeliharaan harta kekayaan mereka.<sup>89</sup>

Selanjutnya, Jalaluddin Abdurrahman mendefinisikan maslahat ialah memelihara maksud hukum Syara' terhadap berbagai kebaikan yang telah digariskan dan ditetapkan batas-batasannya. Bukan berdasarkan keinginan dan hawa nafsu manusia belaka.<sup>90</sup>

Sementara itu, menurut Imam al-Ghasali, pada dasarnya ialah meraih dan mewujudkan manfaat atau menolak kemudaratan.<sup>91</sup> Dari ketiga definisi di atas, mengandung maksud yang sama. Artinya maslahat yang dimaksudkan adalah kemaslahatan yang menjadi tujuan syara' bukan kemaslahatan yang semata-mata berdasarkan keinginan dan hawa nafsu manusia saja. Karena, tujuan pensyariatian hukum adalah untuk mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dalam berbagai aspek kehidupan di dunia dan terhindar dari berbagai hal yang dapat membawa kepada kerusakan.

## 2. Dasar Hukum *Maslahah Mursalah*

<sup>88</sup>Romli, *Studi Perbandingan Ushul Fiqh* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), 217-218.

<sup>89</sup>Asmawi, *Perbandingan Ushul Fiqh* (Jakarta: Amzah, 2011), 128.

<sup>90</sup>Romli, *Perbandingan Ushul Fiqh*, 219.

<sup>91</sup>Romli, *Perbandingan Ushul Fiqh*, 219.

Berdasarkan penelitian para ulama jelas bahwa syari'ah Islamiyah mengandung kemaslahatan bagi manusia di dalam mengatur hidup dan kehidupannya di dunia ini,<sup>92</sup> hal ini ditegaskan di dalam al-Qur'an:

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ ١٠٧

*"Dan tiadalah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam"*

يَأْتِيهَا النَّاسُ قَدْ جَاءَتْكُمْ مَوْعِظَةٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَشِفَاءٌ لِّمَا فِي الصُّدُورِ ۗ لَا وَهْدَىٰ وَرَحْمَةً لِّلْمُؤْمِنِينَ ٥٧

*"Hai manusia, sesungguhnya telah datang kepadamu pelajaran dari Tuhanmu dan penyembuh bagi penyakit-penyakit (yang berada) dalam dada dan petunjuk serta rahmat bagi orang-orang yang beriman"*

فِي الدُّنْيَا وَالْآخِرَةِ ۗ وَيَسْأَلُونَكَ عَنِ الْيَتَامَىٰ ۗ قُلْ إِصْلَاحٌ لَّهُمْ خَيْرٌ ۗ وَإِنْ تُخَالِطُوهُمْ فَاِخْوَانُكُمْ ۗ وَاللَّهُ يَعْلَمُ الْمُفْسِدَ مِنَ الْمُصْلِحِ ۗ وَلَوْ شَاءَ اللَّهُ لَأَعْتَبْتُمْ إِنْ اللَّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ ٢٢٠

*"Dan mereka bertanya kepadamu tentang anak yatim, katakalah: "Mengurus urusan mereka secara patut adalah baik, dan jika kamu bergaul dengan mereka, maka mereka adalah saudaramu; dan Allah mengetahui siapa yang membuat kerusakan dari yang mengadakan perbaikan. Dan jikalau Allah menghendaki, niscaya Dia dapat mendatangkan kesulitan kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana"*<sup>93</sup>

### 3. Pembagian Masalah

Dilihat dari segi pembagian *masalah* ini, dapat dibedakan kepada dua macam yaitu, dilihat dari tingkatannya dan eksistensinya.

#### a. Masalah dari Segi Tingkatannya

<sup>92</sup> A. Djazuli dan Nurol Aen, *Ushul Fiqh Metodologi Hukum Islam* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2000), 172.

<sup>93</sup> Qs. al-Anbiya' (21): 107; Yunus (10): 57; al-Baqarah (2): 220.



Yang dimaksud dengan macam *masalah* dari segi tingkatannya ini ialah berkaitan dengan kepentingan yang mencedai hajat hidup manusia.<sup>94</sup> Ulama ushul membagi *masalah* menjadi tiga tingkatan yaitu:<sup>95</sup>

- 1) Masalah “*dar’ul mafasid* dan masalah ini sering disebut dengan *masalah daruriaat*”, yang dimaksud dengan *daruriaat* adalah segala sesuatu yang essential sifatnya yang merupakan kebutuhan primer bagi manusia dan mau tidak mau harus dilakukan usaha pemenuhannya jika memang dalam kehidupan tidak diinginkan timbul berbagai bencana dan kesusahan serta hal-hal yang dapat membuat kehidupan menjadi fatal. Dalam rangka perwujudan kemaslahatan ini haruslah dipelihara lima macam perkara yang dikenal dengan “*al-maqasidul khamsah*” atau “*ad-daruriatul khamsah*”, yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.
- 2) Masalah “*jalbul masalih*” dan sering disebut pula dengan *hajiyaat*, yang dimaksud dengan *hajiyaat* ini adalah segala sesuatu yang sifatnya merupakan kebutuhan sekunder bagi manusia yang seharusnya dilakukan usaha pemenuhannya jika dalam kehidupannya tidak diinginkan timbul berbagai kesulitan, kepicingan dan kemaksiatan. Status dan urgensi kemaslahatan ini ada pada tingkatan di bawah *daruriat* di atas.

<sup>94</sup> Romli, *Perbandingan Ushul Fiqh*, 220.

<sup>95</sup> Syaifudin Zuhri, *Ushul Fiqh Akal Sebagai Sumber Hukum Islam* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), 104-107.

- 3) *Tahsiniyaat* juga sering disebut dengan “*at-tatamiyat*”, yang dimaksud *tahsiniyat* adalah segala sesuatu yang merupakan kebutuhan komplementer bagi manusia yang sebaiknya dilakukan usaha pemulihannya jika diinginkan suatu kesempurnaan dan kelengkapan dalam kehidupan. Status dan urgensi kemaslahatan ini ada pada tingkatan di bawah *hajiyaat*.
- b. Maslahat dilihat dari segi kandungan maslahat, para ulama ushul fiqh membaginya menjadi 2 (dua), yaitu:<sup>96</sup>
- 1) *Maslahah al-‘Ammah*, yaitu kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak. Misalnya, para ulama membolehkan membunuh penyebar bid’ah yang dapat merusak aqidah umat, karena menyangkut kepentingan orang banyak.
  - 2) *Maslahah al-Khashshah*, kemaslahatan pribadi dan ini sangat jarang sekali, seperti kemaslahatan yang berkaitan dengan pemutusan hubungan perkawinan seseorang yang dinyatakan hilang (*maqfud*).
- c. Maslahat Dilihat dari Segi Eksistensinya<sup>97</sup>, yaitu:
- 1) *Maslahah al-Mu’tabarah*, yaitu masalah yang diperhitungkan oleh syari’. Maksudnya, ada petunjuk dari syari’, baik secara langsung maupun tidak langsung yang memberikan petunjuk pada adanya masalah yang menjadi alasan dalam menetapkan hukum.

<sup>96</sup> Rachmad Syafe’i, *Ilmu Ushul Fiqh*, 122.

<sup>97</sup> Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2008), 351-354.

Dari langsung tidak langsungnya penunjuk (*dalil*) terhadap masalah tersebut, masalah terbagi dua:

- a) *Munasib mu'atsir*, yaitu ada petunjuk langsung dari pembuat hukum (*syari'*) yang memerhatikan masalah tersebut, artinya ada petunjuk syara' dalam bentuk *nash* atau *ijma'* yang menetapkan bahwa masalah itu dijadikan alasan dalam menetapkan hukum. Contoh: tidak baiknya mendekati perempuan yang sedang haid dengan alasan haid adalah penyakit, hal ini disebut masalah karena menjauhkan diri dari kerusakan atau penyakit dikaitkan dengan larangan mendekati perempuan, yang disebut *munasib*, dengan penegasan dalam surat al-Baqarah ayat 222.
- b) *Munasib mulaim*, yaitu tidak ada petunjuk langsung dari syara' baik dalam bentuk *nash* atau *ijma'* tentang perhatian syara' terhadap masalah tersebut, namun secara tidak langsung ada contoh: berlanjutnya perwalian ayah terhadap anak gadisnya dengan alasan anaknya belum dewasa, "belum dewasa" ini menjadi alasan bagi hukum yang sejenis, yaitu perwalian dalam harta milik anak kecil.

- 2) *Maslahah al-Mulghah*, atau masalah yang ditolak, yaitu masalah yang dianggap baik oleh akal, tetapi tidak diperhatikan oleh syara' yang menolaknya. Hal ini berarti akal menganggapnya baik dan telah sejalan menolaknya. Hal ini berarti akal

menganggapnya baik dan telah sejalan dengan tujuan *syara'*, namun ternyata *syara'* menetapkan hukum berbeda dengan apa yang dituntut oleh masalah. Umpamanya seorang raja atau orang kaya yang melanggar hukum contohnya menggauli istrinya di siang hari pada bulan Ramadhan, menurut hukum *syara'* sanksinya adalah puasa dua bulan berturut-turut, tetapi ia menetapkan hukum bahwa harus memerdekakan hamba sahaya, hal ini dianggap baik oleh akal tetapi tidak demikian menurut *syara'*.

- 3) *Maslahah al-Mursalah*, atau yang juga bisa disebut istilah yaitu apa yang dipandang baik oleh akal, sejalan dengan tujuan *syara'* dalam menetapkan hukum, namun tidak ada petunjuk yang memperhitungkannya dan tidak ada pula petunjuk *syara'* yang menolaknya, *jumhur ulama* sepakat untuk menggunakan *masalah mu'tabarah*, sebagaimana juga mereka menolak *masalah mulghah*.

#### 4. Persyaratan *Maslahah Mursalah*

Tentang persyaratan untuk menggunakan *masalah mursalah* ini, di kalangan ulama ushul memang terdapat perbedaan baik dari segi istilah maupun jumlahnya. Zaky al-Din Sya'ban, misalnya, menyebutkan tiga syarat yang harus diperhatikan bila menggunakan *masalah mursalah* dalam menetapkan hukum. Ketiga syarat itu adalah sebagai berikut:<sup>98</sup>

<sup>98</sup> Romli, *Studi Perbandingan Ushul Fiqh*, 228-230.

- a. Kemaslahatan itu hendaknya kemaslahatan yang memang tidak terdapat dalil yang menolaknya. Hakekat *masalahah mursalah* itu sama sekali tidak ada dalil dalam nash, baik yang menolak maupun mengakuinya, tetapi terdapat kemaslahatan yang dihajatkan oleh manusia yang keberadaannya sejalan dengan tujuan *syara'*. Sementara itu, Jalaluddin Abdurrahman menyebutkan bahwa hendaknya *masalahah* itu mengangkut hal-hal yang bersifat *daruri*. Maksudnya disyaratkan bahwa *masalahah* itu untuk memelihara persoalan yang *daruri*, seperti berkaitan dengan terpeliharanya agama, jiwa, harta, keturunan dan akal.
- b. *Maslahah mursalah* itu hendaklah *masalahah* yang dapat dipastikan bukan hal yang samar-samar atau perkiraan dan rekayasa saja.
- c. *Maslahah mursalah* hendaklah *masalahah* yang bersifat umum. Yang dimaksud dengan *masalahah* yang bersifat umum ini adalah kemaslahatan yang memang terkait dengan kepentingan orang banyak.

#### 5. Kedudukan *Maslahah Mursalah* dan Kehujjahannya

Menurut ulama-ulama terkemuka, bahwa *masalahah mursalah* itu merupakan *hujjah syari'ah*. Di atasnya itu dibina *syari'at* hukum. Masalah-masalah yang tidak diatur oleh hukum, baik yang berdasarkan *nash*, ataupun *ijma'*, *qiyas*, atau *istihsan*, dalam hal ini orang mensyariatkan hukum yang mengatur *masalahah mutlak*. Tidak menghentikan *tasyri'* hukum dibina di atas *masalahah* ini untuk



mengadakan saksi *tasyri'* dengan penjelasannya. Dalil-dalil yang dikemukakan orang dalam masalah ini ada dua, yaitu:<sup>99</sup>

- a. Memperbaharui kemaslahatan masyarakat dan tidak mengadakan larangan-larangan. Kalau tidak disyariatkan hukum maka dengan apa orang akan mengadakan pembaharuan-pembaharuan. Dengan apa orang mengadakan, mengembangkan dan mempersempit memelihara keselamatan orang menurut perkembangan masa. Dan mengenai kemungkinan-kemungkinan yang mungkin timbul. Mendirikan *tasyri'* dalam lalu lintas perkembangan masyarakat. Ada hal-hal yang tidak disepakati dan tidak diinginkan oleh syari' dalam menetapkan kemaslahatan masyarakat.
- b. Ketetapan *tasyri'* sahabat dan *tabi'in*. Begitu juga imam-imam *mujtahid*. Nyatanya mereka mensyari'atkan hukum untuk menetapkan secara mutlak kemaslahatan masyarakat. Bukan hanya sekedar untuk mengadakan saksi dengan keterangan-keterangan yang diberikannya. Abu Bakar mengumpulkan benda-benda yang bertuliskan al-Qur'an. Dia juga memerangi orang-orang yang enggan membayar zakat.

---

<sup>99</sup> Abdul Wahab Khallaf, *Ilmu 'Usul Fikh*, ter. Halimuddin (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), 99-100.



### BAB III

### PEMBAHASAN

#### A. Urgensi Larangan Kepemilikan Tanah *Absentee*

Sejak diundangkannya Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya termasuk perekonomiannya bercorak agraris dengan struktur pertanahan yang tidak seimbang, disebabkan adanya ketimpangan-ketimpangan pemilikan tanah secara berlebihan yang disebut dengan tuan-tuan tanah (*landlord*) dengan para petani penggarap yang memiliki tanah dalam jumlah yang terbatas, bahkan banyak sekali yang tidak mempunyai tanah (buruh tani). Dalam hal ini terdapat ketidakadilan yang sangat nampak, golongan-golongan tertentu yang menguasai tanah untuk menimbun kekayaan

dan kejayaan bagi dirinya sendiri, dengan sendirinya memeras rakyat (golongan-golongan) yang ada di bawahnya.

Sebagai negara agraris, dimana sebagian besar penduduknya memiliki penghidupan dan memiliki mata pencaharian dalam lapangan pertanian, sehingga para petani memandang tanah sebagai sumber kehidupan manusia. Tanah bagi masyarakat Indonesia memiliki makna yang multidimensional. *Pertama*, dari sisi ekonomi, tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan. *Kedua*, secara politis, tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan di masyarakat. *Ketiga*, dari sisi budaya, tanah dapat menentukan tinggi tendahnya status sosial pemiliknya. *Keempat*, tanah bermakna sakral karena berhubungan dengan hak kewarisan yang berdimensi transedental.<sup>100</sup> Demikian pentingnya tanah pertanian itu, mengakibatkan cara pandang masyarakat tentang tanah pertanian sebagai hak yang harus dijaga dan dipertahankan apabila terjadi hal-hal yang dapat mengancam hak atas tanah yang dimilikinya.

Di samping itu, menurut Muhammad Ilham Arisaputra, tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan pada masa mendatang.<sup>101</sup> Berbekal dari pandangan-pandangan tersebut, secara filosofis tanah pertanian mempunyai nilai yang sangat tinggi. Dengan demikian, pembentukan UUPA pada tahun 1960 sudah memenuhi syarat. Hal ini terlihat jelas dalam program *landreform* Indonesia

---

<sup>100</sup> Ridwan, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam*, 194.

<sup>101</sup> Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria di Indonesia*, 55.

yang menginginkan perubahan dasar atau perombakan atau penataan kembali struktur tanah pertanian yang tidak proporsional.

Adapun tujuan dari diadakannya program *landreform*, pada dasarnya adalah pemerataan akses produktif kepada masyarakat, dengan begitu akan mempertinggi taraf hidup dan penghasilan para petani penggarap maupun buruh tani, yang merupakan landasan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur. Salah satu program *landreform* di Indonesia adalah larangan kepemilikan tanah *absentee*.

Dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (yang selanjutnya disebut UUPA) maupun aturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961, ataupun peraturan yang lainnya terkait dengan tanah *absentee/guntai*, tidak menyebutkan definisi secara langsung terkait dengan apa yang dimaksud dengan tanah *absentee/guntai*.

Akan tetapi, dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menyebutkan bahwa:

“Pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.”<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Pasal 3 PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Kerugian

Menurut Boedi Harsono, tanah *absentee* atau dalam bahasa Sunda disebut *guntai*, yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal yang empunya. (“*Absent*” artinya tidak hadir, tidak ada di tempat).<sup>103</sup> Dengan kata lain, tanah *absentee/guntai* adalah tanah pertanian dimana pemiliknya bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah itu berada. Dalam hal ini, tanah pertanian yang dimaksud adalah semua tanah yang menjadi hak orang, kecuali tanah untuk perumahan dan perusahaan, yang meliputi semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak.

Larangan kepemilikan tanah *absentee/guntai* bermula dari ditetapkannya salah satu pasal dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), yaitu pasal 10 ayat (1) yang menjelaskan:

“Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.”<sup>104</sup>

Maksud dari mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA di atas, bahwa pemilik atau mereka yang menguasai tanah pertanian tersebut tidak harus mengerjakan atau mengusahakan tanah pertanian dengan menggunakan tenaganya sendiri, melainkan dapat meminta bantuan kepada buruh tani dengan memberikan upah yang layak. Pemberian upah yang terlampau rendah, tidak sebanding dengan pekerjaan yang dikerjakannya, maka akan melanggar aturan yang

---

<sup>103</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, 385.

<sup>104</sup> Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria



dicanangkan dalam pasal 10 ayat (1) di atas. Selain itu, dipertegas pula dalam Pasal 15 UUPA yang menjelaskan, bahwa:

“Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomi lemah.”<sup>105</sup>

Dari pasal di atas, kewajiban memelihara tanah tersebut tidak hanya dibebankan kepada pemilik tanah atau pemegang haknya yang bersangkutan saja, akan tetapi menjadi beban juga bagi setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah tersebut, dan untuk melaksanakan hal tersebut harus memperhatikan kaum ekonomi lemah.

Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) UUPA di atas, merupakan dasar dari larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* di Indonesia, kemudian pada Pasal 10 ayat (2) dijelaskan bahwa:

“Pelaksanaan dari pada ketentuan dalam ayat (1) ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.”<sup>106</sup>

Tata cara pelaksanaan yang dimaksudkan dalam Pasal di atas, diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Dalam PP No. 224 Tahun 1961, larangan kepemilikan tanah *absentee* diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 1 PP No. 41 Tahun 1964 (tambahan pasal 3a

<sup>105</sup> Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

<sup>106</sup> Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

s/d 3e). Dalam peraturan ini diatur dari mulai kewajiban-kewajiban bagi pemilik tanah *absentee*, pengecualian larangan kepemilikan tanah *absentee*, dan sanksi akibat kepemilikan tanah *absentee*.

Pada intinya larangan kepemilikan tanah *absentee* ini berlaku jika objek tanahnya adalah tanah pertanian. Pemilikan tanah pertanian tersebut digolongkan tanah *absentee/guntai* apabila tanah pertanian tersebut terletak di luar kecamatan tempat tinggal pemiliknya. Dalam pasal 3 ayat (1) PP No. 224 Tahun 1961 mewajibkan pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya untuk mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanah tersebut atau pemilik tanah yang berpindah ke kecamatan tempat letak tanahnya. Berdasarkan pasal ini, terdapat tambahan yaitu pasal I 3a PP No. 41 Tahun 1964 terkait dengan jangka waktu pemindahan kepemilikan tanah, yaitu:

- (1) Pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 (dua) tahun berturut-turut, sedang ia melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang, maka dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut di atas ia diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah itu.
- (2) Jika pemilik tanah yang dimaksudkan pada ayat (1) pasal ini berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu, sedang ia tidak melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang, maka dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak ia meninggalkan tempat kediamannya itu diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah itu.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

Selain itu, pemilik tanah dapat menyelamatkan tanah *absentee* tersebut dengan mengajukan permohonan izin untuk dihibahkan kepada seseorang maupun badan hukum atau instansi yang lain untuk pemanfaatan dan kepentingan umum maupun perseorangan. Hal ini telah ditetapkan dalam Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. Sk. 35/Ka/1962 tentang Pelaksanaan Penguasaan Tanah Pertanian *Absentee*.

Larangan tersebut tidak berlaku bagi pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berdekatan dengan tempat letak tanah tersebut berada. Asalkan jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya tersebut menurut pertimbangan Panitia Landreform Daerah Tingkat II masih dimungkinkannya mengerjakan dan mengusahakan tanah pertanian tersebut secara efisien. Hal ini diatur dalam Pasal 3 ayat (2) PP No. 224 Tahun 1961, yang menjelaskan bahwa:

“Kewajiban tersebut pada ayat 1 pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien, menurut pertimbangan Panitia Landreform Daerah Tingkat II.”<sup>108</sup>

Selain itu, terdapat pengecualian yang diperbolehkan memiliki tanah pertanian secara *absentee*. Di antara yang mendapat pengecualian dalam hal ini adalah pegawai negeri dan anggota TNI serta orang lain yang dipersamakan dengan mereka, mereka yang sedang menunaikan kewajiban agama, dan mereka yang mempunyai alasan khusus lainnya yang diterima oleh Direktorat Jenderal Agraria, sekarang yang dinamakan dengan Badan

---

<sup>108</sup> Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

Pertanahan Nasional (BPN). Pengecualian ini diatur dalam Pasal 3 ayat (4) PP No. 224 Tahun 1961, yang menjelaskan bahwa:

“Ketentuan dalam ayat 1 dan 3 pasal ini tidak berlaku bagi mereka, yang mempunyai tanah di kecamatan tempat tinggalnya atau di kecamatan sebagai yang dimaksudkan dalam ayat 2 pasal ini, yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama, atau pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, yang sedang menjalankan tugas Negara, perkecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas 2/5 dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.”<sup>109</sup>

Ketentuan lebih lanjut terkait dengan pegawai negeri dan anggota TNI serta orang lain yang dipersamakan dengan mereka diatur dalam PP No. 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (Absentee) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri. Menurut Pasal 1 PP No. 4 Tahun 1977 yang dimaksud dengan pegawai negeri adalah mereka yang digolongkan pegawai negeri sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yaitu meliputi Pegawai Negeri Sipil serta para anggota TNI. Termasuk yang dipersamakan dengan Pegawai Negeri adalah para pensiunan pegawai negeri dan janda pegawai negeri asal tidak menikah lagi dengan bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri. Hal itu, diatur dalam Pasal 2 ayat (1) PP No. 4 Tahun 1977, yang menjelaskan bahwa:

“Sejak mulai berlakunya Peraturan Pemerintah ini, pengecualian dari ketentuan-ketentuan mengenai larangan untuk memiliki tanah pertanian secara guntai (absentee) yang berlaku bagi para pegawai negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 280) jo. Peraturan

<sup>109</sup> Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian



Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 (Lembaran Negara Tahun 1964 Nomor 112) sampai batas 2/5 (dua per lima) dari maksimum pemilikan tanah untuk Daerah Tingkat II yang bersangkutan diperlakukan juga bagi:

- a. Pensiunan pegawai negeri dan
- b. Janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri selama tidak menikah lagi dengan seorang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri.”<sup>110</sup>

Berdasarkan penjelasan pasal tersebut di atas, bahwa pegawai negeri dan yang dipersamakan dengannya, boleh memiliki tanah pertanian secara *absentee* tidak melebihi batas 2/5 (dua per lima) dari maksimum pemilikan tanah untuk Daerah Tingkat II. Sebagaimana diatur dalam pasal 1 UU No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian Presiden Republik Indonesia, batas maksimum pemilikan tanah adalah:

Tabel II  
Luas Maksimum Kepemilikan Tanah Pertanian

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

Adapun sanksi terkait dengan larangan kepemilikan *absentee* ini diatur dalam Pasal 3 ayat (5) dan (6) PP No. 224 Tahun 1961, bahwa tanah yang bersangkutan akan diambil secara paksa oleh pemerintah dan diberikan ganti kerugian, yang kemudian akan menjadi objek dari salah satu program *landreform* yaitu retribusi tanah pertanian.

<sup>110</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 Tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (*Absentee*) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri



Di samping itu, tujuan diadakannya larangan kepemilikan tanah *absentee/guntai* adalah agar tanah pertanian dapat dikerjakan dan diusahakan secara aktif oleh pemiliknya, agar tanah pertanian tersebut berdaya guna dan berhasil guna. Untuk itu, apabila tanah pertanian tersebut dimiliki oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan letak tanah pertanian itu berada maka akibatnya pengolahan tanah pertanian tidak akan produktif. Di samping itu, tujuan dari larangan kepemilikan tanah *absentee/guntai* ini adalah mensejahterakan bagi pemilik tanah pertanian dan penduduk/masyarakat tempat letak tanah itu berada, yang merupakan perwujudan dari salah satu tujuan pokok pembentukan UUPA yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* ini, menimbulkan penggarapan tanah pertanian menjadi tidak efisien, misalnya terkait dengan pelaksanaan dan pengangkutan hasilnya, juga dapat berakibat adanya pemerasan terhadap kaum ekonomi lemah. Para petani penggarap tanah (buruh tani), dengan sepenuh tenaganya, tanggung jawabnya dan segala resiko dalam pemeliharaan tanah pertanian tersebut, hanya menerima upah ataupun sebagian dari hasil yang dikelolanya. Di sisi lain, pemilik tanah yang berada jauh dari letak tanah tersebut berada dan tidak mengerjakan atau mengusakan tanahnya secara langsung terjun dengan mengeluarkan segala tenaganya tanpa menanggung segala resiko, mendapatkan bagian lebih besar dari hasil tanahnya.

Sehingga hal itu tidak sesuai dengan ketentuan pasal 10 ayat (1) dan pasal 15 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA), yang menyebutkan bahwa tidak diperbolehkannya cara-cara pemerasan dalam pemeliharaan tanah pertanian tersebut, harus memperhatikan pula golongan ekonomi yang lemah. Selain itu juga, hal tersebut tidak sesuai dengan tujuan *landreform* yang diselenggarakan di Indonesia yaitu untuk mempertinggi taraf hidup dan penghasilan petani penggarap, sebagai landasan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Kondisi atau struktur masyarakat tahun 1960-an, sudah tentu mengalami perubahan dibandingkan dengan struktur masyarakat dewasa ini. Salah satunya, ditandai dengan berkembangnya teknologi serta pembangunan di bidang ekonomi. Namun demikian, perubahan tersebut, masyarakat Indonesia belum bisa dikatakan sebagai masyarakat industri. Hilangnya areal pertanian yang subur telah membawa bangsa Indonesia ke dalam krisis pangan. Bangsa Indonesia harus mengimpor beras karena areal pertanian sudah berubah menjadi perumahan mewah dan bangunan pabrik. Artinya, masyarakat Indonesia masih tetap merupakan Negara agraris, tetapi Negara agraris tidak mempunyai tanah pertanian yang cukup untuk para petani.

Pada tahun 2017 (jumlah penduduk sudah lebih dari 261 juta jiwa), sebanyak 23,7 juta petani hanya memiliki rata-rata 0,9 hektar tanah. Sebaliknya, 2000-an perusahaan perkebunan menguasai 16 juta hektar tanah, dan 304 perusahaan menguasai 26 hektar (tanah) hutan konsesi. Ironisnya, 15,57 juta petani tidak mempunyai tanah sama sekali atau berprofesi sebagai

buruh tani (Kompas, 27/6/2017).<sup>111</sup> Berdasarkan data tersebut dapat diketahui bahwa para petani tidak mempunyai tanah yang cukup, artinya para petani tersebut masih berada di bawah rata-rata penguasaan lahan. Sebaliknya, pemilik modal yang besar justru menguasai lahan yang luas, hal ini menyebabkan adanya ketimpangan lahan.

Ketimpangan lahan dicirikan oleh segelintir orang yang memiliki lahan yang sangat luas, tetapi di lain sisi banyak orang yang memiliki lahan sangat minim, bahkan ada yang tidak memiliki lahan. Akibatnya, segelintir orang yang memiliki tanah yang sangat luas makin sejahtera, maka dengan sendirinya memeras kelas yang ada di bawahnya (petani/buru tani).

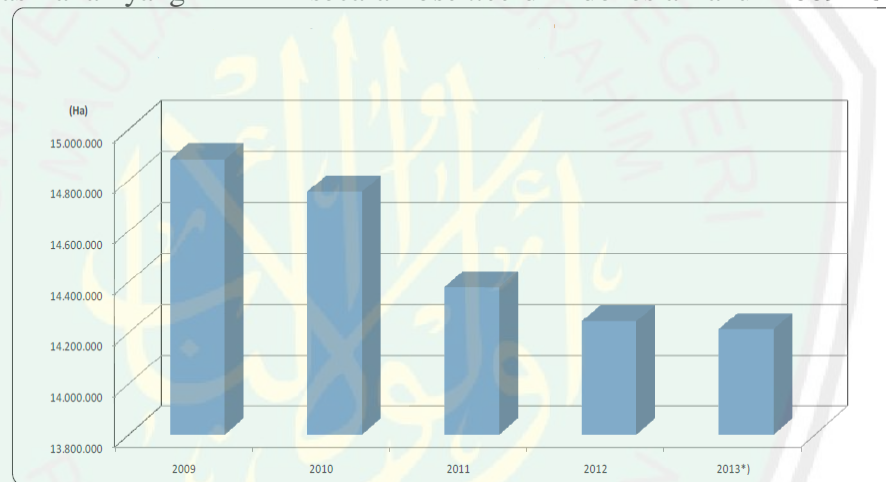
Sebagai negara agraris, diinginkan agar konsep tanah pertanian selaras dengan apa yang dicanangkan oleh UUPA yaitu dalam Pasal 10 ayat (1), yaitu untuk meningkatkan produktivitas tanah pertanian itu maka yang mengerjakan atau mengusahakan haruslah memahami atau ahli dalam bidang pertanian. Apabila tanah pertanian dikuasai oleh para tuan tanah (*landlord*), tanah tersebut akan dijadikan sebagai sarana eksploitasi terhadap penggarap tanah, hal ini tidak selaras dengan apa yang dicanangkan dalam pasal 10 ayat (1) UUPA yang menjelaskan bahwa pemilik tanah wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan. Kalau tidak demikian, maka tanah pertanian akan ditelantarkan (hanya sebagai sarana investasi saja).

---

<sup>111</sup> JP Tamtomo, "Cacah Agraria dan Hak Dasar Rakyat", <http://www.pressreader.com/indonesia/kompas/20171007/281638190416459>, diakses tanggal 28 Februari 2018.

Di Indonesia, masih banyak terkait dengan permasalahan tanah pertanian yang dimiliki secara *absentee*. Walaupun setiap tahunnya, mengalami penurunan jumlah luas tanah pertanian yang dimiliki secara *absentee*, akan tetapi penurunan tersebut tidak signifikan, dan jumlah luas tanah pertanian yang dimiliki secara *absentee* masih dalam jumlah yang besar. Berikut ini adalah grafik luas lahan yang dimiliki secara *absentee* di tahun 2009-2013.

Grafik I  
Luas Lahan yang Dimiliki secara *Absentee* di Indonesia Tahun 2009-2013



Sumber: Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian-Kementerian Pertanian

Jika dilihat dari rentang waktu 2009 hingga tahun 2013, luas lahan yang dimiliki secara *absentee* di Indonesia menunjukkan penurunan pada setiap tahunnya, meski tidak mengalami penurunan secara signifikan. Dalam rentang waktu tersebut, tahun 2011 merupakan tahun dimana luas lahan yang dimiliki secara *absentee* mengalami penurunan yang cukup tinggi dibandingkan dengan tahun 2010, 2012 maupun 2013. Penurunan itu, disebabkan karena adanya reforma agraria yang ditargetkan pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Akan tetapi, keadaan pada saat itu belum bisa dikatakan berhasil membawa dampak secara menyeluruh dari adanya reforma

agraria tersebut, karena pada tahun-tahun selanjutnya jumlah luas lahan yang dimiliki secara *absentee* masih dalam kisaran luas yang besar, yaitu lebih dari 14.000.000 hektar.

Dalam hal ini, walaupun pemerintah telah berusaha untuk mencegah terjadinya pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*, namun hal ini tidak lepas pula dari peran masyarakat untuk mematuhi peraturan-peraturan yang telah ada.<sup>112</sup> Karena, sejatinya sebuah hukum tidak akan pernah bisa terjadi bila tidak ada kesadaran masyarakat untuk menaati sebuah hukum itu sendiri.

Di samping itu, salah satu faktor yang menyebabkan turunnya jumlah luas tanah pertanian yang dimiliki secara *absentee* adalah adanya otonomi daerah, yang mencanangkan bahwa PNS guru PAUD, SD dan SMP merupakan milik pemerintah Kabupaten/Kota. Hal ini mengakibatkan penurunan luas tanah pertanian yang dimiliki secara *absentee*, karena walaupun PNS tersebut masih dimungkinkan berpindah tempat, akan tetapi perpindahan tersebut masih dalam lingkup kecamatan saja. Artinya, perpindahan tersebut masih dimungkinkan untuk mengerjakan tanah pertanian tersebut secara efisien.

Adapun berikut adalah data terkait provinsi yang menyumbang jumlah terbesar terkait dengan tanah pertanian yang dimiliki secara *absentee*.

---

<sup>112</sup> Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi* (Bandung: Alumni, 1999), 53.



Grafik II  
Luas Lahan yang Dimiliki secara *Absentee* Menurut Pulau di Indonesia  
Tahun 2009-2013



Sumber: Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian-Kementerian Pertanian

Berdasarkan grafik di atas, provinsi Maluku dan Papua tercatat sebagai kawasan yang menjadi penyumbang terbesar jumlah luas lahan yang dimiliki secara *absentee* dalam rentang waktu 2009 hingga tahun 2013. Keadaan tersebut disebabkan karena, pulau Maluku dan Papua hingga saat ini masih mempertahankan suku-suku adat. Dengan begitu, wilayah dan lahannya berstatus tanah ulayat. Artinya, semua anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan boleh memanfaatkan tanah yang berada dalam wilayah ulayat tersebut seizin dari penguasa adat. Wilayah ulayat tersebut mencakup beberapa kecamatan bahkan kabupaten. Hal ini yang menyebabkan terjadinya kepemilikan tanah *absentee* di Maluku dan Papua, walaupun pemilik tanah pertanian berada di luar kecamatan tanah pertanian itu berada, akan tetapi, tanah pertanian tersebut masih berada dalam wilayah ulayatnya.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* penting untuk diatur terkait dengan pelarangannya.

#### B. Larangan Kepemilikan Tanah Absentee Perspektif *Maslahah Mursalah*

Sumber hukum dalam hukum Islam ada 2 (dua) macam, yaitu sumber hukum yang telah disepakati dan sumber hukum yang masih diperdebatkan oleh para ulama, sebagian ulama fikih menggunakan *maslahah mursalah* sebagai dasar untuk menentukan sebuah hukum dan sebagian yang lain tidak menggunakan *maslahah mursalah* sebagai sumber hukum. Di antara sumber hukum yang disepakati adalah al-Qur'an, Sunnah, *Ijma'* dan *Qiyas*. Dan sumber hukum yang masih diperdebatkan oleh para ulama, salah satunya adalah *maslahah mursalah*.

*Maslahah mursalah* adalah apa yang dipandang baik oleh akal, sejalan dengan tujuan syara' dalam menetapkan hukum, namun tidak ada petunjuk yang memperhitungkannya dan tidak ada pula petunjuk *syara'* yang menolaknya.<sup>113</sup> Hal ini ditegaskan di dalam al-Qur'an surat al-Anbiya' ayat 107, yang merupakan landasan atau dasar hukum *maslahah mursalah*, sebagai berikut:

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ ١٠٧

“Dan tiadalah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam.”<sup>114</sup>

Di dalam hukum Islam, tidak ada dalil yang menunjukkan secara langsung yang mengatur secara spesifik terkait dengan larangan kepemilikan tanah *absentee*. Tanah *absentee* merupakan tanah pertanian dimana pemilik

<sup>113</sup> Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, 376-377.

<sup>114</sup> Qs. al-Anbiya' (21): 107.

tanah bertempat tinggal di luar kecamatan letak tanah pertanian tersebut. Aturan terkait larangan kepemilikan tanah *absentee*, yaitu diatur dalam PP No. 224 tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, yaitu dalam Pasal 3 yang berbunyi:

“Pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.”<sup>115</sup>

Kemudian, terdapat tambahan aturan mengenai larangan kepemilikan tanah *absentee*, yaitu diatur dalam Pasal 3a PP No. 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, yang menjelaskan bahwa pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, akan tetapi ia melaporkan kepada pejabat yang berwenang, maka dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut, maka diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah itu. Akan tetapi, apabila ia tidak melaporkannya maka dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak ia meninggalkan tempat kediamannya itu diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah itu.

---

<sup>115</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

Peraturan tersebut, diatur oleh Negara dengan tujuan agar tanah pertanian mempunyai produktivitas tinggi, artinya tanah pertanian tersebut dapat berdaya guna dan berhasil guna. Selain itu, tujuan dari adanya larangan kepemilikan tanah *absentee* tersebut adalah untuk kesejahteraan bagi pemilik dan penduduk masyarakat tempat letak tanah tersebut. Hal itu merupakan perwujudan dari salah satu tujuan pokok pembentukan UUPA yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

Landasan kebijakan pemerintah dalam membuat kebijakan haruslah mendasarkan pada nilai kemaslahatan rakyatnya. Di dalam konsep *masalah mursalah* terdapat syarat-syarat khusus dalam menentukan sebuah hukum, di antaranya:

1. *Maslahah mursalah* itu adalah masalah yang hakiki dan bersifat umum, dalam arti dapat diterima oleh akal sehat bahwa ia betul-betul mendatangkan manfaat bagi manusia dan menghindarkan *mudarat* dari manusia secara utuh.
2. Yang dinilai akal sehat sebagai suatu masalah yang hakiki betul-betul telah sejalan dengan maksud dan tujuan *syara'* dalam menetapkan setiap hukum, yaitu mewujudkan kemaslahatan bagi umat manusia.
3. Yang dinilai akal sehat suatu masalah yang hakiki dan telah sejalan dengan tujuan *syara'* dalam menetapkan hukum itu tidak berbenturan

dengan dalil *syara'* yang telah ada, baik dalam bentuk *nash* al-Qur'an dan Sunnah, maupun *ijma'* ulama terdahulu.

4. *Maslahah mursalah* itu diamalkan dalam kondisi yang memerlukan, yang seandainya masalahnya tidak diselesaikan dengan cara ini, maka umat akan berada dalam kesempitan hidup, dengan arti harus ditempuh untuk menghindarkan umat dari kesulitan.<sup>116</sup>

Pada dasarnya, tujuan umum hukum Islam adalah mewujudkan kemaslahatan umat, menarik keuntungan dan melenyapkan bahaya bagi mereka.<sup>117</sup> Ada lima hak dasar sebagai variabel kunci nilai kemaslahatan hidup manusia yang harus dipelihara sekaligus sebagai ukuran kelayakan hidup seseorang yang disebut dengan *al-daruriyat al-khams* yaitu menjaga agama, jiwa, akal, harta dan keturunan.<sup>118</sup> Tanah termasuk salah satunya, kaitannya dalam masalah menjaga harta.

Dalam konsep masalah terdapat beberapa tingkatan, tanah merupakan kebutuhan pokok bagi manusia, dan mau tidak mau kebutuhan ini harus dilakukan usaha pemenuhannya, apabila tidak dipenuhi maka akan timbul berbagai bencana dan kesusahan serta hal-hal yang dapat membuat kehidupan menjadi fatal. Masalah seperti ini disebut dengan *masalah daruriaat*.

Tanah merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup manusia. Tanah merupakan salah satu hajat hidup orang banyak, yang

<sup>116</sup> Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, 383.

<sup>117</sup> Abdul Wahab Khallaf, *Kaidah-kaidah Hukum Islam; Ilmu Ushul Fikih* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996), 331.

<sup>118</sup> Ridwan, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam*, 147.



merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa diperuntukkan untuk segala kebutuhan hidup manusia. Di Negara agraris (Indonesia), dimana sebagian besar penduduknya memiliki penghidupan dan memiliki mata pencaharian dalam lapangan pertanian, sehingga tanah sangat berarti bagi sumber penghidupan manusia. Oleh karena itu, keberhasilan dan kemakmuran dalam pertanian tergantung pada penyelesaian secara adil dan bijaksana terkait kepemilikan tanah oleh masyarakat secara merata.

Dalam al-Qur'an, Allah berfirman bahwa sesungguhnya bumi ini merupakan milik Allah semata, yang diperuntukkan untuk dimanfaatkan seluruh umat manusia, yang berbunyi:

قَالَ مُوسَىٰ لِقَوْمِهِ اسْتَعِينُوا بِاللَّهِ وَاصْبِرُوا إِنَّ الْأَرْضَ لِلَّهِ يُورِثُهَا مَنْ يَشَاءُ مِنْ عِبَادِهِ  
وَالْعَاقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ ١٢٨

*“Musa berkata kepada kaumnya: “Mohonlah pertolongan kepada Allah dan bersabarlah; sesungguhnya bumi (ini) kepunyaan Allah; dipusakakan-Nya kepada siapa yang dihendaki-Nya dari hamba-hamba-Nya. Dan kesudahan yang baik adalah bagi orang-orang yang bertakwa.”<sup>119</sup>*

Adanya larangan kepemilikan tanah *absentee* ini menurut akal sehat mengandung kebaikan atau masalah karena menghindarkan diri dari kerusakan akal dan mental. Hal ini telah sejalan dengan tujuan *syara'* yang melarang membuat kerusakan di bumi, sebaliknya manusia diberi kewajiban untuk menjaga dan memelihara tanah, karena Allah tidak menyukai kerusakan dan kebinasaan. Di samping itu, tanah merupakan sumber kehidupan manusia, dimana tempat bermukim ataupun untuk memenuhi kebutuhan hidupnya,

<sup>119</sup> Qs. al-A'raf (7): 128.

sudah sepatutnya dijaga dan dipelihara dengan sebaik mungkin. Sebagaimana firman Allah dalam al-Qur'an surat al-A'raf ayat 56 dan surat al-Baqarah ayat 205, yang berbunyi:

وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا وَادْعُوهُ خَوْفًا وَطَمَعًا ۚ إِنَّ رَحْمَتَ اللَّهِ قَرِيبٌ مِّنَ الْمُحْسِنِينَ ٥٦

*“Dan janganlah kamu membuat kerusakan di muka bumi, sesudah (Allah) memperbaikinya dan berdoalah kepada-Nya dengan rasa takut (tidak akan diterima) dan harapan (akan dikabulkan). Sesungguhnya rahmat Allah amat dekat kepada orang-orang yang berbuat baik.”*

وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ ۗ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفٰسٰدَ ٢٠٥

*“Dan apabila ia berpaling (dari kamu), ia berjalan di bumi untuk mengadakan kerusakan padanya, dan merusak tanam-tanaman dan binatang ternak, dan Allah tidak menyukai kebinasaan.”<sup>120</sup>*

Tanah, dalam konteks ekonomi, merupakan salah satu jenis dari harta yang mempunyai nilai, bahkan tanah merupakan salah satu faktor produksi. Oleh karena tanah merupakan bagian dari harta, maka proses kepemilikannya juga merupakan sesuatu yang perlu diatur dalam koridor hukum Islam dalam rangka pembagian tanah secara adil di antara umat Islam.<sup>121</sup> Bentuk pemilikan yang menghalangi penggunaan produktivitas dan kelayakannya untuk dimanfaatkan oleh masyarakat bertentangan dengan perintah al-Qur'an, karena tanah bukanlah hasil kerja sekelompok individu tapi merupakan karunia Allah

<sup>120</sup> Qs. al-A'raf (7):56; Qs. al-Baqarah (2): 205.

<sup>121</sup> Ridwan, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam*, 114.

yang setiap anggota masyarakat mempunyai hak yang sama dalam kepemilikan dan penggunaannya.<sup>122</sup>

Kepemilikan secara individu atas tanah dalam Islam memang diakui keberadaannya, akan tetapi Islam tidak membenarkan adanya sistem tuan tanah. Nabi Muhammad SAW, tidak pernah mendorong adanya sistem tuan tanah dalam bentuk apapun yang dapat merugikan masyarakat secara keseluruhan, akan tetapi Nabi berusaha menanamkan arti pentingnya penggarapan tanah bagi pemilik tanah itu sendiri. Sebagaimana sabda beliau, sebagai berikut:

عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ قَالَ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ مَنْ كَانَتْ لَهُ أَرْضٌ فَلْيَزْرَعْهَا  
أَوْ لِيُعْمَرْهَا أَخَاهُ فَإِنَّ أَبِي فَلْيُمْسِكْ أَرْضَهُ.

*“Diceritakan dari Abu Hurairah r.a., katanya: Rasulullah s.a.w. bersabda: “Siapa yang mempunyai tanah, hendaklah tanah itu ditanaminya, atau berikan kepada saudaranya. Seandainya ia tidak suka memberikannya kepada orang lain, maka hendaklah tanah itu tetap dimilikinya.”<sup>123</sup>*

Dari hadits tersebut dapat kita simpulkan bahwa tidak seharusnya orang menguasai lahan yang luas dan tidak dikerjakan/diusahakan sendiri dengan efisien atau membiarkan tanah yang luas tersebut menjadi sarana investasi semata, yang mengakibatkan tanah menjadi terlantar. Memiliki lahan secara berlebihan akan tetapi tidak dimanfaatkan akan berdampak pada ketidakadilan dan kecemburuan sosial.

<sup>122</sup> Udin Saripudin, “Posisi Negara dalam Menangani Kepemilikan Publik; Tanah Absentee dalam Perspektif UUPA dan Hukum Islam,” *At-Tasyri*, 1 (Januari-Juni, 2017), 27.

<sup>123</sup> Bukhari, *Shahih Bukhari*, ter. Zainuddin Hamidy, Fachruddin, Darwis dan A. Rahman Zainuddin, (Jakarta: Widjaya, 1992), 11.

Adapun terkait dengan sanksi bagi seseorang yang memiliki tanah pertanian secara *absentee*, dalam PP Nomor 224 Tahun 1961 telah dijelaskan bahwa tanah pertanian yang dimiliki secara *absentee* akan diambil secara paksa oleh Pemerintah dengan diberikan ganti kerugian, yaitu dalam Pasal 3 ayat (5) dan (6):

“Jika kewajiban tersebut pada ayat 1 dan 3 pasal ini tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah, untuk kemudian dibagi-bagikan menurut ketentuan Peraturan ini.”

“Kepada bekas pemilik tanah yang dimaksud dalam ayat 5 pasal ini diberi ganti kerugian menurut Ketentuan Peraturan ini.”

Dalam hukum Islam, prinsip dasar kepemilikan adalah perpindahan hak yang didasarkan pada prinsip *ridha* (suka sama suka).<sup>124</sup> Sebagaimana firman Allah dalam al-Qur’an surat al-Nisa’ ayat 29 yang menjelaskan bahwa:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِّنْكُمْ ۖ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ ۚ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا ۚ ٢٩

“Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu; sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu.”<sup>125</sup>

Di samping itu, dimungkinkan pula adanya pencabutan hak milik dari pemiliknya yang tidak didasarkan asas suka rela demi kemaslahatan umum, yaitu untuk menghindari ekses negatif yang lebih banyak (*al-darar al-‘amm*), dibanding dengan kemaslahatan yang bersifat spesifik dan individual (*al-*

<sup>124</sup> Ridwan, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam*, 314.

<sup>125</sup> Qs. al-Nisa’ (4): 29.

*masalah al-khassah*).<sup>126</sup> Dengan demikian, kepemilikan seseorang terhadap hak atas tanah haruslah mempunyai fungsi sosial sebagaimana yang telah diatur dalam pasal 6 UUPA. Apabila pemilik tanah tidak bisa menjaga dan memelihara hak miliknya, maka Pemerintah berhak mengambil tanah tersebut, sehingga tidak ada orang yang dirugikan akan hal itu.

Berdasarkan penjelasan di atas, bahwa aturan terkait larangan kepemilikan tanah *absentee* yang dicanangkan oleh Pemerintah berdasarkan kepentingan masyarakat, dalam arti untuk kemaslahatan rakyat. Jika dikaitkan dengan konsep *masalah mursalah*, aturan terkait larangan kepemilikan tanah *absentee* tersebut telah memenuhi 4 (empat) persyaratan yang telah dijelaskan pada penjelasan di atas.

---

<sup>126</sup> Ridwan, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam*, 314.





## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian analisis di atas dapat disimpulkan bahwa:

1. Urgensi dari larangan kepemilikan tanah *absente* dalam PP No. 224 Tahun 1961 adalah banyaknya seseorang yang menguasai lahan yang tidak dikerjakan/diusahakan sendiri secara efisien, hal ini dibuktikan dengan adanya data statistik yang dikeluarkan oleh Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian-Kementrian Pertanian, bahwa dalam rentang tahun 2009 sampai 2013, jumlah lahan yang dimiliki secara *absentee* mencapai 14.000.000 hektar. Oleh karena itu, hingga saat ini larangan kepemilikan tanah *absentee* perlu diatur terkait dengan pelarangannya.

2. Dalam hukum Islam tidak menjelaskan secara khusus tentang larangan kepemilikan tanah *absentee*. Akan tetapi, kebijakan pemerintah dalam membuat kebijakan (peraturan) tersebut haruslah mendasarkan pada nilai kemaslahatan rakyatnya. Peraturan terkait larangan kepemilikan tanah *absentee* telah sesuai dengan konsep *masalah mursalah*, dimana peraturan tersebut di samping membawa manfaat bagi manusia, juga tidak bertentangan dengan *dalil syara'*, sebagaimana hadits Nabi yang menegaskan bahwa:

عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ قَالَ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ مَنْ كَانَتْ لَهُ أَرْضٌ فَلْيَزْرَعْهَا  
أُولِيْمَنْحَهَا أَخَاهُ فَإِنَّ أَبِي فُلَيْمِسِكُ أَرْضَهُ.

*“Diceritakan dari Abu Hurairah r. A., katanya: Rasulullah s.a.w. bersabda: “Siapa yang mempunyai tanah, hendaklah tanah itu ditanaminya, atau berikan kepada saudaranya. Seandainya ia tidak suka memberikannya kepada orang lain, maka hendaklah itu tetap dimilikinya.”*

#### B. Saran

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya maka dapat diajukan saran sebagai berikut:

1. Saran ini diberikan kepada pemerintah Indonesia agar dapat melaksanakan penguatan kerangka dari regulasi yang ada beserta sosialisasi terkait regulasi tersebut, baik dari Undang-undang No. 5 Tahun 1960 dan tata cara pelaksanaannya, yaitu PP No. 224 Tahun 1961 jo PP No. 41 Tahun 1964, maupun peraturan perundang-undangan yang terkait dengan larangan kepemilikan tanah *absentee* serta penegakan dari peraturan-peraturan yang ada secara konsekuen dan konsisten.

2. Diharapkan dapat memberikan masukan kepada masyarakat mengenai larangan kepemilikan tanah *absentee* dalam PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian tanah dan pemberian Ganti Kerugian perspektif *masalah mursalah*, agar nantinya dapat meningkatkan kesadaran hukum terhadap peraturan tersebut.



## DAFTAR PUSTAKA

Al-Qur'ân al-Karîm.

### Peraturan Perundang-undangan:

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria

Undang-undang No. 56 Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Pertanian

PP No. 224 Tahun 1961 jo. PP No. 41 Tahun 1964 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

PP No. 4 Tahun 1977 Tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (Absentee) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri

Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999

Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. Sk. 35/Ka/1961 Tentang Pelaksanaan Penguasaan Tanah Pertanian Absentee

### Buku-buku:

A., Ghufron Mas'adi. *Fiqh Muamalah Kontektual*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002.

Amiruddin dan Zainal Azikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 2006.

Arba, M. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

Asmawi. *Perbandingan Ushul Fiqh*. Jakarta: Amzah, 2011.

Az-Zuhaili, Wahbah. *Al Fiqh Al Islami Wa Adillatuhu*. Terj. Abdul Hayyie al-Kattani. Depok: Gema Insani, 2011.

Bukhari. *Shahih Bukhari*. Terj. Zainuddin Hamidy, Fachruddin, Darwis dan A. Rahman Zainuddin. Jakarta: Widjaya, 1992.

Djazuli, A. dan Nurol Aen. *Ushul Fiqh Metodologi Hukum Islam*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2000.

- Harsono, Budi. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2008.
- Hart, H.L.A. *The Concept of Law*. Terj. M. Khozim. Bandung: Nusa Media, 2010.
- Ibrahim, Johny. *Teori&Metodologi penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2007.
- Ilham, Muhammad Arisaputra. *Reforma Agraria di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Johan, Bahder Nasution. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: CV Mandar Maju, 2008.
- M, Solahuddin. *Azas-azas Ekonomi Islam*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.
- Mahmud, Peter Marzuri. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2014.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004.
- Ridwan. *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam*. Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementrian Agama RI, 2010.
- Romli, *Studi Perbandingan Ushul Fiqh*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- Ruchiyat, Eddy. *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*. Bandung: Alumni, 1999.
- Santoso, Lukman dan Yahyanto. *Pengantar Ilmu Hukum*. Malang: Setara Press, 2016.
- Santoso, Urip. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana, 2012.
- Santoso, Urip. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar grafika, 2007.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press, 2013.
- Supriadi. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Syafe'i, Rachmad. *Ilmu Ushul Fiqih*. Bandung: Pustaka Setia, 2015.
- Syaifuddin, Amir. *Ushul Fiqh*. Jakarta: Kencana, 2008.
- Thalib Hambali. *Sanksi Pidana dalam Konflik Pertanahan; Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana, 2009.



Wahab, Abdul Khallaf. *Ilmu 'Usul Fikh*. Ter. Halimuddin. Jakarta: Rineka Cipta, 2005.

Wahab, Abdul Khallaf. *Kaidah-kaidah Hukum islam; Ilmu Ushul Fikih*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996.

Zuhri, Syaifudin. *Ushul Fiqh Akal Sebagai Sumber Hukum Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.

#### **Hasil Penelitian dan Jurnal:**

Alam, Syamsu. *Faktor-faktor yang Berpengaruh terhadap Terjadinya Tanah Absentee dan Dampaknya Bagi Masyarakat di Kecamatan Binuang Kabupaten Polewali Mandar*. Jurnal Papatuzdu. Vol. 8, No. 1. (November, 2014).

Djakaria, Mulyani. *Aspek Hukum Administrasi Kependudukan Dihubungkan dengan Kepemilikan Tanah Secara Absentee*. Bina Hukum Lingkungan. Vol. 1 No. 1. (Oktober, 2016).

Dwi, Ayu Sesanti. *Pengawasan Kepemilikan Tanah Absentee Ditinjau dari Hukum Islam (Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Malang)*. skripsi. Malang: UIN Maulana Malik Ibrahim, 2017.

#### **Data Internet:**

<http://kabarburuh.com/2016/09/20/hari-tani-nasional-2016-apa-yang-akan-kita-lakukan/>, diakses tanggal 20 Maret 2018.

<http://www.pressreader.com/indonesia/kompas/20171007/281638190416459>, diakses tanggal 28 Februari 2018.



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

**PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 224 TAHUN 1961  
TENTANG  
PELAKSANAAN PEMBAGIAN TANAH DAN  
PEMBERIAN GANTI KERUGIAN**

**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

- Menimbang** : bahwa dalam rangka pelaksanaan Landreform perlu diadakan peraturan tentang pembagian tanah serta soal-soal yang bersangkutan dengan itu;
- Memperhatikan** : hasil-hasil kesimpulan Seminar Landreform di Pusat dan di Daerah-daerah;
- Mengingat** : a. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945;  
b. Undang-undang Pokok Agraria (Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960; Lembaran Negara Tahun 1960 No.104);  
c. Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 174);  
d. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1958 (Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 2);  
e. Undang-undang Nomor 79 Tahun 1958 (Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 139);  
f. Undang-undang Nomor 10 Prp Tahun 1960 (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 31);
- Mendengar** : Musyawarah Kabinet Kerja dalam sidangnya tanggal 12 September 1961.

**MEMUTUSKAN :**

- Menetapkan** : **PERATURAN PEMERINTAH TENTANG PELAKSANAAN PEMBAGIAN TANAH DAN PEMBERIAN GANTI KERUGIAN**

**BAB I  
TANAH-TANAH YANG AKAN DIBAGIKAN**

**Pasal 1.**

Tanah-tanah yang dalam rangka pelaksanaan Landreform akan dibagikan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan ini ialah:

- tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum sebagai dimaksudkan dalam Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 dan tanah-tanah yang jatuh pada Negara, karena pemilikinya melanggar ketentuan-ketentuan Undang-undang tersebut;
- tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah, karena pemilikinya bertempat tinggal diluar daerah, sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 3 ayat 5;
- tanah-tanah Swapraja dan bekas Swapraja yang telah beralih kepada Negara, sebagai yang dimaksudkan dalam Diktum Keempat huruf A Undang-undang Pokok Agraria;
- tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara, yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

## **Pasal 2.**

1. Pemilik tanah yang melebihi batas maksimum termaksud dalam Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 diberi kesempatan untuk mengajukan usul kepada Menteri Agraria, mengenai bagian atau bagian-bagian mana dari tanahnya yang ia inginkan tetap menjadi miliknya.
2. Dengan memperhatikan usul tersebut diatas Menteri Agraria menetapkan bagian atau bagian-bagian mana dari tanah itu yang tetap menjadi hak pemilik, (selanjutnya disebut : tanah hak pemilik) dan yang mana langsung dikuasai oleh Pemerintah, untuk selanjutnya dibagi-bagikan menurut ketentuan dalam Pasal 8;
3. Menteri Agraria dapat menyerahkan wewenang tersebut pada ayat 1 dan 2 pasal ini kepada Panitia Landreform Daerah Tingkat II;
4. Penguasaan tanah-tanah yang dimaksudkan dalam ayat 2 pasal ini dimulai pada tanggal 24 September 1961.

## **Pasal 3.**

1. Pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.
2. Kewajiban tersebut pada ayat 1 pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien, menurut pertimbangan Panitia Landreform Daerah Tingkat II.
3. Dengan tidak mengurangi ketentuan tersebut pada ayat 2 pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.
4. Ketentuan dalam ayat 1 dan 3 pasal ini tidak berlaku bagi mereka, yang mempunyai tanah dikecamatan tempat tinggalnya atau dikecamatan sebagai yang dimaksudkan dalam ayat 2 pasal ini, yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama, atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, yang sedang menjalankan tugas Negara, perkecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas 2/5 dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.
5. Jika kewajiban tersebut pada ayat 1 dan 3 pasal ini tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah, untuk kemudian dibagi-bagikan menurut ketentuan Peraturan ini.
6. Kepada bekas pemilik tanah yang dimaksud dalam ayat 5 pasal ini diberi ganti kerugian menurut Ketentuan Peraturan ini.

## **Pasal 4.**

1. Tanah Swapraja dan bekas Swapraja yang dengan ketentuan diktum IV huruf A Undang-undang Pokok Agraria beralih kepada Negara, diberi peruntukan, sebagian untuk kepentingan Pemerintah, sebagian untuk mereka yang langsung dirugikan karena dihapuskannya hak Swapraja atas tanah itu dan sebagian untuk dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan, menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan ini.
2. Tanah untuk kepentingan Pemerintah, sebagai yang dimaksudkan dalam ayat 1 pasal ini, ditetapkan menurut keperluannya oleh Menteri Agraria.

3. Tanah yang diperuntukkan bagi mereka yang langsung dirugikan, sebagai yang dimaksudkan dalam ayat 1 pasal ini, letak dan luasnya ditetapkan oleh Menteri Agraria, setelah mendengar Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.

#### **Pasal 5.**

Pembagian tanah-tanah lainnya yang dikuasai langsung oleh Negara menurut ketentuan dalam Pasal 1 huruf d, diatur oleh Menteri Agraria, dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam Peraturan ini.

### **BAB II PEMBERIAN GANTI KERUGIAN KEPADA BEKAS PEMILIK**

#### **Pasal 6.**

1. Kepada bekas pemilik dari tanah-tanah yang berdasarkan Pasal 1 Peraturan ini diambil oleh Pemerintah untuk dibagi-bagikan kepada yang berhak atau dipergunakan oleh Pemerintah sendiri, diberikan ganti kerugian, yang besarnya ditetapkan oleh Panitia Landreform Daerah Tingkat II yang bersangkutan, atas dasar perhitungan perkalian hasil bersih rata-rata selama 5 tahun terakhir, yang ditetapkan tiap hektarnya menurut golongan kelas tanahnya, dengan menggunakan degresivitet sebagai tertera dibawah ini :
  - a. untuk 5 hektar yang pertama : tiap hektarnya 10 kali hasil bersih setahun;
  - b. untuk 5 hektar yang kedua, ketiga dan keempat : tiap hektarnya 9 kali hasil bersih setahun ;
  - c. untuk yang selebihnya : tiap hektarnya 7 kali hasil bersih setahun ;dengan ketentuan bahwa jika harga tanah menurut perhitungan tersebut diatas itu lebih tinggi daripada harga umum, maka harga umumlah yang dipakai untuk penetapan ganti kerugian tersebut.
2. Yang dimaksud dengan "hasil bersih" adalah seperdua hasil kotor bagi tanaman padi atau sepertiga hasil kotor bagi tanaman palawija.
3. Jika bekas pemilik tanah tidak menyetujui besarnya ganti kerugian sebagai yang ditetapkan Panitia Landreform Daerah Tingkat II, maka ia dapat minta banding kepada Panitia Landreform Daerah Tingkat I dalam tempo 3 bulan sejak tanggal penetapan ganti kerugian tersebut.
4. Keputusan Panitia Daerah Tingkat I tidak boleh bertentangan dengan dasar perhitungan termaktub dalam ayat 1 pasal ini. Keputusan Panitia tersebut mengikat.

#### **Pasal 7.**

1. Ganti kerugian tersebut pada Pasal 6 diberikan sejumlah 10% dalam bentuk uang simpanan di Bank Koperasi, Tani dan Nelayan sedang sisanya berupa surat hutang landreform.
2. Uang simpanan tersebut dapat mulai diambil oleh yang berhak sewaktu-waktu sejak satu tahun setelah tanah yang bersangkutan dibagikan kepada rakyat menurut Pasal 8.
3. Surat-surat hutang landreform, dalam jumlah nilai yang sesuai, memberi kesempatan bagi pemegangnya atau pemegang-pemegangnya secara bersama-sama, untuk ditukarkan dengan barang-barang modal dari Pemerintah, guna pembangunan usaha industri sesuai dengan rencana pembangunan industri.
4. Surat hutang landreform tersebut pada ayat 1 pasal ini diberi bunga 3% setahun, selama pemilik belum dapat mengambil uangnya tersebut pada ayat 2 pasal ini, maka kepadanya di berikan juga bunga 3% setahun itu.



5. Tiap-tiap tahun, dimulai 2 tahun sesudah tahun surat hutang landreform dikeluarkan, dibuka kesempatan untuk menukar surat hutang landreform itu sebesar sebagian dari jumlah nilai surat hutang landreform tersebut, yang akan dilunasi dalam waktu 12 tahun.
6. Jika jumlah ganti kerugian termaksud dalam pasal 6 tidak melebihi Rp. 25.000,- maka Menteri Agraria dapat menetapkan pembayaran dengan menyimpang dari ketentuan-ketentuan dalam ayat-ayat diatas.

### **BAB III PEMBAGIAN TANAH DAN SYARAT-SYARATNYA**

#### **Pasal 8.**

1. Dengan mengingat pasal 9 s/d 12 dan pasal 14, maka tanah-tanah yang dimaksudkan dalam pasal 1 huruf a, b dan c dibagi-bagikan dengan hak milik kepada para petani oleh Panitia Landreform Daerah Tingkat II yang bersangkutan, menurut prioritas sebagai berikut:
  - a. Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
  - b. Buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
  - c. Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan;
  - d. Penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan;
  - e. Penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik;
  - f. Penggarap tanah-tanah yang oleh Pemerintah diberi peruntukan lain berdasarkan pasal 4 ayat 2 dan 3;
  - g. Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar;
  - h. Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektar;
  - i. Petani atau buruh tani lainnya;
2. Jika didalam tiap-tiap prioritas tersebut dalam ayat 1 pasal ini terdapat:
  - a. Petani yang mempunyai ikatan keluarga sejauh tidak lebih dari dua derajat dengan bekas pemilik, dengan ketentuan sebanyak-banyaknya 5 orang;
  - b. Petani yang terdaftar sebagai veteran;
  - c. Petani janda pejuang kemerdekaan yang gugur;
  - d. Petani yang menjadi korban kecelakaan, maka kepada mereka itu diberikan pengutamakan diatas petani-petani lain, yang ada didalam golongan prioritas yang sama.
3. Yang dimaksud dengan "petani", ialah orang, baik yang mempunyai maupun tidak mempunyai tanah sendiri, yang mata pencaharian pokoknya adalah mengusahakan tanah untuk pertanian.
4. Yang dimaksud dengan "penggarap", adalah petani, yang secara sah mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif tanah yang bukan miliknya, dengan memikul seluruh atau sebagian dari risiko produksinya.
5. Yang dimaksud dengan "buruh tani tetap", adalah petani, yang mengerjakan atau mengusahakan secara terus menerus tanah orang lain dengan mendapat upah.
6. Yang dimaksud dengan "pekerja tetap", adalah orang yang bekerja pada bekas pemilik tanah secara terus menerus.

#### **Pasal 9.**

Untuk mendapat pembagian tanah, maka para petani yang di maksudkan dalam pasal 8 harus memenuhi:

- a. Syarat-syarat umum :  
Warga Negara Indonesia, bertempat tinggal di Kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan dan kuat kerja dalam pertanian.
- b. Syarat-syarat khusus :  
Bagi petani yang tergolong dalam prioritas a, b, e, f dan g : telah mengerjakan tanah yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 tahun berturut-turut ;



bagi petani yang tergolong dalam prioritas d: telah mengerjakan tanahnya 2 musim berturut-turut ;  
bagi para pekerja tetap yang tergolong dalam prioritas c : telah bekerja pada bekas pemilik selama 3 tahun berturut-turut.

#### **Pasal 10.**

1. Daerah-daerah yang padat sebagai yang dimaksudkan dalam Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 maka didalam melaksanakan pembagian tanah menurut Pasal 8, penetapan luasnya dilakukan dengan memakai ukuran sebagai berikut :
  - a. Penggarap yang sudah memiliki tanah sendiri seluas 1 hektar atau lebih, tidak mendapat pembagian.
  - b. Penggarap yang sudah memiliki tanah sendiri seluas kurang dari 1 hektar, mendapat pembagian seluas tanah yang dikerjakan, tetapi jumlah tanah milik, 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 prioritas b,d,e dan f Pasal 8 ayat 1, mendapat pembagian tanah seluas sebagai ditetapkan dalam huruf a, b dan c tersebut diatas.
  - e. Petani yang tergolong dalam prioritas c, g, h dan i pasal 8 ayat 1, mendapat pembagian tanah untuk mencapai luas 0,5 hektar.
2. Di daerah-daerah yang tidak padat sebagai yang dimaksudkan dalam Undang-undang Nomor 56 Prp. tahun 1960, maka batas luas 1 hektar seperti tersebut pada huruf a, b, c dan d serta luas 0,5 hektar seperti tersebut pada huruf e ayat 1 pasal ini dapat diperbesar oleh Panitia Landreform Daerah Tingkat II yang bersangkutan, dengan mengingat luas tanah yang tersedia untuk dibagi-bagikan dan jumlah petani yang memerlukannya.

#### **Pasal 11.**

Didalam menetapkan bagian atau bagian-bagian tanah yang menjadi hak bekas pemilik sebagai dimaksudkan dalam pasal 2 ayat 2 dan pembagian tanah kepada para petani tersebut pada pasal 8 harus diusahakan supaya tanah-tanah yang akan dimiliki oleh mereka masing-masing merupakan kesatuan-kesatuan yang ekonomis.

#### **Pasal 12.**

1. Pembagian tanah-tanah yang sudah ditanami dengan tanaman keras dan tanah-tanah yang untuk tambak dapat dilaksanakan dengan tidak mengubah kesatuan-kesatuan dari pengusaha-pengusaha tanah yang bersangkutan.
2. Pelaksanaan pembagian tanah-tanah tersebut pada ayat 1 pasal ini diatur lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

#### **Pasal 13.**

1. Tanah-tanah untuk penggembalaan umum bagi ternak rakyat di sediakan oleh Pemerintah menurut kebutuhannya.
2. Tanah-tanah untuk penggembalaan bagi perusahaan ternak diberikan dengan hak guna usaha atas sebidang tanah tertentu, dengan syarat-syarat yang akan ditetapkan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

### **BAB IV PEMBERIAN HAK MILIK DAN SYARAT-SYARATNYA**

#### **Pasal 14.**

1. Sebelum dilaksanakan pemberian hak milik secara definitip menurut ketentuan prioritas tersebut pada Pasal 8 ayat 1, maka para petani yang mengerjakan tanah-tanah yang

disebut dalam pasal 1 huruf a, b dan c, diberi izin untuk mengerjakan tanah yang bersangkutan untuk paling lama dua tahun, dengan kewajiban membayar sewa kepada Pemerintah sebesar 1/3 (sepertiga) dari hasil panen atau uang yang senilai dengan itu.

2. Para petani yang mengerjakan tanah tersebut pada ayat 1 pasal ini diberi hak milik atas tanah yang dikerjakannya itu, apabila memenuhi syarat-syarat prioritas sebagai yang dimaksudkan dalam pasal 8 dan 9 serta memenuhi pula kewajiban membayar sewa tersebut diatas.
3. Pemberian hak milik tersebut pada ayat 2 pasal ini dilakukan dengan surat keputusan Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuk olehnya dan disertai dengan kewajiban-kewajiban sebagai berikut:
  - a. Membayar harga tanah yang bersangkutan menurut ketentuan pasal 15.
  - b. Tanah itu harus dikerjakan/diusahakan oleh pemilik sendiri secara aktif.
  - c. Setelah 2 tahun sejak tanah tersebut diberikan dengan hak milik, setiap tahunnya harus dicapai kenaikan hasil tanaman sebanyak yang ditetapkan oleh Dinas Pertanian Rakyat Daerah.
  - d. Harus menjadi anggota koperasi termaksud dalam pasal 17.
4. Selama harga tanah yang dimaksud dalam huruf a diatas belum dibayar lunas, maka hak milik tersebut dilarang untuk dipindahkan kepada orang lain, kecuali dengan izin Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuk olehnya.
5. Kelalaian didalam memenuhi kewajiban tersebut pada ayat 1 atau ayat 3 pasal ini serta pelanggaran terhadap larangan tersebut pada ayat 4 dapat dijadikan alasan untuk mencabut izin mengerjakan tanah yang bersangkutan atau hak miliknya, tanpa pemberian sesuatu ganti kerugian. Pencabutan hak milik itu dilakukan dengan surat keputusan Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuk olehnya. Pencabutan izin mengerjakan tanah dilakukan oleh Panitia Landreform Daerah Tingkat II.

## **BAB V PENETAPAN HARGA TANAH BAGI PEMILIK BARU DAN CARA PEMBAYARANNYA.**

### **Pasal 15.**

1. Harga tanah yang dimaksudkan dalam Pasal 14 ayat 1 huruf a ditetapkan oleh Panitia Landreform Daerah Tingkat II yang bersangkutan dan dinyatakan didalam surat keputusan pemberian hak miliknya.
2. Harga tanah tersebut pada ayat 1 pasal ini tiap hektarnya adalah sama dengan rata-rata jumlah ganti kerugian sehektar yang diberikan kepada bekas pemilik, sebagai yang dimaksudkan dalam pasal 6 di daerah Tingkat II yang bersangkutan, menurut klasifikasi tanahnya, ditambah 10% biaya administrasi.
3. Harga tanah tersebut pada ayat 2 pasal ini dibayarkan kepada Pemerintah dengan tunai atau dengan angsuran dalam waktu 15 tahun sejak hak miliknya diberikan.
4. Untuk menerima pembayaran harga tanah tersebut pada ayat 3 pasal ini ditunjuk Bank Koperasi, Tani dan Nelayan dan dimana perlu dapat juga ditunjuk badan-badan lain.
5. Jika pembayaran harga tanah tersebut diatas dilakukan dengan angsuran, maka selain harga yang ditentukan menurut ayat 2 pasal ini, yang bersangkutan diharuskan membayar pula bunga sebesar 3% setahun.

## **BAB VI DANA LANDREFORM**

### **Pasal 16.**

1. Untuk memperlancar pembiayaan landreform dan mempermudah pemberian fasilitas-fasilitas kredit kepada para petani, oleh Menteri Agraria dibentuk Yayasan Dana Landreform, yang berkedudukan sebagai badan hukum yang otonom.
2. Sumber-sumber keuangan Dana Landreform tersebut pada ayat 1 pasal ini berasal dari :
  - a. Pemerintah
  - b. Pungutan 10% ongkos administrasi dari harga tanah yang harus dibayar oleh petani tersebut pada pasal 15 ayat 2.
  - c. Hasil sewa dan penjualan tanah-tanah dalam rangka pelaksanaan Landreform.
  - d. Lain-lain sumber yang syah.
3. Uang dana Landreform disimpan dalam Bank Koperasi, Tani Nelayan atau Bank-bank lain yang ditunjuk oleh menteri Agraria.

## **BAB VII KOPERASI PERTANIAN**

### **Pasal 17.**

1. Di tiap-tiap desa atau daerah yang setingkat dengan itu dimana belum ada koperasi pertaniannya, dibentuk koperasi pertanian antara buruh-buruh tani, pemilik-pemilik alat pertanian dan pemilik-pemilik tanah pertanian, terutama yang mempunyai tanah 2 hektar atau kurang.
2. Mereka yang mendapat pembagian tanah menurut ketentuan Peraturan ini diwajibkan menjadi anggota koperasi pertanian tersebut.
3. Anggota yang mendapat tugas tetap dalam menjalankan koperasi pertanian itu dianggap sudah memenuhi kewajiban yang dimaksudkan dalam pasal 14 ayat 3 huruf b.
4. Pelaksanaan ketentuan-ketentuan pasal ini diatur lebih lanjut oleh Menteri Agraria bersama Menteri Transmigrasi, Koperasi dan Pembangunan Masyarakat Desa.

### **Pasal 18.**

Pemberian kredit kepada para petani oleh Bank Koperasi, Tani dan Nelayan sejauh mungkin diselenggarakan melalui koperasi-koperasi pertanian tersebut pada pasal 17.

## **BAB VIII KETENTUAN PIDANA**

### **Pasal 19.**

1. Pemilik tanah yang menolak atau dengan sengaja menghalang-halangi pengambilan tanah oleh Pemerintah dan pembagiannya, sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 2 ayat 2, dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,- sedang tanahnya diambil oleh Pemerintah tanpa pemberian ganti kerugian.
2. Barang siapa dengan sengaja menghalang-halangi terlaksananya Peraturan Pemerintah ini dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,-
3. Tindak pidana yang dimaksud dalam ayat 1 dan 2 pasal ini adalah pelanggaran.

## **BAB IX PENUTUP**

**Pasal 20.**

Pelaksanaan ketentuan-ketentuan Peraturan ini diatur lebih lanjut oleh menteri Agraria.

**Pasal 21.**

Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal 24 september 1961.

Agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta  
pada tanggal 19 September 1961.  
Pejabat Presiden Republik  
Indonesia,

**J. LEIMENA**

Diundang di Jakarta  
pada tanggal 19 September 1961  
Pejabat Sekretaris Negara,

**A.W. SURJODININGRAT**





PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

**PENJELASAN  
ATAS  
PERATURAN PEMERINTAH  
NOMOR 224 TAHUN 1961  
TENTANG  
PELAKSANAAN PEMBAGIAN TANAH DAN  
PEMBERIAN GANTI KERUGIAN**

**UMUM**

- (1) Salah satu tujuan dari pada Landreform adalah mengadakan pembagian yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata pula. Undang-undang Pokok Agraria (Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960) menetapkan dalam Pasal 7, bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Selanjutnya Pasal 17 menetapkan, bahwa luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak oleh satu keluarga atau badan hukum akan diatur. Tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan, sedang tercapainya batas minimum dilaksanakan secara berangsur-angsur. Sebagai pelaksanaan dari pada ketentuan tersebut telah dikeluarkan Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 yang mengatur tentang penetapan luas tanah pertanian. Dalam Undang-undang tersebut telah ditentukan batas luas maksimum tanah pertanian yang boleh dikuasai oleh satu keluarga sesuai dengan keadaan daerahnya masing-masing. Selanjutnya keluarga-keluarga yang menguasai tanah pertanian, yang jumlah luasnya melebihi batas maksimum, wajib melaporkan hal itu, dan wajib lapor itu telah dijalankan. Sebagai pelaksanaan selanjutnya daripada Landreform itu dalam Peraturan Pemerintah ini diatur tentang pelaksanaan pembagian tanah-tanah dan pemberian ganti kerugian serta soal-soal yang bersangkutan dengan itu.
- (2) Dalam Peraturan ini ditentukan, bahwa tanah-tanah yang akan dibagi-bagikan itu tidak hanya terbatas pada tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum, melainkan meliputi juga tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah karena pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah, tanah-tanah Swapraja dan bekas Swapraja yang telah beralih kepada Negara dan tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara. Dengan mengadakan peraturan tentang pembagian tanah-tanah tersebut maka segala persoalan yang menyangkut pembagian tanah dapat diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan Peraturan ini. Demikian pula kedudukan hukum dari pada tanah-tanah yang dikerjakan/diusahakan, baik oleh para petani, badan-badan usaha, perusahaan-perusahaan perkebunan maupun oleh Pemerintah sendiri, dapat ditertibkan, sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan keadilan, perikemanusiaan dan sosial-ekonomi.
- (3) Tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah untuk selanjutnya dibagi-bagikan kepada para petani yang membutuhkan itu tidak disita, melainkan diambil dengan disertai pemberian ganti kerugian. Pemberian ganti kerugian ini merupakan perwujudan daripada azas yang terdapat dalam hukum Agraria Nasional kita, yang mengakui adanya hak milik perseorangan atas tanah.  
Dalam pada itu dalam rangka Ekonomi Terpimpin maka untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur, penggunaan ganti-kerugian yang diberikan oleh Pemerintah kepada bekas pemilik tidak dibiarkan secara bebas, melainkan harus terpimpin juga dan diarahkan kepada usaha-usaha pembangunan. Disamping itu keperluan pribadi bekas pemilik juga tidak diabaikan. Berhubungan dengan itu maka pemberian ganti-kerugian diatur : 10% dalam bentuk uang simpanan yang dapat diambil sewaktu-waktu sesuai dengan kebutuhan pribadi bekas pemilik sejak 1 tahun setelah tanah itu dibagikan kepada rakyat,



sedangkan yang 90% harus digunakan untuk usaha-usaha pembangunan industri. Dengan menyediakan modal sebesar 90% dari ganti kerugian untuk industri itu, maka Landreform dalam pelaksanaannya telah menempatkan diri pada kedudukan yang sewajarnya, yaitu sebagai basis Pembangunan Semesta yang dalam hal ini berarti memberikan basis dan dorongan bagi perkembangan industri. Dengan betul-betul menyadari tentang pentingnya koperasi sebagai alat daripada Ekonomi Terpimpin, maka dalam Peraturan Pemerintah ini pelaksanaan Landreform diarahkan juga kepada perkembangan Koperasi-koperasi Pertanian yang beranggotakan buruh-buruh tani, pemilik-pemilik alat pertanian dan pemilik-pemilik tanah pertanian, terutama yang mempunyai tanah 2 Ha atau kurang. Di samping itu petani-petani yang mendapat pembagian tanah juga diwajibkan menjadi anggota Koperasi Pertanian tersebut. Koperasi Pertanian itu tidak hanya mengatur pengusaha atau penggarapan tanah secara bersama, melainkan juga mengatur tentang pengumpulan, pengolahan dan penjualan dan hasil-hasil pertanian tersebut.

## **PENJELASAN PASAL DEMI PASAL**

### **Pasal 1.**

- a. Tidak memerlukan penjelasan;
- b. Yang dimaksudkan dengan “Daerah” adalah Daerah Kecamatan letak tanah yang bersangkutan. Tanah-tanah yang pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah menyebabkan, disampingnya pengusaha tanah yang tidak ekonomis, juga menimbulkan sistem penghisapan, misalnya disewakan, digadaikan atau dibagi-hasilkan. Oleh karena itu hak atas tanahnya perlu dialihkan kepada orang yang bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanah itu atau pemiliknya harus pindah kekecamatan tempat letak tanah tersebut. Juga pemilik tanah yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut biasanya mengakibatkan ditelantarkannya tanah tersebut atau diusahakan dengan menggunakan sistim yang mengandung unsur pemerasan. Oleh karena itu pemilik-tanah wajib memindahkan hak atas tanahnya kepada orang lain, yang bertempat tinggal dikecamatan tempat letak tanah itu. Berhubung dengan itu maka jika pemilik-pemilik tanah tersebut tidak memenuhi kewajiban tadi, tanahnya akan diambil oleh Pemerintah untuk kemudian dibagi-bagikan kepada rakyat.
- c. Yang dimaksud dengan “tanah Swapraja dan bekas Swapraja yang telah beralih kepada Negara sebagai yang dimaksud perlu dalam diktum Ke empat huruf A Undang-undang Pokok Agraria” adalah selain *domein* Swapraja dan bekas Swapraja, yang dengan berlakunya Undang-undang Pokok Agraria menjadi hapus dan beralih kepada Negara, juga tanah-tanah yang benar-benar dimiliki oleh Swapraja, yaitu baik yang diusahakan dengan cara persewaan, bagi-hasil dan lain sebagainya ataupun diperuntukan jabatan dan lain-lain.
- d. Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara, yang akan ditegaskan lebih lanjut, adalah misalnya bekas tanah-tanah partikelir, tanah-tanah dengan hak guna-usaha yang telah berakhir waktunya, dihentikan atau dibatalkan, tanah-tanah kehutanan yang diserahkan kembali penguasaannya oleh Jawatan yang bersangkutan kepada Negara dan lain-lain.  
Tidak termasuk didalamnya tanah-tanah wakaf dan tanah-tanah untuk peribadatan.

### **Pasal 2.**

Pemberian kesempatan kepada bekas pemilik tanah yang melebihi batas maksimum untuk mengajukan usul tentang tanah-tanah yang akan tetap dimilikinya, bermaksud hendak memperhatikan kepentingan-kepentingan bekas pemilik, agar dengan tanah yang dimiliki itu penguasaannya dapat efisien. Dalam pada itu unsur tersebut tidak mesti akan selalu dipenuhi, oleh karena dalam penetapan tanah untuk bekas pemilikpun ada hal-hal yang perlu diperhatikan, misalnya tentang konsolidasi. Pemilikan tanah yang terpencar-pencar yang tidak memungkinkan penggarapan secara yang ekonomis, sudah barang tentu tidak akan diperbolehkan, oleh karena hal itu akan bertentangan dengan tujuan Landreform untuk

memperbesar produksi pertanian. Untuk melaksanakan penguasaan tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, akan diadakan oleh Menteri Agraria suatu **pernyataan** yang menetapkan bagian-bagian tanah yang tetap menjadi hak pemilik dan bagian-bagian tanah yang langsung dikuasai oleh Pemerintah. Penguasaan tanah tersebut dinyatakan dimulai sejak tanggal 24 September 1961.

### Pasal 3.

Pasal ini mengatur tentang pemilikan tanah oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan. Pemilikan yang demikian menimbulkan penggarapan tanah yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya. Juga dapat menimbulkan sistim-sistim peningkatan, misalnya orang-orang yang tinggal di kota memiliki tanah-tanah didesa-desa yang digarapkan kepada para petani-petani yang ada di desa-desa itu dengan sistim sewa atau bagi hasil. Ini berarti bahwa para petani yang memeras keringat dan mengeluarkan tenaga hanya mendapat sebagian saja dari hasil tanah yang dikerjakan, sedang pemilik tanah yang tinggal di kota-kota, yang kebanyakan juga sudah mempunyai mata pencaharian lain, dengan tidak perlu mengerjakan tanahnya mendapat bagian dari hasil tanahnya pula. Berhubungan dengan itu perlu pemilik tanah itu bertempat tinggal di kecamatan letak tanah tersebut, agar tanah itu dapat dikerjakan sendiri, sesuai dengan prinsip yang telah diletakkan dalam "**JAREK**", bahwa "tanah adalah untuk tani yang menggarapnya". Batas daerah diambil kecamatan, oleh karena jarak dalam kecamatan masih memungkinkan perusahaan tanahnya secara efektif. Juga pemilik tanah yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, wajib memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu. Tetapi hal itu tidak berlaku bagi mereka yang menjalankan tugas Negara misalnya: pergi dinas ke luar negeri, menunaikan ibadah haji, dan lain sebagainya. Juga pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta mereka yang dipersamakan, yang sedang menjalankan tugas Negara boleh memiliki tanah di luar kecamatan, tetapi pemilikan itu terbatas pada 2/5 luas maksimum yang ditentukan. Misalnya di daerah yang sangat padat, maka hanya diperbolehkan memiliki sawah  $2/5 \times 5 \text{ ha} = 2 \text{ ha}$ . Di dalam perkecualian yang dimaksudkan dalam pasal 3 dan 4 termasuk pula pemilikan oleh isteri dan/atau anak-anak yang masih menjadi tanggungannya.

### Pasal 4.

Yang dimaksudkan dengan "kepentingan Pemerintah", ialah baik kepentingan Pemerintah Pusat maupun kepentingan Pemerintah Daerah. sedang mereka yang langsung dirugikan ialah mereka yang pada waktu hak dan wewenang atas tanah dari Swapraja atau bekas Swapraja itu belum dihapuskan, memperoleh penghasilan, berhubung mereka disertai untuk mengurusnya atau mengusahakannya ataupun karena menjabat sesuatu jabatan.

### Pasal 5.

Oleh karena tanah-tanah yang dimaksudkan itu dalam penyelesaiannya memerlukan penelitian yang khusus, maka pembagiannya akan diatur lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

### Pasal 6.

Besarnya ganti-kerugian kepada bekas pemilik ditetapkan atas dasar perhitungan perkalian hasil bersih rata-rata selama 5 tahun terakhir, yang ditetapkan tiap hektarnya menurut golongan klasnya.

Cara menghitungnya adalah sebagai berikut :

Pertama dicari dulu hasil bersih dari tanah-tanah kelebihan di seluruh Daerah Tingkat II yang bersangkutan selama 5 tahun berturut-turut. Misalnya tanah kelebihan ada 100 ha sawah, hasil kotornya tahun 57 ada 2000 kw padi, tahun 58 ada 2200 kw padi, tahun 59 ada 2600 kw padi, tahun 60 ada 2400 kw padi, tahun 61 ada 1800 kw padi, 11000 kw kotor. Hasil bersih =  $11000 \text{ kw} : 2 = 5500 \text{ kw}$  padi.

Hasil bersih rata-rata selama 5 tahun untuk =  $5500/5 = 1100$  kwintal.

Hasil bersih rata-rata selama 5 tahun untuk 1 ha =  $1100 : 100 = 11$  kwintal padi. Harga padi 1 kw = Rp. 300,- Nilai hasil bersih rata-rata 5 th tiap-tiap ha =  $11 \times \text{Rp. } 300,- = \text{Rp. } 3300,-$  Setelah diketahui nilai hasil bersih tiap ha, kemudian disesuaikan dengan golongan klas

tanahnya, misalnya : Klas I = Rp. 3500,- Klas II = Rp. 3000,- klas III = Rp. 2500,- dan seterusnya.

Ganti kerugian yang dibayarkan kepada bekas pemilik untuk tanah Klas II adalah :

- a. untuk 5 ha yang pertama, tiap ha :  
10 x Rp. 3000,- = Rp.30.000,-
- b. untuk 5 ha yang kedua, ketiga dan keempat tiap ha :  
9 x Rp. 3000,- = Rp. 27.000,-
- c. untuk yang selebihnya, tiap ha :  
7 x Rp. 3000,- = Rp. 21.000,-

Misalnya : A mempunyai tanah kelebihan sawah klas II seluas 22 ha, maka ia akan mendapat ganti kerugian sebesar :

Untuk 5 ha yang pertama : 5 x Rp. 30.000,-	Rp. 150.000,-	Untuk 5 ha yang kedua, ketiga dan keempat :
15 x Rp. 27.000,-	Rp. 405.000,-	
Untuk 2 ha yang selebihnya : 2 x Rp. 21.000,-	Rp. 42.000,-	
Jumlah ganti kerugian tanah seluas 22 ha		Rp. 597.000,-

Cara menghitung hasil-bersih :

- a. untuk tanah yang ditanami padi saja :  $1/2$  x hasil kotor
- b. untuk tanah yang ditanami palawija :  $1/3$  x hasil kotor
- c. untuk tanah yang ditanami padi dan palawija :  $1/2$  x hasil kotor padi ditambah dengan  $1/3$  x hasil kotor palawija.

#### Pasal 7.

Ganti kerugian diberikan sejumlah 10% dalam bentuk uang simpanan di BKTN dan sisanya dalam bentuk surat hutang landreform. Surat hutang landreform ini digunakan untuk keperluan pembangunan industri. Penukarannya dengan barang-barang modal dinilai dengan harga nominalnya, artinya harga yang tercantum dalam surat hutang landreform tersebut. Penukaran surat hutang landreform dimulai 2 tahun setelah tahun surat hutang landreform itu dikeluarkan. Tiap tahunnya dikeluarkan sebagian jumlah nilai surat hutang landreform, demikian rupa hingga semuanya akan dilunasi dalam waktu 12 tahun.

#### Pasal 8.

Tanah-tanah yang dibagi-bagikan itu akan diberikan dengan hak milik. Oleh karena luas tanah yang akan dibagi-bagikan itu jika dibandingkan dengan rakyat yang membutuhkan, adalah sangat sedikit, maka di dalam pembagian ini perlu diadakan prioritas yaitu urutan petani yang paling membutuhkan dan paling perlu untuk didahulukan. Didalam prioritas tersebut maka para penggarap tanah yang bersangkutan, dipandang yang paling membutuhkan dan paling perlu untuk didahulukan. Mereka adalah yang telah **mempunyai hubungan yang paling erat dengan tanah yang digarapnya**, sehingga atas dasar prinsip "tanah untuk tani yang menggarap", hubungan tersebut tidak boleh dilepaskan, bahkan harus dijamin kelangsungannya. Apabila setelah dibagikan kepada petani golongan prioritas a masih ada sisanya maka sisa itu dibagikan kepada petani golongan prioritas b, demikian seterusnya. Dalam pada itu petani-petani yang mempunyai ikatan keluarga sampai dua derajat dengan bekas pemilik, petani-petani yang terdaftar sebagai veteran, janda pejuang kemerdekaan yang gugur serta para petani korban kekacauan **diutamakan**. Tetapi pengutamaan itu hanya berlaku di dalam golongan prioritas yang sama. Misalnya petani yang terdaftar sebagai veteran yang termasuk dalam prioritas c tidak dapat menggeser petani dalam golongan prioritas a.

#### Pasal 9.

Tidak semua petani yang digolongkan dalam prioritas tersebut pada pasal 8 akan mendapat pembagian tanah, karena disamping mengingat tersedianya tanah yang akan dibagi, mereka itu harus juga memenuhi syarat-syarat tertentu. Syarat umum berlaku bagi semua petani dalam segala golongan prioritas. Apabila salah satu syarat umum tersebut tidak dipenuhi, maka walaupun sudah dimasukkan dalam salah satu golongan prioritas, ia tidak akan mendapat pembagian tanah.



Sedang syarat-syarat khusus berlaku bagi tiap-tiap golongan prioritas. Jadi walaupun syarat umum sudah dipenuhi, tapi jika syarat khusus yang berlaku bagi golongannya tidak dipenuhi, maka ia juga tidak mendapat pembagian tanah.

#### **Pasal 10.**

Pada umumnya di daerah yang padat luas pembagian tanah itu adalah sekitar 0,5 ha sampai 1 ha, yang sifatnya melengkapi agar pemilikan tanah mencapai luas 0,5 ha dan 1 ha. Jadi tidak dua ha, yaitu karena luas tanah yang akan dibagi terbatas sekali. Pembagian tanah seluas tersebut dimaksudkan untuk memperluas adanya pemilikan tanah bagi para petani, yang telah bertahun-tahun hanya bertindak sebagai penggarap atau penyewa saja. Dengan diberikan hak milik atas tanah yang bersangkutan maka para petani akan lebih giat bekerja dan lebih baik dalam mengusahakan tanahnya, sehingga produksi dapat naik. Pembagian tanah di daerah-daerah yang tidak padat batas luasnya dapat diperbesar oleh Panitia Landreform Daerah Tingkat II.

#### **Pasal 11.**

Pasal ini mengatur konsolidasi tanah, baik tanah untuk bekas pemilik maupun tanah yang akan dibagi-bagikan kepada para petani. Dengan penyatuan tanah-tanah yang dimiliki dan digarap, maka dapat diadakan penghematan tenaga, modal dan ongkos-ongkos produksi lainnya serta dapat dihemat pula pengangkutan hasilnya, dengan demikian produksi dapat diperbesar dengan ongkos yang lebih rendah.

#### **Pasal 12.**

Pembagian tanah-tanah yang ditanami dengan tanaman keras dan tanah untuk tambak tidak perlu dilakukan dengan mengadakan pemecahan tanah yang bersangkutan. Melainkan kesatuan-kesatuan tanah tersebut harus tetap dipelihara. Hanya petani-petani yang berhak mendapat tanahlah yang ditetapkan, sedangkan pengusahaanya dapat diselenggarakan secara koperasi. atau tanahnya dapat juga diberikan dengan hak guna-usaha dengan syarat-syarat tertentu. Jika kesatuan-kesatuan itu dipecah-pecah maka tanah-tanah tertentu tidak dapat diusahakan secara efisien, padahal tujuan Landreform antara lain adalah menuju kepada Landconsolidation untuk mencapai efisiensi yang sebesar-besarnya. Oleh karena itu maka pemilik-pemilik baru yang mendapat pembagian tanah-tanah perkebunan maupun tanah-tanah tambak diatur supaya masuk koperasi tambak atau koperasi pertanian tanaman keras.

#### **Pasal 13.**

Inti penjelasan ayat 2 sama dengan penjelasan pasal 12.

#### **Pasal 14.**

Sebelum dilaksanakan pemberian hak milik yang definitif menurut prioritas yang tersebut pada pasal 8 ayat 1, maka tanah-tanah yang selebihnya dari maksimum, tanah-tanah yang pemiliknyanya bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah tersebut dan tanah-tanah Swapraja dan bekas Swapraja diberikan kepada petani-petani yang mengerjakannya untuk digarap selama paling lama 2 tahun. Ini tidak berarti, bahwa mereka semua yang sudah diberi izin untuk mengerjakan itu akan mendapat hak milik. Hanya kepada mereka yang memenuhi ketentuan-ketentuan pasal 8, 9 dan memenuhi pula kewajiban membayar sewa akan diberi hak milik. Besarnya sewa per ha ditetapkan 1/3 dari hasil panen, yaitu hasil kotor setelah dipotong bawon. Sewa itu dapat dibayar berupa hasil atau berupa uang yang senilai. Ini berlaku bagi semua tanah baik ditanami dengan padi, palawija maupun padi dan palawija. Hubungan ini bukan perjanjian bagi-hasil. Para petani yang memperoleh pembagian tanah dengan hak milik diwajibkan membayar harga tanah yang bersangkutan, yang akan dinyatakan dalam surat keputusan pemberian haknya. Kewajiban membayar harga tanah itu diadakan, berhubung dengan adanya kewajiban Pemerintah untuk membayar ganti-kerugian kepada bekas pemilik. Tanah-tanah yang telah dibagikan dengan hak milik itu harus dikerjakan/diusahakan sendiri oleh pemiliknyanya. Harus diusahakan juga agar supaya paling lambat 2 tahun sejak diberikan dengan hak milik, setiap tahunnya dapat mencapai kenaikan produksi menurut ketentuan-ketentuan dari Dinas Pertanian Rakyat Daerah Tingkat I atau II

yang bersangkutan. Jangka waktu 2 tahun itu dipandang sebagai jangka waktu yang cukup panjang untuk dapat mencapai kenaikan produksi.

#### **Pasal 15.**

Yang menetapkan harga bagi pemilik baru adalah Panitia Landreform Daerah Tingkat II yang bersangkutan. Besarnya harga tanah adalah sama dengan rata-rata jumlah ganti-kerugian sehektar yang diberikan kepada bekas pemilik di daerah Tingkat II yang bersangkutan, menurut klasifikasi tanahnya, dengan ditambah 10% biaya administrasi.

Misalnya :

di Daerah Tingkat II A terdapat 100 ha tanah kelebihan dan jumlah ganti-kerugian seluruhnya ada Rp. 3.000.000,-. Maka rata-rata ganti kerugian yang diberikan kepada bekas pemilik tiap hektarnya ada : 3.000.000 -----= Rp. 30.000, 100

Setelah diketahui rata-rata ganti-kerugian tiap hektarnya, kemudian baru disesuaikan dengan klasifikasi tanahnya, sehingga perhitungannya menjadi sebagai berikut :

Tanah Klas I tiap ha = Rp. 35.000,- Tanah Klas II tiap ha = Rp. 30.000,- Tanah Klas III tiap ha = Rp. 25.000,- dan seterusnya.

Kemudian baru ditambah dengan 10% biaya administrasi. Harga tanah tersebut dapat dibayar dengan tunai atau dengan angsuran dalam waktu 15 tahun sejak hak milik itu diberikan. Jika dibayar dengan angsuran, maka yang bersangkutan harus pula membayar bunga 3% setahun dari sisa harga tanah yang belum diangsur.

#### **Pasal 16.**

Pada azasnya pembiayaan pelaksanaan Landreform haruslah ditanggung oleh masyarakat sendiri, yaitu oleh para petani yang memperoleh pembagian tanah. Adapun peranan Pemerintah dalam hal ini adalah memberikan modal pertama untuk keperluan pelaksanaan Landreform, modal mana dalam waktu tertentu oleh para petani akan dikembalikan lagi kepada Pemerintah, dalam bentuk hasil sewa dan penjualan-penjualan tanah kepada para petani, pungutan 10% ongkos administrasi dan lain-lain. Selain itu Pemerintah juga memberi pimpinan atas pembiayaan Landreform, agar biaya yang dikeluarkan itu sesuai dengan program Pemerintah. Oleh karena itu maka penggunaan Dana Landreform harus mengindahkan petunjuk-petunjuk yang diberikan oleh Panitia Landreform Pusat dan oleh Menteri Agraria.

Dalam pada itu oleh karena pembiayaan Landreform sifat-sifat khusus, maka akan memperlambat pelaksanaannya apabila pembiayaan tersebut diatas diperlakukan sama dengan pembiayaan yang diatur menurut anggaran belanja biasa. Oleh karena itu untuk pembiayaan Landreform perlu dibentuk suatu badan hukum yang bersifat otonom, dengan peraturan, administrasi, organisasi serta tata-kerja tersendiri. Badan hukum yang dimaksudkan adalah, "Yayasan Dana Landreform".

#### **Pasal 17.**

Pengusahaan tanah-tanah yang kecil-kecil oleh para pemiliknya masing-masing, dan pengusahaan tanah-tanah yang terpencar, ekonomis tidak dapat dipertanggung-jawabkan. Maka dari itu diusahakan supaya tanah-tanah para petani kecil dapat diatur pengusahaannya, dengan jalan bekerja sama dalam bentuk koperasi. Dalam koperasi pertanian tersebut hak milik atas tanah dari para petani tidak dihapuskan. Koperasi mengatur tentang pengusahaan tanahnya, membantu penggarapannya, mengusahakan kredit yang dapat berupa bibit, pupuk dan lain-lain, serta memberikan petunjuk-petunjuk tentang pengolahan tanahnya. Koperasi berusaha agar supaya dapat menghilangkan "pengangguran tak kentara" (disguised unemployment).

#### **Pasal 18.**

Oleh karena sebagian terbesar kaum tani pemilik tanah itu memiliki tanah yang sangat kecil, maka hasilnya tidak cukup untuk hidup. Maka dari itu kaum tani selalu memerlukan pinjaman, baik untuk konsumsi maupun untuk produksi. Hal ini menyebabkan suburnya sistim ijon jika tidak disediakan kredit lainnya. Untuk memberantas ijon maka Pemerintah menyediakan kredit yang disalurkan melalui Bank Koperasi, Tani dan Nelayan. Terutama pemberian kedit kepada petani-petani yang baru mendapat pembagian tanah, untuk ongkos penggarapan yang



pertama dan untuk mencegah supaya tanah yang diperolehnya jangan jatuh lagi kepada tuan-tuan tanah.

Karena cabang-cabang B.K.T.N. ini berkedudukan diibu Kota Kabupaten, maka untuk dapat melayani kebutuhan kaum tani secara cepat perlu adanya bantuan dari badan lain, yang langsung berhubungan dengan para petani. Di desa-desa atau daerah setingkat dengan itu dimana sudah ada Koperasi Pertanian, maka pemberian kredit dari BKTN ini harus disalurkan melalui koperasi pertanian itu.

**Pasal 19.**

Landreform mempunyai arti yang sangat penting sebagai dasar dari Pembangunan semesta, maka dari itu barang siapa dengan sengaja menghalang-halangi pelaksanaannya, perlu dijatuhi hukuman pidana.

**Pasal 20.**

Tidak memerlukan penjelasan.

**Pasal 21**

Tanggal 24 September 1961 adalah bertepatan dengan setahun berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria, sebagai peraturan yang pokok daripada penyelenggaraan landreform.

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP



### A. INFORMASI PRIBADI

Nama : Asiska Roudhotul Mujtahidah  
Jenis Kelamin : Perempuan  
Tempat/Tanggal Lahir : Gresik/28 September 1996  
Agama : Islam  
Kewarganegaraan : Indonesia  
Alamat Asal : Jl. Padangbandung Rt 007/Rw 002 No. 14  
Dukun Gresik  
Alamat di Malang : Jl. Sumpersari gang IIIB No. 158  
Lowokwaru Malang  
E-mail : [asiskaroudhotul28@gmail.com](mailto:asiskaroudhotul28@gmail.com)

### B. PENDIDIKAN

No.	Nama Sekolah	Jurusan	Tahun
1.	SD Muhammadiyah 2 Dukun Gresik	-	2002-2008
2.	MTs. YKUI Maskumambang Dukun Gresik	-	2008-2011
3.	MA YKUI Maskumambang Dukun Gresik	IPA	2011-2014
4.	Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang	Hukum Bisnis Syariah	2014-Sekarang