

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebutuhan tanah dewasa ini meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk dan meningkatnya kebutuhan lain yang berkaitan dengan tanah. Tanah tidak saja sebagai tempat bermukim, tempat untuk bertani tetapi juga dipakai sebagai jaminan mendapatkan pinjaman di bank, untuk keperluan jual beli, sewa menyewa. Begitu pentingnya, kegunaan tanah bagi kepentingan umum bagi orang atau badan hukum menuntut adanya jaminan kepastian hukum atas tanah tersebut.¹

Tanah merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang harus terbagi secara adil dan merata, maka dari itu tanah harus diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata. Sehubungan dengan itu, penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharannya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak, terutama golongan petani, dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung kegiatan pembangunan yang berkelanjutan, “Pemilik tanah pertanian 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”.

Sebelum tahun 1960, di Indonesia berlaku dualisme hukum pertanahan. Disatu sisi berlaku hukum-hukum tanah hak kolonial belanda, tanah yang tunduk dan diatur Hukum Perdata Barat yang sering disebut Tanah Barat atau Tanah Eropa misalnya tanah hak eigendom, hak opstall, hak erfpacht dan lain-

¹Florianus, S.P Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, Visi Media, Jakarta, 2008, hlm. 1.

lainnya. Penguasaan tanah dengan hak penduduk asli atau bumi putera yang tunduk pada Hukum Adat yang tidak mempunyai bukti tertulis, yang dipunyai penduduk setempat sering disebut tanah adat misalnya tanah hak ulayat, tanah milk adat, tanah Yasan, tanah gogolan dan lainnya.

Tanggal 24 September 1960, yang merupakan hari bersejarah karena pada tanggal tersebut telah diundangkan dan dinyatakan berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bagi seluruh wilayah Indonesia. Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) terjadiperubahan fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama di bidang pertanahan.²

Diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria pada tanggal 24 September 1960, berarti hanya ada satu macam hukum tanah yang berlaku serentak di seluruh wilayah Indonesia, sebagai perwujudan Wawasan Nusantara dibidang hukum tanah dan selanjutnya hanya ada satu perangkat hak-hak perorangan atas tanah sebagaimana ditetapkan dalam pasal 16 ayat I Jo. Pasal 53 UUPA, pasal 20 s/d 51 Jo. Pasal 57 UUPA.³

Sejak saat itu terjadilah unifikasi di bidang hukum tanah, antara lain unifikasi hak-hak perorangan atas tanah yang sudah dipunyai oleh orang-orang dan badan-badan hukum berdasarkan Hukum Tanah Adat dan Hukum Tanah Barat dengan cara mengubah (konversi) menjadi salah satu hak-hak perorangan atas tanah menurut UUPA, berdasarkan ketentuan-ketentuan konversi dalam Diktum Kedua UUPA. Untuk memahami lebih lanjut perubahan-perubahan tersebut perlu diketahui apa fungsi UUPA dalam hubungan ini. Fungsi tersebut adalah menciptakan unifikasi di bidang Hukum Tanah, dengan menghapuskan/menyatakan tidak berlaku lagi peraturan-peraturan hukum tanah lama dan menyatakan berlakunya hukum tanah nasional yang bersumber pada hukum tanah adat yang tidak tertulis.

²Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia jilid I Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, 2007, hlm. 1.

³Arie S. Hutagalung, dkk, *Hukum pertanahan di Belanda dan Indonesia*, Pustaka Larasan, Bali, 2012, hlm. 256.

Menciptakan unifikasi hak-hak perorangan atas tanah yang sudah dipunyai oleh orang-orang dan badan-badan hukum berdasarkan hukum tanah adat atau hukum tanah barat, dengan cara mengubah (konversi) menjadi salah satu hak-hak perorangan atas tanah menurut UUPA, berdasarkan ketentuan-ketentuan konversi dalam Diktum Kedua UUPA. Meletakkan landasan hukum untuk pembangunan hukum tanah nasional.⁴ Selain itu perlu pula mengetahui konversi hak-hak perorangan atas tanah perlu diketahui terlebih dahulu perubahan apa yang terjadi sejak berlakunya UUPA dan perubahan itu terjadi karena hukum (*van rechtwege*) terhitung sejak tanggal 24 September 1960.

Hukum tanah diberlakukan Undang-undang Pokok Agraria (Indonesia mengalami perombakan pada saat UUPA) pada tanggal 24 September 1960, sehingga dapat dikatakan bahwa pada tanggal tersebut muncul pembaharuan Hukum Tanah yang berlaku di Indonesia. Pembahasan pada bab ini juga dibagi menjadi dua bagian yaitu perkembangan Hukum Tanah lama yaitu sebelum berlakunya UUPA dan Hukum Tanah baru sesudah berlakunya UUPA.

Sebelum berlakunya UUPA No. 5 Tahun 1960, pengaturan mengenai hukum tanah di Indonesia tidak hanya terdapat dalam satu macam hukum. Peraturan dalam arti kaedah-kaedah tersebut dapat dijumpai di dalam berbagai macam bidang hukum, yaitu: *pertama*, hukum tanah adat. Hukum tanah adat merupakan hukum tidak tertulis dan sejak semula berlaku dikalangan masyarakat asli Indonesia sebelum datangnya bangsa-bangsa Portugis, Belanda, Inggris dan sebagainya. *Kedua*, hukum tanah Barat, dalam perkembangan selanjutnya bersamaan dengan datangnya Belanda di Indonesia, mereka membawa perangkat Hukum Belanda tentang tanah yang mula-mula masih merupakan hukum Belanda kuno yang didasarkan pada hukum kebiasaan yang tidak tertulis, misalnya *bataviasche grondhuur*, dan hukum tertulis seperti *overschrijvings ordonnantie*.⁵

⁴*Ibid*, hlm. 257.

⁵Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 354.

Permasalahan tanah selalu mendapat sorotan yang intens baik dari segi sosial, hukum, bahkan politik. Dari segi hukum, kita dapat melihat bagaimana kompleksnya permasalahan mengenai status kepemilikan atas tanah dari seseorang atau lembaga. Salah satu permasalahan yang sering terjadi di antaranya adalah masalah tanah guntai atau tanah *absentee*. Tanah guntai atau tanah *absentee* adalah pemilikan tanah yang pemiliknya bertempat tinggal di luar kecamatan di mana letak tanahnya berada. Sedangkan di dalam Hukum Islam dijelaskan bahwa Islam tidak hanya mengakui pemilikan harta (tanah) secara perorangan, yang pada hakekatnya hanya mementingkan hak pribadi, tetapi juga mengakui pemilikan secara umum sehingga bisa dimanfaatkan oleh orang banyak. Islam mengakui hak milik pribadi dan menjadikannya dasar bangunan ekonomi. Hal tersebut akan terwujud apabila ia berjalan pada porosnya dan tidak keluar dari batasan Allah, sehingga dapat dikatakan sesuai dengan kaidah Fiqih, yaitu *masalah mursalah*. *Masalah mursalah* merupakan suatu kemaslahatan yang dipandang oleh manusia tidak terdapat dalilnya dalam al-Qur'an dan sunnah baik dalil yang membenarkan maupun dalil yang menyalahkan.⁶ Kaitannya dengan tanah, hal tersebut termasuk dalam *masalah dharuriyah*, yaitu kemaslahatan yang berhubungan dengan kebutuhan pokok umat manusia di dunia dan di akhirat.⁷ Yang termasuk dalam kemaslahatan ini adalah memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan dan memelihara harta (tanah). Di antara pekerjaan yang dianjurkan Islam dan menjanjikan pahala besar ialah menghidupkan tanah tak bertuan (tidak produktif). Sebab, perluasan sektor pertanian dan perkebunan ini menambah pendapatan perkapita negara.⁸

Sebagaimana yang ada di Wilayah Pati telah diterapkan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, hal ini dilakukan karena mengingat adanya unsur untuk pemanfaatan tanah dengan baik. Sehingga ini tidak jauh dari isi Pasal 10 ayat (1) dalam UU No. 5 Tahun 1960 yang

⁶Abdul Wahab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqh*, Dina Utama, Semarang, 1994, hlm. 116.

⁷Zurifah Nuridin, *Ushul Fiqih 1*, Pustaka Setia, Bandung 2012, hlm. 56.

⁸Boedi Harsono, *Op. Cit*, hlm. 355.

mengatakan: “Setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan.”⁹

Melihat pemikiran di atas, dapat dipahami bahwa di dalam permasalahan tanah haruslah lebih berhati-hati, maka untuk itu penulis tertarik untuk menelaah tentang “**Implementasi UU No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam Perspektif *Muslahah Mursalah* (Studi Kasus Penerapan Pasal 10 di Wilayah Pati)**”.

B. Fokus Penelitian

Penelitian ini difokuskan pada Pasal 10 UUPA No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam perspektif *masalah mursalah*.

C. Rumusan Masalah

Rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Pasal 10 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria di Wilayah Pati ?
2. Bagaimana perspektif *masalah mursalah* terhadap implementasi Pasal 10 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria di Wilayah Pati ?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi Pasal 10 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria di Wilayah Pati.
2. Untuk mengetahui perspektif *masalah mursalah* terhadap implementasi Pasal 10 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria di Wilayah Pati.

⁹UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

E. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan yang dapat diambil dan hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara Teoritis
 - a. Untuk ilmu pengetahuan, sebagai sumbangsih pemikiran di dalam ilmu pengetahuan terutama yang berhubungan dengan kepemilikan tanah
 - b. Untuk masyarakat umum, sebagai bahan rujukan dalam upaya pencerahan dan pemahaman bagi masyarakat yang belum mengetahui tentang UUPA No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam perspektif *masalah mursalah*.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan yang berhubungan dengan UUPA No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam perspektif *masalah mursalah*, agar nantinya masyarakat tidak asal memanfaatkan tanah.

F. Sistematika Penulisan Skripsi

Untuk mempermudah dalam pembahasan terhadap penelitian ini serta untuk mempermudah penulisan maka penulis akan membagi dalam tiga bagian yaitu:

1. Bagian Muka

Pada bagian ini terdiri dari halaman judul, halaman nota persetujuan pembimbing, halaman pengesahan, halaman pernyataan, halaman motto, halaman kata pengantar, halaman abstrak, dan halaman daftar isi.

2. Bagian Isi

Dalam bagian ini merupakan inti dari skripsi yang terdiri atas lima bab. Bab I yang merupakan pendahuluan. Bab ini merupakan bab pendahuluan yang akan membahas tentang garis besar penulisan skripsi ini

yang terdiri dari latar belakang masalah, fokus penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II merupakan kajian pustaka. Pada bab ini memuat tentang deskripsi persoalan pokok skripsi ini, yaitu kepemilikan tanah menurut UUPA No. 5 Tahun 1960 dan kepemilikan tanah menurut *masalah mursalah*. Hasil penelitian yang relevan dan serta kerangka berpikir.

Bab III merupakan metode penelitian yang berisikan: jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber data, metode pengumpulan data, metode analisis data.

Bab IV yaitu hasil penelitian dan pembahasan, hasil penelitian, meliputi: analisis tentang implementasi Pasal 10 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria di Wilayah Pati dan analisis tentang perspektif *masalah mursalah* terhadap implementasi Pasal 10 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria di Wilayah Pati.

Bab V adalah Penutup. Bab ini merupakan bab terakhir terdiri dari kesimpulan, saran-saran dan penutup.

3. Bagian Akhir

Bagian ini terdiri dari daftar pustaka, daftar riwayat pendidikan dan lampiran-lampiran.