

**ANALISIS *MAŞLAHAH* TERHADAP LARANGAN
KEPEMILIKAN TANAH SECARA *ABSENTEE* DI
KABUPATEN PONOROGO**

SKRIPSI



Oleh:

SOFWANUDIN
NIM 210214183

Pembimbing:

IZA HANIFUDDIN, Ph.D.
NIP 196906241998031002

**JURUSAN MUAMALAH FAKULTAS SYARIAH
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PONOROGO
2018**

ABSTRAK

Sofwanudin. 2018. *Analisis Masalah terhadap Larangan Kepemilikan Tanah secara Absentee di Kabupaten Ponorogo.* **Skripsi.** Jurusan Muamalah, Fakultas Syariah, Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ponorogo. Pembimbing Iza Hanifuddin, Ph.D.

Kata Kunci: Masalah, Kepemilikan Tanah, Absentee, Larangan, Ponorogo.

Dalam pasal 10 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) disebutkan bahwa, “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”. Isu masalah dan maqāsid al-shari’ah dalam khazanah pemikiran usul fiqh dan fiqh memiliki peran yang sangat penting. Meski keduanya masih diperdebatkan oleh para ulama baik salaf maupun khalaf dan masuk dalam kategori sumber hukum yang bersifat mukhtalāf fih, namun perannya sangat kunci di dalam melakukan terobosan-terobosan hukum islam atau fiqh. Terlepas dari pro dan kontra tersebut, dalam setiap peraturan yang ada dalam masyarakat tentu haruslah mengandung kebaikan bagi masyarakat tersebut. Sehingga perlu diketahui segala aspek dalam peraturan pemerintah tentang larangan kepemilikan tanah secara *absentee* tersebut dengan konsep masalah, dan mencoba memastikan kategori masalah yang ada dalam peraturan pemerintah tersebut.

Berangkat dari latar belakang permasalahan di atas, penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana analisis masalah terhadap adanya larangan kepemilikan tanah secara *absentee*, bagaimana analisis masalah terhadap tujuan pelarangan kepemilikan tanah secara *absentee*, dan bagaimanakah analisis masalah dalam praktik pelarangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo.

Penelitian pada skripsi ini menggunakan jenis penelitian *field research* (penelitian lapangan) yang menggambarkan fenomena secara apa adanya dan dengan cara mencari data secara langsung dengan melihat obyek yang akan diteliti. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, yaitu pendekatan lebih menekankan pada analisis proses penyimpulan secara induktif yang diperoleh dari data lapangan.

Dari hasil penelitian disimpulkan bahwa pertaruan larangan kepemilikan tanah secara *absentee* termasuk dalam tingkatan *maṣlaḥah al-taḥsīnīyah* karena merupakan upaya menghormati salah satu maqāsid al-sharī’ah. Dilihat dari tujuannya, kebijakan larangan kepemilikan tanah secara *absentee* ditetapkan berdasarkan kemaslahatan umum (masalah ‘ammah). larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo masih sangat dibutuhkan berdasarkan adanya kemaslahatan yang ingin dicapai serta menghindari ancaman kerusakan lahan yang dapat menimbulkan kerugian.

LEMBAR PERSETUJUAN

Skripsi atas nama saudara:

Nama : **Sofwanudin**
NIM : 210214183
jurusan : Muamalah
Judul : *Analisis Masalah terhadap Larangan Kepemilikan Tanah
Secara Absentee di Kabupaten Ponorogo*

telah diperiksa dan disetujui untuk diuji dalam ujian *munâqashah*.

Ponorogo, 28 Mei 2018


Mengetahui:
Ketua Jurusan,
Agik Abidah, M.S.I.
NIP 197605082000032001

Menyetujui:
Dosen Pembimbing,

Iza Hanifuddin, Ph.D.
NIP 196906241998031002



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN)
PONOROGO**

PENGESAHAN

Skripsi atas nama saudara:

Nama : **Sofwanudin**
NIM : 210214183
Jurusan : Muamalah
Judul : *Analisis Masalah Terhadap Larangan Kepemilikan Tanah
Secara Absentee Di Kabupaten Ponorogo*

Skripsi ini telah dipertahankan pada sidang *Munâqashah* Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ponorogo pada:

Hari : Kamis
Tanggal : 05 Juli 2018

Dan telah diterima sebagai bagian dari persyaratan untuk memperoleh gelar sarjana dalam Ilmu Syariah pada:

Hari : Senin
Tanggal : 09 Juli 2018

Tim Penguji:

1. Ketua Sidang : Dr. Saifullah, M.Ag.
2. Penguji : Udin Safala, M.H.I.
3. Sekretaris : Iza Hanifuddin, Ph.D.

Ponorogo, 9 Juli 2018
Mengesahkan,
Dekan Fakultas Syariah

Din H. Munir / Lc., M.Ag.
NIP. 196807051999031001

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara agraris dimana penduduknya sebagian besar bermata pencaharian dibidang pertanian (agraris) baik sebagai petani pemilik tanah, petani penggarap tanah maupun sebagai buruh tani. Oleh karena itu tanah sebagai tempat berusaha merupakan faktor yang sangat penting bagi kelangsungan hidup masyarakat. Setiap orang membutuhkan tanah karena tidak ada aktifitas atau kegiatan orang yang tidak membutuhkan tanah.¹ Pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia ialah karena manusia itu sama sekali tidak dapat dipisahkan dari tanah. Mereka hidup di atas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan cara mendayagunakan tanah. Indonesia sendiri telah memiliki ketentuan khusus yang mengatur tentang pertanahan yaitu dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang untuk selanjutnya disebut UUPA, dan mulai berlaku sejak tanggal 24 September 1960.²

Dalam pasal 10 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) disebutkan bahwa, “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan

¹ Tampil Anshari Siregar, *Mempertahankan Hak Atas Tanah*, (Medan: Multi Grafik Medan, 2005), hlm. 2.

² G. Kartasapoetra, dkk, *Hukum Tanah Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, (Jakarta: Bina Aksara, 1985), hlm. 1.

mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”. Asas ini berarti pemilik tanah pertanian mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanahnya dan masih diperbolehkan menggunakan tenaga buruh tetapi harus dicegah praktek 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.³

Pengaturan lebih lanjut mengenai pengecualian pemilikan tanah secara guntai (*absentee*) yakni pada Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1964 yaitu pada Pasal 3. Dalam pasal tersebut, menentukan bahwa mereka-mereka yang mendapatkan pengecualian untuk memiliki tanah secara guntai (*absentee*), yaitu bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, dengan syarat jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien menurut pertimbangan panitia landreform daerah tingkat II; mereka 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.

³ Artikel Yodi Martono Wahyunadi, *Pelaksanaan Landreform tentang Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee*, 1.

Tujuan pengaturan pelarangan pemilikan tanah secara guntai (*absentee*) dan pengecualiannya adalah bahwa tujuan pengaturan pelarangan pemilikan tanah secara guntai (*absentee*) yaitu agar setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian untuk mengusahakan atau mengerjakannya sendiri secara aktif, dan untuk mencegah terjadinya adanya tuan tanah atau pemilikan tanah oleh segelintir orang saja yang tanahnya ada dimana-mana, sehingga dapat menyebabkan ketimpangan sosial. Tujuan diadakannya pengecualian pemilikan tanah secara guntai (*absentee*) yaitu untuk melindungi hak-hak mereka yang sedang menjalankan tugas yang diberikan oleh negara dan agama yang menyebabkan mereka tidak dapat mengusahakan dan mengerjakan sendiri secara aktif sesuatu hak atas tanah pertanian yang dimilikinya.

Memang pada hakikatnya hukum Islam tidak mempunyai tujuan lain kecuali kemaslahatan umat. Berangkat dari ungkapan ini maka dapat dimengerti bahwa syari'at Islam atau fikih dicanangkan demi kebahagiaan dan keadilan bagi manusia sebagai pelaku fikih baik kebahagiaan itu lahir maupun batin juga dunia dan akhirat yang kesemuanya itu merupakan prinsip kemaslahatan.

Pada kenyataannya kemaslahatan yang pada mulanya merupakan tujuan utama pensyariat Islam masih belum sepenuhnya muncul ke permukaan, hal itu dikarenakan manusia itu sendiri yang belum bisa menemukan tujuan diundangkannya hukum Islam.⁴ Diketahui bahwasanya

⁴ Amir Syarifuddin, *Ushul Fikih*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2001), hlm. 322.

tujuan atau maksud dari pengundangan hukum Islam ada lima hal pokok yakni untuk menjaga agama, menjaga jiwa, menjaga harta, menjaga akal, dan menjaga keturunan yang kesemuanya berpangkal pada kemaslahatan manusia. Semua hal yang menimbulkan kelima tujuan maka sesungguhnya itulah hukum Islam dan sebaliknya apabila bertentangan dengan tujuan-tujuan tersebut maka itulah yang dilarang.⁵

Ibnu Qayyim berkata dalam kitabnya *I'lām al-Muwaqqi'īn* bahwa sesungguhnya syari'at itu dasar dan asasnya adalah hukum dan kemaslahatan manusia dalam kehidupan di dunia dan di akhirat. Seluruhnya adalah keadilan, rahmat, dan hikmah. Maka setiap masalah yang keluar dari keadilan adalah kecurangan, yang keluar dari rahmat adalah keburukan, dan yang keluar dari kemaslahatan adalah mafsadat dan yang keluar dari hikmah adalah kesia-siaan. Itu semua bukanlah syari'at, sebab syari'at adalah keadilan Allah SWT yang ada di antara hamba-hamba-Nya, dan rahmat di antara makhluk-makhluk-Nya, dan keagungan pada bumi-Nya, serta hikmah yang menunjukkan kepada-Nya dan kepada kebenaran rasul-Nya.

Isu maṣlaḥah dan maqāsid al-shari'ah dalam khazanah pemikiran usul fiqh dan fiqh memiliki peran yang sangat penting. Meski keduanya masih diperdebatkan oleh para ulama baik salaf maupun khalaf dan masuk dalam kategori sumber hukum yang bersifat mukhtalāf fih, namun perannya sangat kunci di dalam melakukan terobosan-terobosan hukum islam atau fiqh. Karena

⁵ Masdar Farid Ma'udi, *Meletakkan Kembali Maslahat Sebagai Acuan Syariah dalam Suyitno dkk. (ed), Paradigma Ilmu Syariah Reformasi Program Studi, Kurikulum, Dan Kompetensi Alumni*, (Yogyakarta: Gama Media, 2004), hlm. 9.

itu tak heran jika maṣlaḥah dan maqāsid al-shari'ah terus menerus menjadi isu sentral diseputar kajian-kajian pembaruan dan senantiasa menjadi isu menarik banyak ulama dan elit intelektual Islam hingga sekarang.⁶

Semua kajian yang menyangkut isu-isu kontemporer juga tak luput memakai analisis maṣlaḥah. Bahkan metode ini dianggap mampu mendobrak kebekuan hukum Islam dan sangat strategis dalam mengeksplorasi dimensi-dimensi internal teks-teks yang masih mengendap di balik teks-teks al-Qur'an dan sunah yang begitu kaya makna dan arti. Maṣlaḥah juga dianggap mampu merekonsiliasikan kontradiksi-kontradiksi yang terjadi dalam sebagian sumber hukum itu dengan realitas-realitas kekinian.⁷

Para ulama terutama ulama khalaf, percaya bahwa maṣlaḥah dan maqāsid al-shari'ah bisa dipakai sebagai unit analisis dalam ijtihad secara efektif dan strategis. Kedua konsep tersebut memungkinkan para ulama membangun hukum Islam dalam kehidupan global vis a vis pertarungannya dengan kebuntuan fiqh menghadapi persoalan-persoalan baru dan isu-isu kontemporer. Dengan maṣlaḥah dan maqāsid al-shari'ah, fiqh atau hukum Islam memiliki basis-basis relevansi dengan kebutuhan-kebutuhan hidup yang kian kompleks, dan memerlukan landasan-landasan moral hukum. Sebaliknya, uṣūl fiqh sebagai suatu metodologi yang khas Islam memperoleh pengayaan dengan hadirnya berbagai genre pemikiran baru dalam masalah-masalah fiqh kontemporer.⁸

⁶ Mudhofir Abdullah, *Masa'il Fiqhiyyah, Isu-isu Fiqh Kontemporer*, (Yogyakarta: Sukses Offset, 2011), 91.

⁷ Ibid., 92.

⁸ Ibid., 93.

Maṣlaḥah secara harfiah berarti manfaat, mewujudkan manfaat dan menghilangkan kerugian. Pembagian maṣlaḥah ada tiga macam yaitu, pertama, maṣlaḥah yang diterima (*mu'tabar*), yaitu maṣlaḥah yang dinyatakan atau didukung oleh suatu nass khusus, kedua maṣlaḥah yang ditolak (*mulghah*) yaitu bertentangan dengan nass, ketiga, maṣlaḥah netral (*mursalah*).⁹

Perwujudan maṣlaḥah secara umum adalah tujuan hukum Islam (*maqāsid shari'ah*). Akan tetapi tidak semua kategori maṣlaḥah merupakan tujuan hukum sehingga karenanya tidak semua kategori maṣlaḥah dapat dijadikan sebagai penetapan hukum. Maṣlaḥah yang sah sesuai dengan tujuan hukum dan karenanya dapat dijadikan landasan penemuan hukum adalah maṣlaḥah yang didukung oleh nass atau maṣlaḥah yang selaras dengan tindakan shara', artinya selaras dengan semangat shara' secara umum. Sedangkan yang bertentangan dengan shara' tidak dapat dijadikan sebagai dasar penemuan hukum.¹⁰

Maṣlaḥah sebagai prinsip penalaran hukum, secara luas menyatakan bahwa "kebaikan" adalah halal dan bahwa "halal mestilah baik-akhirnya" digunakan dimasa paling awal perkembangan fiqh. Penggunaan prinsip ini dinisbatkan, misalnya kepada yuridiksi awal dari madhab hukum kuno atau bahkan kepada para sahabat. Di antaranya adalah diasosiasikan dengan Imām Mālik.¹¹

⁹ Miftahul Huda, *Filsafat Hukum Islam*, (Ponorogo, STAIN Ponorogo Press, 2006), 101.

¹⁰ Ibid., 102.

¹¹ Ibid., 104.

Konsekuensi dari adanya peraturan ini adalah terbatasnya proses jual beli tanah antara penjual dan pembeli yang hanya bisa dilakukan oleh pihak yang bertempat tinggal dalam satu kecamatan saja. Artinya ketika rukun dan syarat jual beli telah terpenuhi, dan kedua belah pihak telah sama suka sama rela untuk melakukan akad jual beli tanah tersebut, akad tersebut masih bisa gagal terlaksana karena peraturan larangan kepemilikan secara *absentee* karena kedua belah pihak secara administratif berbeda kecamatan tempat tinggal. Oleh karena itu, dalam setiap peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah, selalu terdapat pro dan kontra dalam pelaksanaannya.

Terlepas dari pro dan kontra dalam pelaksanaan larangan kepemilikan tanah secara *absentee* baik dalam hak kepemilikan tanah maupun pembatasan dalam jual belinya, terdapat tujuan yang pemerintah harapkan dalam menetapkan peraturan ini. Dalam skripsi ini, penulis ingin menelaah segala aspek dalam peraturan pemerintah tentang larangan kepemilikan tanah secara *absentee* tersebut dengan konsep masalah, dan mencoba memastikan kategori masalah yang ada dalam peraturan pemerintah tersebut yang akan penulis uraikan dalam skripsi yang berjudul “**Analisis Masalah terhadap Larangan Kepemilikan Tanah secara Absentee di Kabupaten Ponorogo**”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana analisis masalah terhadap adanya larangan kepemilikan tanah secara *absentee*?

2. Bagaimana analisis masalah terhadap tujuan pelarangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo?
3. Bagaimana analisis masalah dalam praktik pelarangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk memperoleh kejelasan tentang analisis masalah terhadap adanya larangan kepemilikan tanah secara *absentee*.
2. Untuk memperoleh kejelasan tentang analisis masalah terhadap tujuan pelarangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo.
3. Untuk mengetahui masalah apakah yang terdapat dalam praktik pelarangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis

Hasil penelitian diharapkan berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan ilmu hukum, yakni memperkaya dan memperluas ilmu tentang bagaimana analisis masalah terhadap adanya larangan kepemilikan tanah secara *absentee*, analisis masalah terhadap tujuan pelarangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo dan bagaimanakah analisis masalah dalam praktik pelarangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo.

2. Secara praktis

Hasil penelitian ini diharapkan sebagian sumbangan moril bagi masyarakat tentang konsepsi masalah yang terdapat dalam larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo.

E. Kajian Pustaka

Sudah banyak peneliti yang telah mengadakan penelitian terhadap konsep *maṣlahah* yang direlevansikan dengan hukum Islam, di antaranya adalah:

Skripsi karya Tarwina Fatawi yang berjudul “*Maṣlahah* dan Aplikasinya Dalam Fatwa Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI).” Skripsi ini berlatar belakang dari adanya transaksi modern akibat dari inovasi-inovasi para praktisi hukum di lembaga keuangan syari’ah membutuhkan pertimbangan hukum karena aturan-aturan fiqh mu’amalah dahulu dipandang kurang sesuai jika diterapkan di masa sekarang. Dan tentu saja inovasi-inovasi transaksi yang berbeda itu tidak begitu saja dihukumi haram atau sebaliknya. Namun ulama, dalam hal ini DSN-MUI perlu mengkaji dan meneliti kemudian memutuskan hukumnya dalam bentuk fatwa. Berangkat dari latar belakang tersebut, Tarwina Fatawi dalam skripsinya membahas konsep *maṣlahah* dalam metode *istinbāṭ* DSN-MUI dan aplikasi *maṣlahah* dalam penetapan fatwa DSN-MUI. Diawali dengan pembahasan *maṣlahah* sebagai tujuan hukum Islam, *maṣlahah* sebagai metode *istinbāṭ* atau sumber hukum Islam dilanjutkan dengan metode *istinbāṭ* DSN-MUI dan terakhir adalah analisa terhadap konsep

maṣlaḥah dalam metode *istinbāt* MUI dan aplikasinya dalam penetapan fatwa DSN-MUI. Pada analisisnya dikatakan bahwa DSN-MUI mengupayakan ditemukan *maṣlaḥah* dalam penggalian hukumnya serta selalu mengaplikasikan *maṣlaḥah* dalam penetapan fatwa Dewan Syariah Nasional-MUI.¹²

Penelitian menggunakan konsep *maṣlaḥah* juga dilakukan oleh Robi Darwis yaitu “Analisa *Maṣlaḥah* Terhadap Fatwa Majelis Tarjih Muhammadiyah Tentang Hukum Rokok” berangkat dari latar belakang bahwa Allah menurunkan *sharī’ah* tak lain adalah untuk merealisasikan kemaslahatan manusia, sehingga mayoritas ‘ulama sepakat bahwa jika terdapat hal-hal yang dapat membawa kedaratan pada manusia harus diajuhkan, karena telah bertentangan dengan tujuan *sharī’ah*. Oleh karena itu, pada tanggal 8 Maret 2011, Muhammadiyah mengeluarkan fatwa hukum merokok yaitu haram. Adapun alasan dalam penjelasan fatwa Majelis Tarjih yaitu memelihara kesehatan merupakan kewajiban manusia dan termasuk bagian dari tujuan *sharī’ah* terkait memelihara eksistensi jiwa. Hal ini berdasarkan penelitian kesehatan bahwa rokok terdapat racun yang membahayakan kesehatan jika dikonsumsi. Berangkat dari paparan tersebut, dalam skripsi ini, Robi membahas konsep *maṣlaḥah* sebagai *istinbāt* hukum Muhammadiyah terhadap Fatwa Majelis Tarjih tentang hukum haram rokok. Dijelaskan bahwa keputusan Majelis Tarjih atau pengharaman rokok yang dikeluarkan Muhammadiyah tidak lepas untuk kepentingan atau kemaslahatan manusia. Hal ini berdasarkan isi keputusan fatwa, bahwa dalam penelitian ilmu kedokteran ternyata rokok

¹² Tarwina Fatawi, “*Maslahah Dan Aplikasinya Dalam Fatwa Dewan Shari’ah Nasional Majelis Ulama Indonesia*”, (Skripsi, STAIN Ponorogo, 2009), 65.

sangat membahayakan kesehatan manusia sehingga apabila dikonsumsi terus menerus akan mengancam jiwa yang merupakan salah satu tujuan shara'.¹³

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah dalam penelitian ini lebih fokus tentang pembahasan mengenai adanya masalah dalam PP 224/1961 tentang larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo. Penelitian ini membahas tentang analisis masalah terhadap adanya larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo, analisis masalah terhadap tujuan pelarangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo dan analisis masalah dalam praktik pelarangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo. Penulis yakin tidak akan ada plagiasi dalam penelitian ini.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif merupakan prosedur penelitian yang lebih menekankan pada aspek proses suatu tindakan dilihat secara menyeluruh. Di mana atau cara proses penelitian dilakukan, keadaan, dan waktu yang berkaitan penelitian yang dilakukan, dengan memakai metode survei yakni dibatasi pada penelitian yang datanya dikumpulkan dari sampel untuk

¹³ Robi Darwis, "Analisa Masalah Terhadap Fatwa Majelis Tarjih Muhammadiyah Tentang Hukum Rokok," (Skripsi, STAIN Ponorogo, 2011), 88.

mewakili keseluruhan obyek.¹⁴ Dalam hal ini adalah larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo.

2. Jenis penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field research*), dalam penelitian ini menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang dan perilaku yang dapat diamati.¹⁵ Yaitu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan keadaan dan menggali secara luas praktik larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo.

3. Data dan Sumber Data

a. Data

Berdasarkan rumusan masalah penelitian, data penelitian yang dikumpulkan adalah :

- 1) Data tentang larangan kepemilikan tanah secara *absentee*.
- 2) Data tentang tujuan larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo.
- 3) Data tentang praktik larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo.

b. Sumber Data

Sumber data yang digunakan pada penelitian ini berupa sumber data primer. Data primer adalah data yang berfungsi sebagai sumber

¹⁴ Aji Damanuri, *Metodologi Penelitian Mu'amalah*, (Ponorogo: STAIN Po Press, 2010), 10.

¹⁵ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 1995), 3.

pokok.¹⁶ Dalam hal ini adalah data kongkrit tentang larangan dan pembatasan kepemilikan tanah secara *absentee* yang diperoleh dari hasil pengamatan langsung, pernyataan lisan dan tulisan dari lembaga yang berwenang dalam mengawasi pelaksanaan peraturan tentang larangan dan pembatasan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo.

c. Teknik pengumpulan data

1) Wawancara

Wawancara adalah proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan pandangan, bertatap muka mendengar langsung dari keterangan-keterangan¹⁷. Di mana seorang peneliti menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun dengan matang dan secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan datanya.¹⁸ Wawancara ini merupakan berkomunikasi secara langsung dengan pihak-pihak terkait, metode ini dilakukan oleh penyusun untuk mendapat keterangan langsung tentang praktik larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo dan tujuan pelarangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo.

2) Dokumentasi

¹⁶ Soerjono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), 12.

¹⁷ Cholid Nurbuko dan Abu Ahmad, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2004), 83.

¹⁸ Sugiono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Alfabeta, 2005), 72.

Perolehan data-data dari dokumen-dokumen dan lain-lain.¹⁹ Dilakukan dengan cara mengumpulkan data berdasarkan data-data atau laporan yang berkaitan dengan masalah penelitian. Dokumentasi ini digunakan untuk menggali data mengenai praktik larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo dan tujuan pelarangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo. Dokumen-dokumen yang diperoleh berupa data-data dari lembaga yang berwenang dalam mengawasi pelaksanaan peraturan tentang larangan dan pembatasan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo, data-data dari lapangan atau dari pihak-pihak terkait, dan lain-lain.

d. Teknik Pengolahan Data

Teknik pengolahan data yang digunakan penulis dalam menyusun skripsi ini adalah:

- 1) Editing, yaitu pemeriksaan kembali data-data yang diperoleh dari lapangan atau mendapat keterangan langsung tentang praktik larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo dan tujuan pelarangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo, secara cermat dari segi kelengkapan, keterbacaan, kejelasan makna, keserasian makna satu sama lain, relevansi dan keseragaman.

¹⁹ Suharsumi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1998), 146.

- 2) Pengorganisasian data, yakni mengatur dan menyusun data-data secara sistematis dalam kerangka yang sudah direncanakan sebelumnya, yaitu sesuai dengan permasalahannya.
- 3) Hasil, yaitu melakukan analisa lanjutan dari hasil pengorganisasian data, dengan menggunakan kaidah-kaidah, teori, dalil-dalil serta hukum Islam terhadap praktik larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo dan tujuan pelarangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo, sehingga diperoleh kesimpulan tertentu.²⁰

e. Teknik analisa data

Analisis data adalah proses penghimpunan atau pengumpulan, pemodelan dan transformasi data dengan tujuan untuk menyoroti dan memperoleh informasi yang bermanfaat, memberikan saran, kesimpulan dan mendukung pembuatan keputusan.²¹

Menurut Miles dan Huberman, kegiatan analisis terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Reduksi data adalah proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstraksian, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Penyajian data, yaitu sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan keputusan. Melalui data yang

²⁰ Aji Damanuri, *Metodologi Penelitian Muamalah*, (Ponorogo: Stain Press, 2010), 153.

²¹ Restu Kartiko Widi, *Asas Metodologi Penelitian: Sebuah Pengenalan dan Penuntun Langkah demi Langkah Pelaksanaan Penelitian* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010), 253.

disajikan, kita melihat dan akan dapat memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan berdasarkan atas pemahaman yang didapat dari penyajian-penyajian tersebut. Sedangkan dalam kesimpulan diverifikasi selama penelitian berlangsung.²²

G. Sistematika Pembahasan

Agar lebih mudah dalam pembahasan skripsi ini, maka penulis akan membagi skripsi ini dalam lima bab dengan sistematika pembahasan sebagai berikut:

BAB I: Pendahuluan

Merupakan pola dasar yang memberikan gambaran secara umum dari seluruh isi skripsi yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, telaah pustaka, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

BAB II: Konsep Masalah

Merupakan landasan teori, dalam bab ini penulis akan membahas konsep masalah yang terdiri dari beberapa sub bab, yaitu pengertian masalah, dasar hukum masalah, klasifikasi masalah, syarat-syarat masalah, keujjahan masalah.

BAB III: Larangan Kepemilikan Tanah secara *Absentee* di Kabupaten Ponorogo

²²Ulber Silalahi, 340-341.

Sebagai bahan analisis dari bab sebelumnya yang dikhususkan membahas tentang larangan kepemilikan tanah secara *absentee* dengan uraian yang meliputi beberapa sub pembahasan yaitu pengertian tanah *absentee*, dasar hukum kebijakan larangan kepemilikan tanah secara *absentee*, tujuan larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo, larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo.

BAB IV: Analisis Masalah Terhadap Larangan Kepemilikan Tanah secara *Absentee* di Kabupaten Ponorogo

Merupakan analisis masalah terhadap larangan kepemilikan tanah secara *absentee*, meliputi analisis masalah terhadap larangan kepemilikan tanah secara *absentee*, analisis masalah terhadap tujuan larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo dan analisis masalah terhadap praktik larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo.

BAB V: Penutup

Berisi kesimpulan atau hasil dari penelitian ini dan saran dari penulis terhadap perkembangan penelitian kedepannya

BAB II

Maṣlahah dalam Hukum Islam

A. Pengertian *Maṣlahah*

Dalam bahasa Arab *maṣlahah* (مصلحة) merupakan sinonim dari kata “*manfa’at*” (منفعة) dan lawan dari kata *mafsadah* (مفسدة) yang memiliki arti kerusakan. Secara majaz, kata tersebut juga dapat digunakan untuk tindakan yang mengandung manfaat. Dalam kajian *sharī’at*, kata *maṣlahah* dapat dipakai sebagai istilah untuk mengungkapkan pengertian yang khusus, meskipun tidak lepas dari arti aslinya. Sedangkan arti *maṣlahah* adalah menarik manfaat atau menolak *maḍarat*.²³

Manfaat itu berarti suatu kenikmatan atau sesuatu yang dapat menjadi alat/sarana untuk mencapai kenikmatan tersebut, begitu juga upaya mempertahankannya dengan menolak atau menghindari sesuatu yang merugikan. Manfaat juga berarti sesuatu yang dapat menjadi alat/sarana untuk menolak hal-hal yang merugikan itu.²⁴

Al Ghazālī menjelaskan bahwa menurut asalnya *maṣlahah* itu berarti sesuatu yang mendatangkan manfaat (keuntungan) dan menjauhkan *maḍarat*(kerusakan). Selanjutnya Al Ghazālī secara tegas menjelaskan *maṣlahah* di abad ke-12. Penjelasanannya adalah sebagai berikut:

Pada dasarnya, *maṣlahah* merupakan ungkapan untuk mencari hal-hal yang bermanfaat atau untuk menghilangkan sesuatu yang merugikan. Tetapi arti ini bukanlah yang kami maksudkan, sebab mencari

²³Manan, *Reformasi Hukum Islam*, 261.

²⁴Malthuf Siroj, *Paradigma Ushul Fiqh* (Yogyakarta: Pustaka Ilmu, 2003), 12.

kemanfaatan dan menghilangkan kerugian adalah tujuan-tujuan (*maqāṣid*) yang dituju oleh penciptaan dan yang diwujudkan oleh kebaikan penciptaan dalam merealisasikan tujuan-tujuannya. Apa yang kami maksudkan dengan *maṣlaḥah* adalah memelihara tujuan syariat, yang mencakup lima hal: memelihara agama, kehidupan, akal, keturunan dan harta benda. Yang memastikan terpeliharanya lima prinsip ini adalah *maṣlaḥah* dan yang merugikan terpeliharanya adalah *mafsadat*, dan menghilangkan hal-hal yang merugikan itu adalah *maṣlaḥah*.²⁵

Al Khawārizmī memberikan definisi *maṣlaḥah* yang hampir sama dengan Al Ghazālī, definisi ini memiliki kesamaan dari arti dan tujuannya, yakni karena menolak kerusakan itu mengandung arti menarik kemanfaatan, dan menolak *ke-maṣlaḥatan* berarti menarik kerusakan.

Al ‘Izz ibn Abdi al Salām dalam kitabnya, *Qawa’id al Ahkam*, memberikan arti *maṣlaḥah* dalam bentuk hakikinya dengan “kesenangan dan kenikmatan”. Sedangkan bentuk majasnya adalah “sebab-sebab yang mendatangkan kesenangan dan kenikmatan” tersebut. Arti ini didasarkan bahwa pada prinsipnya ada empat bentuk manfaat, yakni: kelezatan dan sebab-sebabnya serta kesenangan dan sebab-sebabnya.²⁶

Al shāṭibī mengartikan *maṣlaḥah* dari dua pandangan, yaitu dari segi terjadinya *maṣlaḥah* dalam kenyataan dan dari segi tergantungnya tuntunan syara’ kepada *maṣlaḥah*. Dari segi terjadinya *maṣlaḥah* dalam kenyataan, diartikan sebagai sesuatu yang kembali kepada tegaknya kehidupan manusia, sempurna hidupnya, tercapai apa yang dikehendaki oleh sifat syahwati dan akalnya secara mutlak. Sedangkan dari tergantungnya tuntunan syara’ kepada

²⁵ Mudhofir, *Masail Fiqhiyyah*, 95.

²⁶ Abdul Manan, *Reformasi Hukum Islam di Indonesia* (Jakarta: Grafindo Persada, 2006), 261.

maṣlahah, yaitu kemashlahatan yang merupakan tujuan dari penetapan hukum syara'. Untuk menghasilkannya Allah menuntut manusia untuk berbuat.²⁷

At Tufi merumuskan *maṣlahah* sebagai berikut:

Definisi *maṣlahah* menurut 'urf adalah sebab yang membawa kepada kemashlahatan (manfaat), seperti bisnis menyebabkan seseorang memperoleh untung. Menurut pandangan hukum islam, *maṣlahah* adalah sebab yang membawa akibat bagi tercapainya tujuan Syari' (Allah), baik dalam bentuk ibadah maupun adat/muamalah. Kemudian *maṣlahah* itu terbagi menjadi dua: *maṣlahah* yang dikehendaki Allah sebagai hak prerogatif-Nya seperti ibadah, dan *maṣlahah* yang dimaksudkan untuk kemashlahatan makhluk/umat manusia dan keteraturan urusan mereka.²⁸

Dari beberapa definisi tentang *maṣlahah* dengan rumusan-rumusan yang berbeda dapat disimpulkan bahwa *maṣlahah* itu adalah sesuatu yang dipandang baik oleh akal sehat karena mendatangkan kebaikan dan menghindarkan keburukan (kerusakan) bagi manusia, sejalan dengan tujuan syara' dalam menetapkan hukum.²⁹

B. Dasar Hukum *Maṣlahah*

Maṣlahah sebagai nilai fundamental dari *fiqh* telah menjadi kesepakatan. Semua aliran *fiqh*, baik tekstualis maupun rasionalis sama-sama menjunjung tinggi *maṣlahah* dan sama-sama memiliki klaim *maṣlahah* untuk pemikiran yang dihasilkannya. Sudah jelas, bahwa kaum rasionalis menganggap pemikiran mereka sesuai dengan *maṣlahah* karena mereka

²⁷ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh* Jilid 2 Cet. 2 (Jakarta: Kencana, 2008), 346.

²⁸ Ahmad Munif Suratmaputra, *Filsafat Hukum Islam Al Ghazali* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2002), 26.

²⁹ Amir, *Ushul Fiqh*, 347.

berfikir atas landasan pertimbangan akal sehat yang aspiratif. Tetapi kaum tekstualis juga bisa mengklaim pemikirannya sebagai wujud dari *maṣlahah* karena merupakan hasil keinginan untuk menaati *Shāri'* tanpa syarat, dan ini *maṣlahah* yang besar dan sebuah keniscayaan. Tentu saja persoalannya kemudian adalah mana di antaranya pemikiran-pemikiran itu yang paling dekat dengan gagasan *maṣlahah*. Tidak mudah untuk memberikan jawaban atas pertanyaan seperti ini.³⁰

Argumetasi al-Qur'an juga menjelaskan bahwa Allah memberikan kemudahan dan keringanan bagi hamba-Nya. Firman Allah dalam surat al-Baqarah ayat 185:

يريد الله بكم اليسر ولا يريد بكم العسر

Artinya: "... Allah menghendaki kemudahan bagimu, dan tidak menghendaki kesukaran bagimu..."³¹

فمن اضطرّ غير باغٍ ولا عادٍ فلا إثم عليه إن الله غفور رحيم

Artinya: "Barang siapa dalam keadaan terpaksa (memakannya) sedang ia tidak menginginkannya dan tidak (pula) melampaui batas, maka tidak ada dosa baginya. Sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang."³²

Demikian pula Rasulullah SAW. beliau menegaskan bahwa ajaran Islam menegaskan segala macam bentuk destruktif, dan penegasian ini suatu *maṣlahah*, dari Ibn Abbās, Rasulullah bersabda:

لا ضرر ولا ضرار (رواه مالك وإبن ماجه و دار قطني)

³⁰Abdul Mun'im Saleh, *Hubungan Kerja al-Fiqh dan al-Qawa'id al-Fiqhiyah Sebagai Metode Hukum Islam* (Yogyakarta: Nadi Pustaka, 2012), 54.

³¹Departemen Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahannya* (Bandung: Diponegoro, t.th.), 28.

³²Ibid., 26.

Artinya: “Tidak ada perbuatan destruktif dalam agama, terhadap diri sendiri maupun orang lain”.³³

Dari argumentasi ayat-ayat al-Qur’ān dan al-Hadīth yang dipaparkan di atas, secara eksplisit maupun implisit sudah menjelaskan keberadaan *maṣlahah*, atau bahwa tujuan *sharī’ah* adalah *maṣlahah*. Sehingga jika timbul sintesa pemikiran yang lebih jauh, bahwa semua hal yang mengandung *maṣlahah* adalah tujuan dari *sharī’ah* dan tentunya dengan melewati beberapa stratifikasi.

Bahwa zaman berkembang kian pesat. Seiring dengan itu, paradigma pemenuhan kebutuhan hidup mengalami pergeseran. Berbagai metode pencapaian kesejahteraanpun beragam. Dalam kaitannya dengan kehidupan keberagaman, berbagai masalah kontemporer yang timbul menyertainya harus disikapi secara hukum. Di sisi lain, secara tekstual *naṣṣ-naṣṣ sharī’ah* tidak menyikapi semua permasalahan yang timbul tersebut berikut detail-detailnya secara spesifik. Bila *maṣlahah* tidak dipertimbangkan sebagai salah satu metode *ijtihād*, betapa banyak kemaslahatan manusia yang terabaikan, penalaran hukum *shara’* akan mengalami stagnasi, jumud, bahkan akan memunculkan kesan bahwa *sharī’ah* Islam tidak lagi relevan dengan perkembangan zaman.³⁴ Oleh karena itu, perlu dirumuskan metode-metode penalaran baru yang mengakomodasi kemaslahatan manusia. Karena Islam sebagai rahmat bagi seluruh alam semesta.

Argumentasi ini diperkuat dengan kaidah:

³³Ridho Rokamah, *al-Qawā’id al-Fiqhiyah* (Ponorogo: STAIN Press Ponorogo, 2007), 53.

³⁴Pokja Forum Karya Ilmiah Purna Siswa 2004 Madrasah Hidayatul Mubtadi’in PP. Lirboyo, *Kilas Balik Teoritis Hukum Islam*, 246-247.

الأصل في الأشياء الإباحة حتى يدلّ الدليل على التحريم

Yakni, “segala macam sesuatu pada dasarnya adalah diperbolehkan, selama tidak ada dalil yang melarangnya (mengharamkannya)”,³⁵ sehingga posisi *maṣlahah* sebagai metode *ijtihād* sudah bisa menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang timbul pada argumen di atas.

Dengan menilik *ijtihād* dari kalangan sahabat dan generasi setelahnya, diketahui bahwa pada beberapa kasus, mereka bertindak dan berfatwa berdasarkan prinsip *maṣlahah*, tanpa mengikatkan diri pada perangkat normatif *qiyās*, yakni tanpa didukung oleh pengukuhan *naṣ*, secara eksplisit dan spesifik. Hal ini berjalan tanpa seorangpun yang mengingkarinya. Ini menimbulkan asumsi terbentuknya *ijmā'* atas keabsahan metode penggalian hukum itu berdasarkan *al-munāsib*.³⁶

Fakta sejarah membuktikan bahwa Umar bin Khattāb RA., ia menetapkan talak tiga walau dengan sekali ucapan. Umar juga menghentikan pembagian zakat kepada kaum *muallaf*, menetapkan pembayaran pajak, mengadakan tertib administrasi, pembangunan rumah-rumah tahanan dan penghapusan hukuman penggal tangan bagi pencuri ketika musim paceklik.³⁷

³⁵Rokamah, *al-Qawā'id al-Fiqhiyah*, 43.

³⁶Pokja Forum Karya Ilmiah Purna Siswa 2004 Madrasah Hidayatul Mubtadi'in PP. Lirboyo, *Kilas Balik Teoritis Hukum Islam*, 267.

³⁷Abdul Wahab Khallāf, *Ilmu Uṣūl Fiqh*, terj. Masdar Helmi (Bandung: Gema Risalah Press, 1996), 144.

C. Klasifikasi *Maṣlahah*

Ditinjau dari maksud usaha mencari dan menetapkan hukum, *maṣlahah* itu disebut juga dengan *munāsib* atau keserasian *maṣlahah* dengan tujuan hukum. *Maṣlahah* dalam pengertian *munāsib* ini dibagi menjadi tiga macam: yaitu:

Pertama, maṣlahah mu'tabarah, yaitu *maṣlahah* yang diperhitungkan oleh *shara'*, maksudnya pada *maṣlahah* ini ada petunjuk dari *shara'*, baik secara langsung maupun tidak langsung yang memberikan petunjuk pada adanya *maṣlahah* yang menjadi alasan dalam menetapkan hukum.

Kedua, *maṣlahah mulghah*, disebutkan juga dengan *maṣlahah* yang ditolak, yaitu *maṣlahah* yang dianggap baik oleh akal, tetapi tidak diperhatikan oleh *shara'* dan ada petunjuk *shara'* yang menolaknya. Di sini akal menganggapnya baik dan sejalan dengan apa yang dituntut oleh *maṣlahah* itu.

Ketiga, maṣlahah mursalah, atau juga disebut dengan *istiṣlāḥ*, yaitu apa yang dipandang baik oleh akal, sejalan dengan tujuan hukum *shara'* dalam menetapkan hukum, tetapi tidak ada petunjuk *shara'* yang memperhitungkannya dan tidak ada petunjuk *shara'* yang menolaknya.³⁸

Ketiga penggolongan di atas dimaksudkan sebagai sebagian jawaban ketika persoalan sudah sampai kepada soal keabsahan aturan hukum. Jika dalam Islam hukum selalu dikatakan sebagai hukum Allah, maka untuk problema keabsahan hukum masih ada pertanyaan lanjutan yaitu “apa kriteria

³⁸Manan, *Reformasi Hukum Islam*, 265.

untuk memutuskan bahwa hukum atau aturan baru telah dibuat sesuai dengan prinsip-prinsip Islam sehingga sah disebut sebagai hukum Islam”. Menyebut setiap keputusan hukum sebagai “Islami” adalah hal yang serius. Setiap keputusan hukum yang disebut sebagai Islami akan dianggap berdasarkan hukum Islam dan para ahlinya sebagai hukum Allah. Pemikir hukum dituntut untuk memberikan argumentasi yang benar sebagai bentuk pertanggung jawaban atas pendapatnya.³⁹

Selanjutnya *maṣlaḥah* ditinjau dari segi urgensinya diklasifikasikan ke dalam tiga tingkatan:

Pertama maṣlaḥah ḍarūrīyah yaitu *maṣlaḥah* yang harus ditegakkan demi terwujudnya kehidupan di dunia maupun di akhirat nanti. Apabila tidak, maka konsekuensi yang akan timbul adalah rusak dan hancurnya tata kehidupan di dunia dan hilangnya kebahagiaan di akhirat. Usaha mewujudkan *maṣlaḥah* ini dapat dilakukan dengan dua cara. Pertama, aktif dengan melakukan segala sesuatu yang dapat mendukung terwujudnya *maṣlaḥah* tersebut. Kedua, passif, meninggalkan sesuatu yang yang mengganggu perwujudannya. *Maṣlaḥah ḍarūrīyah* ini meliputi lima faktor sebagaimana telah disebutkan sebelumnya.

Kedua, *maṣlaḥah ḥājīyah*, yaitu *maṣlaḥah* yang dibutuhkan untuk tercapainya kebutuhan-kebutuhan dan terhindarnya segala bentuk kepicikan dan kesulitan hidup. Apabila *maṣlaḥah* ini tidak terpenuhi maka konsekuensi

³⁹Saleh, *Hubungan Kerja al-Fiqh dan al-Qawā'id al-Fiqhiyah*, 62.

yang akan timbul adalah hanya berupa kesulitan-kesulitan (*mashaqqah*) hidup.

Ketiga, *maṣlahah al-tahsīnīyah*, yaitu *maṣlahah* yang berintikan penerimaan terhadap segala sesuatu yang baik dan menghindari segala sesuatu yang jelek yang ditolak oleh akal sehat. *Maṣlahah* ini merupakan bagian dari *al-aḥlāq al-karīmah* sekaligus sebagai pelengkap dari *maṣlahah ḍarūrīyah* dan *ḥājīyah*, dan seandainya tidak terpenuhi tidak akan timbul akibat fatal yang sangat merugikan, sebab *maṣlahah tahsīnīyah* ini tidak lebih dari hanya bersifat dekoratif.⁴⁰

Di antara ketiga *maṣlahah* di atas (*ḍarūrīyah*, *ḥājīyah* dan *tahsīnīyah*) yang mempunyai tingkat urgensi yang paling tinggi adalah *maṣlahah ḍarūrīyah* muncul kemudian secara berturut-turut, *ḥājīyah* dan *tahsīnīyah*. Dengan demikian, segala yang disyari'atkan untuk mewujudkan dan melestarikan *maṣlahah ḍarūrīyah* adalah lebih penting dari yang lain, demikian pula antara *maṣlahah ḥājīyah* dan *tahsīnīyah*. Sebagai konsekuensinya, prioritas hukum harus diberikan kepada *maṣlahah ḍarūrīyah* menyusul kemudian *ḥājīyah* dan *tahsīnīyah*.⁴¹

Dalam kajian *uṣūl al-fiqh* dijelaskan bahwa pembagian ini berguna untuk memahami nalar prioritas dalam hukum Islam. Prioritas dalam wacana *uṣūl al-fiqh* tentu saja lebih banyak dipertimbangkan dalam kaitannya dengan upaya memahami *naṣṣ*.⁴²

⁴⁰Siroj, *Paradigma Uṣhūl Fiqh*, 30-31.

⁴¹Ibid., 35.

⁴²Saleh, *Hubungan Kerja al-Fiqh dan al-Qawā'id al-Fiqhiyah*, 55.

Selanjutnya *maṣlahah* ditinjau dari segi keluesan cakupannya di bagi ke dalam dua bagian:

Pertama, Maṣlahah ‘ammah adalah kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak. Kemaslahatan umum ini tidak berarti untuk kepentingan semua orang tetapi bisa berbentuk kepentingan mayoritas umat, misalnya ulama memperbolehkan orang membunuh penyebar bid’ah yang dapat merusak akidah umat, karena menyangkut kepentingan orang banyak.

Kedua, Maṣlahah khaṣṣah adalah kemaslahatan pribadi. Maṣlahah khaṣṣah ini sering terjadi dalam kehidupan kita seperti kemaslahatan yang berkaitan dengan pemutusan hubungan perkawinan seseorang yang dinyatakan hilang.⁴³

D. Syarat-Syarat *Maṣlahah*

Para ulama yang menjadikan *maṣlahah* sebagai *ḥujjah* sangat berhati-hati dalam menggunakannya, sehingga tidak terjadi pembentukan hukum berdasarkan keinginan dan nafsu. Oleh karena itu, mereka menetapkan beberapa syarat dalam menjadikannya *ḥujjah*, antara lain:

1. *Maṣlahah* itu harus bersifat hakiki bukan kemaslahatan yang semu

Berupa kemaslahatan yang hakiki, bukan kemaslahatan yang semu. Artinya, penetapan hukum *syara'* itu dalam kenyataannya benar-benar menarik suatu manfaat atau menolak bahaya. Jika hanya didasarkan bahwa

⁴³ Nasiri, “*Maslahah: Antara Metode Berfikir*”, 169.

penetapan hukum itu mungkin menarik suatu manfaat, tanpa membandingkan dengan yang menarik suatu bahaya, berarti didasarkan atas kemaslahatan yang semu. Seperti dugaan kemaslahatan dalam membatasi hak suami sampai menceraikan istrinya dan menjadikan hak menjatuhkan talak itu hanya bagi hakim dalam segala keadaan.⁴⁴ Sesungguhnya pembentukan hukum semacam ini menurut pandangan golongan tersebut tidak mengandung *maṣlahah*. Bahkan hal itu dapat mengakibatkan rusaknya rumah tangga dan masyarakat, hubungan suami dengan istrinya ditegakkan di atas suatu dasar paksaan undang-undang, tetapi bukan atas dasar keikhlasan, kasih sayang, dan cinta-mencintai.⁴⁵

2. Berupa kemaslahatan yang umum bukan kemaslahatan pribadi

Maksudnya, penetapan hukum *syara'* itu dalam kenyataannya dapat menarik manfaat bagi mayoritas umat manusia atau bagian kecil dari mereka. Hukum tidak ditetapkan demi kemaslahatan khusus pimpinan atau para pembesar saja, dengan tidak melihat mayoritas manusia dan kemaslahatan mereka. Kemaslahatan itu harus untuk mayoritas umat manusia.⁴⁶ Imam al-Ghazālī memberi contoh tentang *maṣlahah* yang bersifat menyeluruh dengan contoh orang kafir telah membentengi diri dengan sejumlah orang dari kaum muslimin.

⁴⁴ Abdul Wahhab Khalaf, *Ilmu Ushul Fikih* (Jakarta: Pustaka Amani, 2003), 113.

⁴⁵ Khairul, *Ushul Fiqih*, 137.

⁴⁶ Abdul, *Ilmu Ushul*, 114.

3. *Maṣlahah* tidak boleh bertentangan dengan hukum atau dasar yang ditetapkan dengan *naṣṣ* atau *ijma'*.⁴⁷

Maksudnya *maṣlahah* ini harus dari jenis *maṣlahah* yang telah didatangkan oleh *Syar'i*. Seandainya tidak ada dalil tertentu yang mengakuinya, maka *maṣlahah* tersebut tidak sejalan dengan apa yang telah dituju oleh Islam. Bahkan tidak dapat disebut *maṣlahah*.⁴⁸ Maka, tidak sah menganggap kemaslahatan yang menuntut persamaan hak waris antara anak laki-laki dan perempuan. Kemaslahatan semacam ini sia-sia karena bertentangan dengan *naṣṣ* al Qur'ān.⁴⁹

4. *Maṣlahah* harus masuk akal

Maksudnya, *maṣlahah* harus masuk akal dan mempunyai sifat yang sesuai dengan pemikiran yang rasional, dimana seandainya diajukan kepada kelompok rasionalis akan dapat diterima.

5. Penggunaan *maṣlahah* untuk menghilangkan kesulitan

Maksudnya, seandainya *maṣlahah* yang dapat diterima akal itu tidak diambil, niscaya manusia akan mengalami kesulitan. Allah berfirman: "*Dan dia tidak sekali-kali menjadikan untuk kamu dalam agama suatu kesempitan.*" (QS. al-hajj: 78)⁵⁰

Selain hal tersebut, penggunaan *maṣlahah* sebagai sumber hukum harus memenuhi beberapa kriteria, yaitu:

⁴⁷ Asywadie Syukur, *Pengantar Ilmu Fikih dan Ushul Fikih* (Surabaya: PT Bina Ilmu Offset, 1990), 119.

⁴⁸ Khairul, *Ushul Fiqih*, 138.

⁴⁹ Abdul, *Ilmu Ushul*, 114.

⁵⁰ Muhammad Abu Zahra, *Ushul Fiqih* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2016), 454.

1. Penggunaan *maṣlaḥah* tersebut bertujuan menyempurnakan maksud-maksud *syari'at*
2. Penggunaannya harus sederhana (seimbang) dan dapat diterima akal
3. Penggunaannya bertujuan mengatasi kesulitan, dan Penggunaannya untuk kepentingan umum.⁵¹

E. Kehujjahan *Maṣlaḥah*

Dalam kehujjahan *maṣlaḥah* terdapat perbedaan pendapat dikalangan ulama' *uṣūl*, diantaranya:

- a. *Maṣlaḥah* tidak dapat dijadikan *ḥujjah* atau dalil menurut ulama'-ulama' *Shāfi'iyah*, *Hanāfiyah* dan sebagian ulama' *Mālikīyah*, seperti Ibn Ḥājjib dan Ahli *Zāhir*.⁵²
- b. *Maṣlaḥah* dapat menjadi *ḥujjah* atau dalil menurut sebagian ulama' *Mālikīyah*, dan sebagian ulama' *Shāfi'iyah*, tetapi harus memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan oleh ulama' *uṣūl*. Juhur *Hanāfiyah* dan *Shāfi'iyah* mensyaratkan tentang *maṣlaḥah* ini, hendaknya dimasukkan di bawah *qiyās*, yaitu bila terdapat hukum asal yang dapat diqiyāsakan kepadanya dan juga '*illah muḍābiḥ*' (tepat) sehingga dalam hubungan hukum terdapat tempat untuk merealisasikan kemaṣlaḥatan. Berdasarkan pemahaman ini, mereka berpegang pada kemaṣlaḥatan yang dibenarkan *shara'*, tetapi mereka lebih leluasa dalam menganggap *maṣlaḥah* yang dibenarkan *shara'* ini, karena luasnya pengetahuan mereka dalam soal

⁵¹ Ngainun Naim, *Sejarah Pemikiran Hukum Islam* (Yogyakarta: Teras, 2009), 40.

⁵² Syafi'i Karim, *Uṣhūl Fiqh* (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2006), 84.

pengakuan *Shāri'* (Allah) terhadap *'illah* sebagai tergantungnya hukum, yang merealisasikan kemaslahatan. Hal ini, karena hampir tidak ada *maṣlahah* yang tidak memiliki dalil yang mengakui kebenarannya.⁵³

- c. Imam al-Qarafi berpendapat tentang *keḥujjahan maṣlahah* bahwa sesungguhnya *berḥujjah* dengan *maṣlahah* dilakukan oleh semua mazhab, karena mereka melakukan *qiyās* dan membedakan antara satu dengan yang lainnya, karena adanya ketentuan-ketentuan hukum yang mengikat.⁵⁴

Maṣlahah merupakan moral hukum universal, hal itu makin disepakati di era sekarang. *Maṣlahah* telah dirintis konsepnya sejak awal perkembangan hukum Islam, diserukan oleh al-Juwaynī, dirapikan konsepnya oleh al-Ghazālī, diperkaya oleh al-Shāṭibī, dan ditegaskan kedudukan strategisnya oleh 'Izz al-Dīn bin 'Abd al-Salām al-Sulamī. Istilah *maṣlahah* ini dengan dicengangkan telah mengikat seluruh madhhab dalam Islam untuk bersatu atas landasan minimal.

Menarik untuk disimak bahwa *fuqahā'* tidak menyatakan untuk menyatukan diri dari tema “keadilan”, antara lain karena keadilan memang sudah merupakan keniscayaan yang secara eksplisit dicanangkan oleh teks ayat al-Qur'an.⁵⁵

Lebih dari itu, keadilan adalah tema atau gagasan yang diperbincangkan dalam konteks pergaulan antar manusia, pertimbangan antara hak dan kewajiban individu dalam komunitas, sehingga keadilan hanya

⁵³Khairul Umam, *Uṣūl Fiqh*(Bandung: CV. Pustaka Setia. 2006),142.

⁵⁴Ibid., 142.

⁵⁵ Saleh, *Hubungan Kerja al-Fiqh dan al-Qawā'id al-Fiqhiyah*, 80.

terbatas daya cakupnya pada aturan dalam konteks hidup bersama. Padahal dalam Islam, hukum tetap ada sekalipun orang hanya hidup dengan dirinya sendiri ditempat terpencil. Dalam konteks demikian keadilan menjadi kehilangan makna pentingnya.⁵⁶

Tokoh lain yang berbicara tentang *maṣlaḥah* adalah Najm al-Dīn al-Ṭūfī. Beliau memandang bahwa inti ajaran Islam yang terkandung dalam *naṣṣ* adalah *maṣlaḥah* bagi umat manusia. Karenanya, seluruh bentuk kemaṣlaḥatan tidak perlu mendapat dukungan dari *naṣṣ*, baik literal atau tersirat. Menurutnya, *maṣlaḥah* merupakan dalil yang kuat yang secara mandiri dapat dijadikan alasan dalam menentukan hukum *sharī'at*.⁵⁷

Pandangan al-Ṭūfī ini tentu bertentangan dengan paham yang dianut oleh mayoritas ulama' ushul fiqh di zamannya yang memandang bahwa *maṣlaḥah* harus didukung *sharī'ah*, baik literal ataupun tersirat. Karena pandangan ini juga, al-Ṭūfī termarginalkan dari forum-forum ulama' ushul fiqh di zamannya. Akan tetapi, pemikirannya tentang *maṣlaḥah* ini kemudian banyak dikaji oleh ulama' ushul setelahnya, terutama oleh pemikir kontemporer.⁵⁸

Alasan al-Ṭūfī dalam menjadikan *maṣlaḥah* sebagai hujjah adalah sebagai berikut:

- a. Akal bebas menentukan *maṣlaḥah* dan *mafsadah*.

⁵⁶Ibid., 80.

⁵⁷Yusdani, *Peranan Kepentingan Umum Dalam Reaktualisasi Hukum: Konsep-konsep Hukum Islam Najmuddin al-Ṭūfī* (Yogyakarta: UII Press, 2000), 34.

⁵⁸Ibid., 35.

- b. *Maṣlahah* hanya berlaku dalam *mu'āmalah* dan alat, sedangkan ibadah merupakan hak Allah SWT. semata.
- c. *Maṣlahah* adalah dalil yang mandiri dalam menetapkan hukum *sharī'at*, tidak butuh dukungan *naṣṣ*. Oleh karenanya, jika terjadi pertentangan dengan *naṣṣ* maka *maṣlahah* harus dimenangkan dengan cara *mentahṣiṣ naṣṣ* dan *bayān*.⁵⁹

Para ulama' *uṣūl fiqh* membuat kriteria-kriteria yang harus dipenuhi dalam mengaplikasikan *maṣlahah*, antara lain sebagai berikut:

- a. *Maṣlahah* itu harus dalam bidang *mu'āmalah* sehingga kepentingan yang ada di dalamnya dapat dipertimbangkan secara rasional dan sama sekali tidak berkaitan dengan bidang ibadah.
- b. *Maṣlahah* itu harus sejalan dengan *sharī'ah* dan tidak bertentangan dengan salah satu dari sumber-sumbernya.
- c. *Maṣlahah* itu harus termasuk dalam kepentingan *ḍarūrīyah* dan *ḥājīyah*, bukan *taḥsīnīyah*. Kepentingan *ḍarūrīyah* mencakup pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan dan harta benda. Sedangkan kepentingan *ḥājīyah* berkenaan dengan kemudahan hidup dan *taḥsīnīyah* berkenaan dengan dekorasi dan penyempurnaannya.

Lebih dari itu masih terdapat kriteria-kriteria lain yang harus dipenuhi, yaitu:

- d. *Maṣlahah* itu harus bersifat *ḥaqīqī*, bukan *wahmī*(imajinatif), dalam arti apabila para pemegang otoritas hukum meyakini bahwa apabila para

⁵⁹Ibid.

pemegang otoritas hukum meyakini bahwa menetapkan hukum berdasarkan *maṣlaḥah* tersebut akan dapat menarik keuntungan dan mencegah timbulnya kerugian bagi umat manusia. Berbeda halnya apabila hanya sebagian kecil saja yang meyakini adanya kemaṣlaḥatan itu seperti kemaṣlaḥatan dicabutnya hak talak dari suami dan kemudian hak talak tersebut diserahkan sepenuhnya kepada hakim semata. Yang demikian bukanlah kemaṣlaḥatan *ḥaqīqī*, melainkan kemaṣlaḥatan *wahmī* yang hanya akan menghancurkan tata kehidupan keluarga dan masyarakat.

- a. *Maṣlaḥah* itu harus bersifat umum, bukan khusus. Sebagai contoh, apa yang dikemukakan al-Ghazālī bahwa apabila dalam suatu pertempuran melawan orang kafir mereka membentengi diri dan membuat pertahanan melalui beberapa orang muslim yang tertawan, sedang orang kafir tersebut dikhawatirkan akan melancarkan agresi dan dapat menghancurkan kaum muslimin mayoritas, maka penyerangan terhadap mereka harus dilakukan, meskipun akan mengakibatkan kematian beberapa orang muslim yang sebenarnya harus dilindungi keselamatan jiwanya. Hal ini berdasarkan pertimbangan kemaṣlaḥatan umum dengan tetap memperhatikan tercapainya suatu kemenangan dan stabilitas.
- b. *Maṣlaḥah* itu bukanlah *maṣlaḥah* yang tidak diperhitungkan (*mulghah*) yang jelas ditolak oleh *naṣṣ*. Contoh *maṣlaḥah* semacam ini adalah fatwa Imam Yahya bin Yahya al-Laythī, salah seorang murid imam Mālik dan ulama fiqh Andalusia, kepada seorang

kepala negaranya ketika itu, bahwa apabila dia berbuka puasa dengan sengaja pada bulan Ramadhan maka kafaratnya tidak lain adalah berpuasa dua bulan berturut-turut, tanpa pilihan lain. Menurutny, tujuan pemberlakuan kafarat bagi seorang kepala negara akan dapat tercapai hanya dengan ketentuan yang memberatkan semacam ini. Sedangkan memerdekakan budak baginya bukanlah sesuatu yang berat sehingga menetapkan kafarat dengan yang terakhir ini tidak akan menimbulkan efek jera. Sungguhpun demikian, pendapat al-Laythī ini menurut mayoritas ulama' dinilai sebagainya sebagai fatwa yang berdasar kepada pertimbangan *maṣlahah* yang *mulghah*, karena naṣṣ al-Qur'an tidak mengadakan diskriminasi antara seorang kepala negara dan lainnya dalam pemberlakuan kafarat.⁶⁰

Perlu diketahui bahwa *maṣlahah* adalah temuan *fuqahā'* dengan cara induksi berbasis aturan-aturan fiqh yang telah ada sebagai landasan partikularnya. Artinya, *maṣlahah* adalah tujuan atau prinsip hukum Islam yang dihasilkan melalui penyimpulan dari aturan fiqh yang justru pada saat ini menjadi sasaran kritik dari kaum liberalis. Oleh karena itu tidak pada tempatnya mempertentangkan hasil induksi dengan partikular yang menyusunnya, tanpa penjelasan yang memadai. Secara logika, tentu tidak bisa dibenarkan jika hasil kesimpulan induksi dipertentangkan dengan partikular yang menjadi pijakannya semula. Bagaimanapun juga, *maṣlahah*

⁶⁰Siroj, *Paradigma Uṣhūl Fiqh*, 27-30.

sebagai hasil induksi tidak lepas dari kelemahan kesimpulan induktif umumnya.⁶¹

⁶¹Saleh, *Hubungan Kerja al-Fiqh dan al-Qawā'id al-Fiqhiyah*, 84.

BAB III

LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH SECARA *ABSENTEE* DI

KABUPATEN PONOROGO

A. Gambaran Umum Kabupaten Ponorogo

Kabupaten Ponorogo adalah sebuah daerah di Wilayah Provinsi Jawa Timur yang berada pada posisi 200 Km sebelah barat daya ibu kota provinsi, dan 800 Km dengan Ibu Kota Negara Indonesia. Kabupaten Ponorogo terletak pada 111°7' hingga 111° 52' Bujur Timur dan 7°20' Lintang Selatan. Wilayah Kabupaten Ponorogo secara langsung berbatasan dengan Kabupaten Magetan dan Kabupaten Madiun di sebelah utara. Di sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Tulungagung dan Kabupaten Trenggalek. Di sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Pacitan. Sedangkan disebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Pacitan dan Kabupaten Wonogiri (Provinsi Jawa Tengah).

Wilayah Kabupaten Ponorogo yang mencapai 1.371.78 Km² habis terbagi menjadi 21 Kecamatan yang terdiri dari 307 Desa/Kelurahan. kondisi topografi Kabupaten Ponorogo bervariasi mulai daratan rendah sampai pegunungan. Berdasarkan data yang ada, sebagian Wilayah Kabupaten Ponorogo yaitu 79% terletak di ketinggian kurang dari 500 m diatas permukaan laut, 14,4% berada diantara 500 hingga 700 m diatas permukaan laut dan sisanya 5,9% berada pada ketinggian di atas 700 m.

Secara topografis dan klimatologis, Kabupaten Ponorogo merupakan dataran rendah dengan iklim tropis yang mengalami dua musim yaitu musim kemarau dan penghujan dengan suhu udara berkisar antara 18° s/d 31°C. Bila dilihat menurut luas wilayahnya, kecamatan yang memiliki wilayah terluas(diatas 100 Km²) secara berturut-turut adalah Kecamatan Ngrayun, Kecamatan pulung dan Kecamatan Sawoo.

Kabupaten Ponorogo adalah sebuah kabupaten yang berada di Wilayah Provinsi Jawa Timur dimana pengelolaan pertanahan dilakukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Ponorogo. Secara keseluruhan Wilayah Kabupaten Ponorogo terdiri dari 308 Desa/Kelurahan yang tersebar di 21 Kecamatan. Luas tanah pertanian irigasi semi teknis sebesar 10.741,73 Ha², untuk irigasi teknis 16.868,70 Ha², dan pertanian tadah hujan sebesar 2.744,90 Ha². Berdasarkan wilayah tersebut, adapun jumlah tanah yang dihimpun sejumlah 610.931 bidang tanah, yang terdiri dari 426.782 bidang sudah terdaftar sertifikat tanah dan 184.149 bidang tanah belum terdaftar sertifikat tanah.⁶²

B. Pengertian Tanah *Absentee*

Menurut Widodo, tanah *absentee* adalah tanah pertanian yang letaknya jauh diluar wilayah kecamatan dari seorang pemilik tanah

⁶² Dokumentasi BPN

tersebut. Kata *absentee* berasal dari kata latin “*absentee*” atau “*absentis*”, yang berarti tidak hadir. Dalam kamus Bahasa Inggris karangan John M. Echlos dan Hasan Sadily, *Absentee* adalah yang tidak ada atau tidak hadir di tempatnya, atau *landlord* yaitu pemilik tanah bukan penduduk daerah itu, tuan tanah yang bertempat tinggal di lain tempat.⁶³

Tanah pertanian yaitu tanah selain untuk perumahan dan perusahaan yang menjadi hak seseorang yang meliputi sawah dan tanah kering. Sedangkan katagori tanah sawah adalah sawah beririgasi maupun sawah tadah hujan, sedangkan tanah kering adalah bukan sawah, tapi termasuk juga tambak, empang untuk perikanan, namun pada hakekatnya tidak kering.⁶⁴

Tanah *absentee*, setelah berlakunya UUPA mempunyai pengertian yang lebih sempit dari pengertian sebelum berlakunya UUPA, baik tujuan pemilikan peruntukan maupun siapa yang dapat memili tanah *absentee* itu. Sedang terjadinya tanah *absentee* biasanya disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:

1. Berpindahnya seseorang dan bertempat tinggal dikecamatan lain.
2. Pemberian warisan dari pewaris yang tempat tinggalnya tidak sekecamatan dengan ahli waris.

⁶³ Widodo, Hasil Wawancara, 11 Mei 2018.

⁶⁴ Widodo, Hasil Wawancara, 11 Mei 2018.

3. Transaksi jual beli yang dilakukan oleh orang-orang yang berlainan tempat tinggalnya dan si pembeli tidak berpindah ke tempat tanah yang dibelinya.
4. Perbuatan hukum seperti hibah, wasiat atau pemindahan hak lainnya yang mana pemegang hak atas tanah yang baru tidak bertempat tinggal pada letak tanah tersebut.⁶⁵

Setelah kemerdekaan, Indonesia telah memiliki pertauran khusus yang mengatur tentang pertanahan yaitu Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria atau yang disebut juga UUPA. Pada Pasal 2 ayat 3 UUPA memberikan wewenang kepada Negara untuk mendapatkan hak menguasai dengan memperhatikan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya dan dapat memberikan kebahagiaan, kesejahteraan, adil dan makmur. Akan tetapi, sampai saat ini di bidang pertanahan terdapat 5 (lima) permasalahan yaitu yang terdapat pada Pasal 6 yang mengatur tentang fungsi sosial tanah, Pasal 7 mengatur tentang batas maksimum pemilikan tanah, Pasal 10 mengatur pemilikan tanah *absentee*, Pasal 13 mengatur tentang Monopoli pemilikan tanah, dan Pasal 18 yang mengatur tentang penetapan ganti rugi tanah untuk kepentingan umum.⁶⁶

Ketentuan yang terdapat dalam pasal 10 UUPA mengatakan bahwa tanah pertanian wajib dikerjakan sendiri oleh pemiliknya sehingga muncul

⁶⁵ Widodo, Hasil Wawancara, 11 Mei 2018.

⁶⁶ Widodo, Hasil Wawancara, 11 Mei 2018.

ketentuan yang namanya *absentee*. Kata *absentee* berasal dari Bahasa Inggris yang berarti yang tidak ada atau yang tidak hadir ditempatnya. Larangan dari pemilikan tanah *absentee* tentunya mempunyai tujuan. Tujuan adanya larangan ini untuk memberikan hasil dari tanah pertanian untuk sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah pertanian, karena dengan pemilik tanah bertempat tinggal di daerah tanah tersebut maka hasil dari tanah pertanian itu lebih maksimal.⁶⁷

Pembentukan *Landerform* di Indonesia pada umumnya untuk membebaskan diri dari sisa-sisa penjajahan, dan pada khususnya bagi para petani dari pemerasan tanah modal asing pada zaman penjajahan, dan memberikan para petani penggarap tanah dengan penghasilan dan taraf hidup yang lebih layak, serta tercapainya syarat dalam pembangunan ekonomi sehingga terciptanya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Untuk mencapai itu semua “Tujuan *Landerform*” di Indonesia itu harus segera terlaksana agar taraf hidup masyarakat pertanian bisa terjamin.⁶⁸

Sasaran dari tujuan *Landerform* yaitu untuk memberikan kepastian hukum akan hak milik tanah yang telah digarapnya sebagai suatu pengakuan hak milik perorangan dan apabila tanahnya diambil oleh negara dapat diberikan ganti rugi. Di dalam prakteknya, pelaksanaan *landreform*

⁶⁷ Widodo, Hasil Wawancara, 11 Mei 2018.

⁶⁸ Agus, Hasil Wawancara, 10 Mei 2018.

membuat perubahan dari tekanan politik terhadap sosial ekonomi, sehingga membuat perubahan seperti penambahan penduduk disuatu daerah, dan juga distribusi tanah maupun pendapatan yang di dapat oleh masyarakat.

Tanah-tanah yang menjadi objek *landerfrom* meliputi:

1. Tanah-tanah yang melebihi batas maksimum dan tanah-tanah yang jatuh pada Negara.
2. Tanah-tanah yang pemiliknya bertempat tinggal diluar daerah sehingga membuat penguasaan tanahnya dinilai tidak ekonomis, menimbulkan sistem penghisapan, dan juga ditelantarkan, oleh karena peraturan perundang-undangan tanahnya diambil oleh Pemerintah.
3. Tanah-tanah milik Swapraja dan bekas Swapraja yang telah beralih kepada Negara.
4. tanah-tanah dikuasai langsung oleh Negara selain yang telah disebut diatas, seperti tanah partikiler, tanah-tanah Hak Guna Usaha yang telah berakhir masa waktunya, dan tanah-tanah lain tetapi tidak termasuk di dalamnya tanah wakaf dan tanah untuk peribadatan.⁶⁹

C. Dasar hukum Larangan Kepemilikan Tanah *Absentee*

Menurut widodo, dasar hukum mengenai larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* telah dituangkan dalam PP No. 224 Pasal 3 Tahun 1961, PP No. 41 Pasal 1 Tahun 1964 dan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik

⁶⁹ Agus, Hasil Wawancara, 10 Mei 2018.

Indonesia Nomor 18 Tahun 2016. Peraturan Pemerintah ini merupakan aturan pelaksanaan dari ketentuan yang tertuang dalam Undang-undang No. 5 Pasal 10 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia, yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sistem pemerasan yang dilakukan terhadap golongan ekonomi lemah.⁷⁰

Dalam undang-undang No. 5 Pasal 10 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria Presiden Republik Indonesia, menyebutkan bahwa: "setiap orang dan badan hukum yang mempunyai hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan."⁷¹

Pengaturan dalam undang-undang No. 5 Pasal 10 Tahun 1960 merupakan landasan dari larangan pemilikan secara *absentee*. Pemilikan dan penguasaan tanah baik secara *absentee* atau melampaui batas luas tanah pertanian dapat menciptakan hal-hal yang kurang baik seperti produktifitas yang kurang maksimal, harga sewa bagi petani penggarap yang sangat besar di banding hasil pertaniannya, disisi lain pemilik tanah yang berada jauh dari letak tanah menerima keuntungan tanpa mengerjakan tanahnya dan mendapatkan keuntungan yang lebih besar. Hal ini membuat kesejahteraan sosial sudah merosot, tuan tanah terus

⁷⁰ Widodo, Hasil Wawancara, 11 Mei 2018.

⁷¹ Widodo, Hasil Wawancara, 11 Mei 2018.

bertambah kaya dan para petani ataupun masyarakat miskin akan terus menjadi sengsara dan tidak dapat terelakkan lagi.⁷²

Menurut ketentuan Pasal 3 ayat 1 PP No 224 Tahun 1961, disebutkan bahwa: “pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan letak tanah tersebut”. Dasar hukum ini menjadi acuan perlindungan atas kepemilikan tanah oleh tuan tanah, yang biasanya berasal dari kota dan bermodal besar. Dengan adanya peraturan ini, hasil dari lahan pertanian dapat dinikmati secara maksimal oleh masyarakat letak lahan pertanian tersebut.

Menurut Bapak Widodo, pelaksanaan peraturan larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Ponorogo berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 18 Tahun 2016. Segala keputusan yang diambil oleh BPN dalam menentukan sikap mengacu dari peraturan ini. Peraturan ini adalah peraturan terbaru yang dikeluarkan oleh permenag sehingga dirasa mampu memenuhi segala kebutuhan dan dapat dijadikan landasan berpijak dalam mengambil keputusan.

Peraturan larangan kepemilikan tanah juga di atur dalam peraturan-peraturan di bawah ini:

1. Keputusan menteri agraria No. SK. 978/Ka/1960 tentang penegasan luas maksimum tanah pertanian.

⁷² Widodo, Hasil Wawancara, 11 Mei 2018.

2. SK Menteri Pertanian dan Agraria No. SK. 35/Ka/1962 tentang pelaksanaan penguasaan tanah pertanian absentee.
3. PP. No. 41 Tahun 1964 tentang perubahan dan tambahan PP. No. 224 th1964.⁷³

D. Tujuan Larangan Kepemilikan Tanah secara *Absentee* di Kabupaten Ponorogo

Pada umumnya tanah-tanah pertanian letaknya adalah di Desa, sedang mereka yang memiliki tanah secara *absentee/guntai* umumnya bertempat tinggal di kota. Orang yang tinggal di kota memiliki tanah pertanian di desa tentunya tidak sejalan dengan prinsip tanah pertanian untuk petani. Orang yang tinggal di kota sudah jelas bukan termasuk kategori petani. Tujuan melarang pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah pertanian sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat petani yang tinggal di pedesaan, bukan dinikmati oleh orang kota yang tidak tinggal di desa.⁷⁴

Menurut widodo tujuan dari larangan pemilikan tanah secara *absentee* adalah:

1. Agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang

⁷³ Widodo, Hasil Wawancara, 11 Mei 2018.

⁷⁴ Widodo, Hasil Wawancara, 11 Mei 2018.

bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil. Dengan pemeliharaan dan pengolahan lahan yang maksimal, hasil dari lahan pertanian tersebut tentunya mampu mencukupi segala kebutuhan masyarakat yang bertempat tinggal di daerah lahan tanah.

2. Karena kepentingan sosial dan perlindungan tanah, karena ada kekhawatiran dari pemerintah kalau tanah *absente* dibiarkan akan menjadi tanah yang terlantar dan kurang produktif sebab tempat tinggal pemiliknya jauh. Untuk itu pemerintah akan segera mengambil langkah penyelamatan yaitu dengan cara melarang pemilikan tanah secara *absente* ini. Pemerintah juga tentunya mengerti bahwa sebagian besar masyarakat Indonesia menggantungkan hidupnya melalui bidang agraria. Sehingga lahan pertanian merupakan harta terbesar bagi masyarakat di pedesaan. Jika lahan pertanian dilindungi dan dikelola dengan baik, akan terwujud kesejahteraan masyarakat dan terciptanya stabilitas di bidang pangan.
3. Tanah penggarapan menjadi tidak efisien, termasuk mengawasinya dan pengangkutan hasil-hasilnya. Hal ini keadaan dapat menimbulkan pengisapan dari orang-orang kota terhadap desa, baik dengan sistem sewa ataupun bagi hasil. Dengan demikian keringat dan tenaga para petani juga dinikmati oleh pemiliknya yang tidak berada di daerah tersebut. Sebagaimana yang telah diketahui, banyak masyarakat desa yang hanya menjadi buruh tani, akibat kesenjangan yang timbul dari merajalelanya tuan tanah bermodal besar dari kota. Dampak positif

yang diharapkan dari adanya peraturan ini tentu terciptanya pemerataan ekonomi masyarakat dan hilangnya kesenjangan yang terjadi antar penduduk.⁷⁵

Sedangkan dalam pasal 2 ayat 1 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 bahwa “Maksud dan tujuan peraturan menteri ini adalah untuk mengurangi kesenjangan sosial, pemeratakan kesejahteraan masyarakat”. Kunci dari tujuan adanya peraturan ini adalah kembali kepada kesejahteraan masyarakat. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan wajib melindungi masyarakat dari kedzaliman dalam bidang apapun.

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* ini, menimbulkan penggarapan yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya, juga dapat menimbulkan sistem-sistem penghisapan. Ini berarti bahwa para petani penggarap tanah milik orang lain dengan sepenuh tenaganya, tanggung jawabnya dan segala risikonya, tetapi hanya menerima sebagian dari hasil yang dikelolanya. Di sisi lain, pemilik tanah yang berada jauh dari letak tanah dan tidak mengerjakan tanahnya tanpa menanggung segala resiko dan tanpa mengeluarkan keringatnya akan mendapatkan bagian lebih besar dari hasil tanahnya.⁷⁶

⁷⁵ Widodo, Hasil Wawancara, 11 Mei 2018.

⁷⁶ Widodo, Hasil Wawancara, 11 Mei 2018.

Tujuan pengaturan pelarangan pemilikan tanah secara guntai (*absentee*) yaitu agar setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian untuk mengusahakan atau mengerjakannya sendiri secara aktif, dan untuk mencegah terjadinya adanya tuan tanah atau pemilikan tanah oleh segelintir orang saja yang tanahnya ada dimana-mana, sehingga dapat menyebabkan ketimpangan sosial.⁷⁷

Tujuan lain diadakannya pengecualian pemilikan tanah secara guntai (*absentee*) yaitu untuk melindungi hak-hak mereka yang sedang menjalankan tugas yang diberikan oleh negara dan agama yang menyebabkan mereka tidak dapat mengusahakan dan mengerjakan sendiri secara aktif sesuatu hak atas tanah pertanian yang dimilikinya. Sedangkan, bagi Pegawai Negeri yang 2 tahun menjelang pension diijinkan untuk memiliki tanah pertanian secara guntai (*absentee*), menurut kami itu bertujuan agar Pegawai Negeri tersebut setelah dia pension dia masih memiliki sumber penghasilan yang dapat digunakan untuk penghidupannya dan keluarganya. Dan menurut kami, ini juga didasarkan atas pertimbangan kalau Pegawai Negeri yang sudah pension, umurnya tidak muda lagi sehingga jika ingin melamar pekerjaan lain cenderung sulit. Selain itu juga, merupakan salah satu bentuk penghargaan kepada Pegawai Negeri karena dapat dikatakan abdi Negara. Sedangkan tujuan diberikan pengecualian bagi janda Pegawai Negeri untuk memiliki tanah

⁷⁷ Widodo, Hasil Wawancara, 11 Mei 2018.

pertanian secara guntai (*absentee*) karena janda tersebut dianggap setelah sepeninggalan suaminya, ia tidak ada yang memberi nafkah sehingga ia diperbolehkan untuk memiliki tanah pertanian secara guntai (*absentee*) yang dapat digunakannya untuk menopang kehidupannya dan keluarganya.⁷⁸

E. Larangan Kepemilikan Tanah secara *Absentee* di Kabupaten Ponorogo

Badan Pertanahan Nasional mendapatkan wewenang dari pemerintah melalui peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional, sehingga segala sesuatu permasalahan mengenai pertanahan merupakan tanggung jawab dari Badan Pertanahan Nasional. Pertanggungjawaban ini juga termasuk dalam hal pemilikan tanah pertanian secara *absentee*.⁷⁹

Penyelesaian masalah Pemilikan Tanah secara *absentee* merupakan bentuk tanggung jawab dari badan pemerintah yaitu Badan Pertanahan Nasional dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Ponorogo. Perbuatan hukum ini merupakan wewenang yang diberikan oleh pemerintah kepada Badan Pertanahan Nasional yang dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dimana dikenal dengan asas legalitas dalam suatu konsep Negara Hukum. Konsep Negara hukum ini harus memberikan suatu alat sebagai jaminan bagi organ pemerintah dalam menjalankan

⁷⁸ Agus, Hasil Wawancara, 10 Mei 2018.

⁷⁹ Agus, Hasil Wawancara, 10 Mei 2018.

tugasnya. Sehingga tindakan hukum yang dilakukan pemerintah dilakukan berdasarkan wewenang yang sah dan tanggung jawab dari wewenang yang dilakukannya.⁸⁰

Larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* walaupun sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yang dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi dan ditegaskan kembali dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian. Dalam pasal 4 ayat (1) Permenag ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2016 disebutkan bahwa “tanah pertanian milik perorangan sebagaimana dimaksud pasal 3 ayat (2) huruf a dapat dialihkan kepada pihak lain dengan ketentuan: a. Pihak lain harus berdomisili dalam 1 (satu) kecamatan letak tanah; dan b. Tanahnya harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk pertanian”.⁸¹

Berdasarkan aturan tersebut, terdapat larangan pengalihan hak atas tanah jika pembeli berbeda kecamatan tempat tinggal dengan penjual. Sebagai contoh adalah jual beli yang dilakukan oleh Mustaqim dengan Nurul Huda dimana Mustaqim berposisi sebagai penjual bertempat tinggal di desa Cekok kecamatan Babadan kabupaten Ponorogo, sedangkan Nurul Huda adalah penjual yang bertempat tinggal di desa Sawuh kecamatan

⁸⁰ Agus, Hasil Wawancara, 10 Mei 2018.

⁸¹ Agus, Hasil Wawancara, 10 Mei 2018.

Siman kabupaten Ponorogo. Mustaqim dan Nurul Huda telah bersepakat melakukan jual beli tanah pertanian dengan membayar uang muka sebesar Rp5.000.000,00. Uang muka tersebut diminta Nurul Huda untuk membayar biaya pengibatan anaknya yang sedang sakit. Ketika akan dilakukan sertifikasi kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) melalui notaris, jual beli tersebut tidak dapat dilaksanakan karena adanya larangan kepemilikan tanah secara *absentee*. Sedangkan uang muka tadi sudah terpakai sehingga Nurul Huda tidak dapat mengembalikan kepada Mustaqim.⁸²

Kegagalan transaksi jual beli tersebut adalah akibat dari kurangnya pengetahuan terhadap peraturan larangan kepemilikan tanah secara *absentee* tersebut. Larangan kepemilikan tanah secara *absentee* ini adalah upaya pemerintah untuk menjauhkan masyarakat dari tuan tanah sehingga tidak terjadi kesenjangan ekonomi dalam masyarakat, dan tercipta pemerataan ekonomi di bidang pertanian.⁸³

BPN selaku penanggung jawab atas pelaksanaan peraturan tentang larangan kepemilikan tanah secara *absentee* memang tidak melakukan sosialisasi secara mendetail hingga ke lingkup masyarakat terkecil. Akan tetapi permasalahan tersebut disinggung melalui sosialisasi program yang sejenis, seperti prona yang dilakukan di kecamatan. Hal ini karena BPN

⁸² Mustakim, Hasil Wawancara, 14 Mei 2018.

⁸³ Agus, Hasil Wawancara, 10 Mei 2018.

tidak mampu menjangkau lini masyarakat terkecil karena terbatasnya sumber daya yang tersedia.⁸⁴

Alasan adanya larangan kepemilikan tanah secara *absentee* adalah kurang memadainya alat transportasi pada zaman dahulu sehingga dikhawatirkan terbengkalainya lahan pertanian apabila dimiliki oleh orang di luar kecamatan lahan tanah. Pada zaman dahulu untuk menempuh jarak antar kecamatan sekitar 6 kilometer sudah sangat berat, sehingga proses penggarapan lahan pertanian tidak maksimal. Ketika kekhawatiran ini terjadi, tentu kerugian akan terjadi dan menimbulkan dampak buruk yaitu terancamnya stabilitas pangan dalam skala kecil hingga skala besar.⁸⁵

Melihat perkembangan zaman sekarang, dengan kemajuan alat transportasi peraturan ini telah sedikit berubah. Kini pemilik lahan boleh memiliki lahan pertanian secara *absentee* asalkan bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan langsung dengan kecamatan letak tempat tanah. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Permenag Nomor 18 Tahun 2016 pasal 8 huruf a, yang berbunyi “ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) dan pasal 7 ayat (1) tidak berlaku bagi: a. Pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan langsung dengan kecamatan tempat letak tanah”.⁸⁶

⁸⁴ Agus, Hasil Wawancara, 10 Mei 2018.

⁸⁵ Agus, Hasil Wawancara, 10 Mei 2018.

⁸⁶ Agus, Hasil Wawancara, 10 Mei 2018.

Dalam pasal 8 juga disebutkan bahwa seseorang diperbolehkan memiliki lahan pertanian secara *absentee* apabila pemilik tanah sedang menjalankan tugas negara. Artinya orang yang sedang menjalankan tugas negara boleh melakukan peralihan hak atas tanah secara *absentee* dan tidak diharuskan mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah. Hal ini juga berlaku bagi pemilik tanah yang menunaikan kewajiban agama, pegawai negeri, pejabat militer dan/atau yang dipersamakan dengan mereka.

Peralihan hak atas tanah *absentee* juga diperbolehkan apabila peralihan hak tersebut berupa warisan. Ahli waris boleh memiliki tanah secara *absentee* namun dibatasi hanya dalam tempo 1 (satu) tahun saja. Setelah itu ahli waris wajib mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada orang yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah tersebut. Apabila ahli waris tidak menghendaki untuk mengalihkan hak atas tersebut, maka ia diwajibkan pindah tempat tinggal ke kecamatan letak tanah tersebut. Kalau hal itu tidak dilaksanakan, maka hak atas tanah akan dialihkan kepada pemerintah daerah dan ahli waris akan diberikan ganti rugi sesuai harga atas tanah tersebut.⁸⁷

Peraturan tentang larangan kepemilikan tanah secara *absentee* memang sangat ketat di Indonesia. Apalagi di Ponorogo lahan pertanian memang masih sangat luas dan bisnis di bidang agraria ini masih menjadi tumpuan sebagian besar masyarakat di Ponorogo. Betapa tidak, profesi

⁸⁷ Agus, Hasil Wawancara, 10 Mei 2018.

sebagian besar masyarakat di Kabupaten Ponorogo adalah sebagai petani. Sehingga perlu adanya pengawasan yang ketat agar tercapainya kesejahteraan masyarakat dan tercapainya stabilitas pangan.⁸⁸

Dalam pasal 7 Permenag Nomor 18 Tahun 2016, disebutkan bahwa “pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah dalam waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal perolehan hak, harus mengalihkan hak atas tanahnya kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan tempat letak tanah tersebut, atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”. Jika hal tersebut tidak terpenuhi, hak atas tanahnya dikuasai langsung oleh negara. Pemilik tanah yang tanahnya jatuh kepada Negara diberikan ganti kerugian yang layak.

Berdasarkan peraturan tersebut, artinya bagi masyarakat yang terlanjur memiliki lahan pertanian secara *absentee* walaupun didapatkan dari warisan jika tidak terdapat pengecualian, maka tentu dengan terpaksa harus mengalihkan kepada pihak lain yang berada di kecamatan letak tanah tersebut, atau orang tersebut yang pindah ke kecamatan tersebut. Hal ini menjadi bukti ketatnya pengawasan pemerintah terhadap lahan pertanian yang memang tujuan awalnya adalah menyejahterakan masyarakat melalui bidang pertanian.⁸⁹

⁸⁸ Agus, Hasil Wawancara, 10 Mei 2018.

⁸⁹ Agus, Hasil Wawancara, 10 Mei 2018.

BAB IV

**ANALISIS MASLAHAH TERHADAP LARANGAN KEPEMILIKAN
TANAH SECARA ABSENTEE DI KABUPATEN PONOROGO**

**A. Analisis Masalah terhadap Larangan Kepemilikan Tanah secara
*Absentee***

Dalam bahasa Arab *maṣlaḥah* (مصلحة) merupakan sinonim dari kata “*manfa’at*” (منفعة) dan lawan dari kata *mafsadah* (مفسدة) yang memiliki arti kerusakan. Secara majaz, kata tersebut juga dapat digunakan untuk tindakan yang mengandung manfaat. Dalam kajian *sharī’at*, kata *maṣlaḥah* dapat dipakai sebagai istilah untuk mengungkapkan pengertian yang khusus, meskipun tidak lepas dari arti aslinya. Sedangkan arti *maṣlaḥah* adalah menarik manfaat atau menolak *maḍarat*.⁹⁰

Manfaat itu berarti suatu kenikmatan atau sesuatu yang dapat menjadi alat/sarana untuk mencapai kenikmatan tersebut, begitu juga upaya mempertahankannya dengan menolak atau menghindari sesuatu yang merugikan. Manfaat juga berarti sesuatu yang dapat menjadi alat/sarana untuk menolak hal-hal yang merugikan itu.⁹¹

Maṣlaḥah sebagai nilai fundamental dari *fiqh* telah menjadi kesepakatan. Semua aliran *fiqh*, baik tekstualis maupun rasionalis sama-sama menjunjung tinggi *maṣlaḥah* dan sama-sama memiliki klaim *maṣlaḥah* untuk pemikiran yang dihasilkannya. Sudah jelas, bahwa kaum rasionalis

⁹⁰Manan, *Reformasi Hukum Islam*, 261.

⁹¹Malthuf Siroj, *Paradigma Ushul Fiqh* (Yogyakarta: Pustaka Ilmu, 2003), 12.

menganggap pemikiran mereka sesuai dengan *maṣlahah* karena mereka berfikir atas landasan pertimbangan akal sehat yang aspiratif. Tetapi kaum tekstualis juga bisa mengklaim pemikirannya sebagai wujud dari *maṣlahah* karena merupakan hasil keinginan untuk menaati *Shāri'* tanpa syarat, dan ini *maṣlahah* yang besar dan sebuah keniscayaan. Tentu saja persoalannya kemudian adalah mana di antaranya pemikiran-pemikiran itu yang paling dekat dengan gagasan *maṣlahah*. Tidak mudah untuk memberikan jawaban atas pertanyaan seperti ini.⁹²

Argumetasi al-Qur'an juga menjelaskan bahwa Allah memberikan kemudahan dan keringanan bagi hamba-Nya. Firman Allah dalam surat al-Baqarah ayat 185:

يريد الله بكم اليسر ولا يريد بكم العسر

Artinya: "... Allah menghendaki kemudahan bagimu, dan tidak menghendaki kesukaran bagimu..."⁹³

فمن اضطرّ غير باغ ولا عاد فلا إثم عليه إن الله غفور رحيم

Artinya: "Barang siapa dalam keadaan terpaksa (memakannya) sedang ia tidak menginginkannya dan tidak (pula) melampaui batas, maka tidak ada dosa baginya. Sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang."⁹⁴

Dari argumentasi ayat-ayat al-Qur'an dan al-Hadith yang dipaparkan di atas, secara eksplisit maupun implisit sudah menjelaskan keberadaan

⁹²Abdul Mun'im Saleh, *Hubungan Kerja al-Fiqh dan al-Qawa'id al-Fiqhiyah Sebagai Metode Hukum Islam* (Yogyakarta: Nadi Pustaka, 2012), 54.

⁹³Departemen Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahannya* (Bandung: Diponegoro, t.th.), 28.

⁹⁴Ibid., 26.

maṣlahah, atau bahwa tujuan *sharī'ah* adalah *maṣlahah*. Sehingga jika timbul sintesa pemikiran yang lebih jauh, bahwa semua hal yang mengandung *maṣlahah* adalah tujuan dari *sharī'ah* dan tentunya dengan melewati beberapa stratifikasi.

Bahwa zaman berkembang kian pesat. Seiring dengan itu, paradigma pemenuhan kebutuhan hidup mengalami pergeseran. Berbagai metode pencapaian kesejahteraanpun beragam. Dalam kaitannya dengan kehidupan keberagaman, berbagai masalah kontemporer yang timbul menyertainya harus disikapi secara hukum. Di sisi lain, secara tekstual *naṣṣ-naṣṣ sharī'ah* tidak menyikapi semua permasalahan yang timbul tersebut berikut detail-detailnya secara spesifik. Bila *maṣlahah* tidak dipertimbangkan sebagai salah satu metode *ijtihād*, betapa banyak kemaṣlahatan manusia yang terabaikan, penalaran hukum *shara'* akan mengalami stagnasi, jumud, bahkan akan memunculkan kesan bahwa *sharī'ah* Islam tidak lagi relevan dengan perkembangan zaman.⁹⁵

Dengan menilik *ijtihād* dari kalangan sahabat dan generasi setelahnya, diketahui bahwa pada beberapa kasus, mereka bertindak dan berfatwa berdasarkan prinsip *maṣlahah*, tanpa mengikatkan diri pada perangkat normatif *qiyās*, yakni tanpa didukung oleh pengukuhan *naṣṣ*, secara eksplisit dan spesifik. Hal ini berjalan tanpa seorangpun yang mengingkarinya. Ini

⁹⁵Pokja Forum Karya Ilmiah Purna Siswa 2004 Madrasah Hidayatul Mubtadi'in PP. Lirboyo, *Kilas Balik Teoritis Hukum Islam*, 246-247.

menimbulkan asumsi terbentuknya *ijmā'* atas keabsahan metode penggalian hukum itu berdasarkan *al-munāsib*.⁹⁶

Selain hal tersebut, penggunaan *maṣlaḥah* sebagai sumber hukum harus memenuhi beberapa kriteria, yaitu:

4. Penggunaan *maṣlaḥah* tersebut bertujuan menyempurnakan maksud-maksud *syari'at*
5. Penggunaannya harus sederhana (seimbang) dan dapat diterima akal
6. Penggunaannya bertujuan mengatasi kesulitan, dan
7. Penggunaannya untuk kepentingan umum⁹⁷

Selanjutnya *maṣlaḥah* ditinjau dari segi urgensinya diklasifikasikan ke dalam tiga tingkatan:

Pertama maṣlaḥah ḍarūrīyah yaitu *maṣlaḥah* yang harus ditegakkan demi terwujudnya kehidupan di dunia maupun di akhirat nanti. Apabila tidak, maka konsekuensi yang akan timbul adalah rusak dan hancurnya tata kehidupan di dunia dan hilangnya kebahagiaan di akhirat. Usaha mewujudkan *maṣlaḥah* ini dapat dilakukan dengan dua cara. Pertama, aktif dengan melakukan segala sesuatu yang dapat mendukung terwujudnya *maṣlaḥah* tersebut. Kedua, passif, meninggalkan sesuatu yang yang mengganggu perwujudannya. *Maṣlaḥah ḍarūrīyah* ini meliputi lima faktor sebagaimana telah disebutkan sebelumnya.

⁹⁶Pokja Forum Karya Ilmiah Purna Siswa 2004 Madrasah Hidayatul Mubtadi'in PP. Lirboyo, *Kilas Balik Teoritis Hukum Islam*, 267.

⁹⁷Ngainun Naim, *Sejarah Pemikiran Hukum Islam* (Yogyakarta: Teras, 2009), 40.

Kedua, *maṣlahah ḥājīyah*, yaitu *maṣlahah* yang dibutuhkan untuk tercapainya kebutuhan-kebutuhan dan terhindarnya segala bentuk kepicikan dan kesulitan hidup. Apabila *maṣlahah* ini tidak terpenuhi maka konsekuensi yang akan timbul adalah hanya berupa kesulitan-kesulitan (*mashaqqah*) hidup.

Ketiga, *maṣlahah al-taḥsīnīyah*, yaitu *maṣlahah* yang berintikan penerimaan terhadap segala sesuatu yang baik dan menghindari segala sesuatu yang jelek yang ditolak oleh akal sehat. *Maṣlahah* ini merupakan bagian dari *al-aḥlāq al-karīmah* sekaligus sebagai pelengkap dari *maṣlahah ḍarūrīyah* dan *ḥājīyah*, dan seandainya tidak terpenuhi tidak akan timbul akibat fatal yang sangat merugikan, sebab *maṣlahah taḥsīnīyah* ini tidak lebih dari hanya bersifat dekoratif.⁹⁸

Di antara ketiga *maṣlahah* di atas (*ḍarūrīyah*, *ḥājīyah* dan *taḥsīnīyah*) yang mempunyai tingkat urgensi yang paling tinggi adalah *maṣlahah ḍarūrīyah* muncul kemudian secara berturut-turut, *ḥājīyah* dan *taḥsīnīyah*. Dengan demikian, segala yang disyari'atkan untuk mewujudkan dan melestarikan *maṣlahah ḍarūrīyah* adalah lebih penting dari yang lain, demikian pula antara *maṣlahah ḥājīyah* dan *taḥsīnīyah*. Sebagai konsekuensinya, prioritas hukum harus diberikan kepada *maṣlahah ḍarūrīyah* menyusul kemudian *ḥājīyah* dan *taḥsīnīyah*.⁹⁹

Setelah kemerdekaan, Indonesia telah memiliki pertauran khusus yang mengatur tentang pertanahan yaitu Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang

⁹⁸Siroj, *Paradigma Uṣhūl Fiqh*, 30-31.

⁹⁹Ibid., 35.

Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria atau yang disebut juga UUPA. Pada Pasal 2 ayat 3 UUPA memberikan wewenang kepada Negara untuk mendapatkan hak menguasai dengan memperhatikan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya dan dapat memberikan kebahagiaan, kesejahteraan, adil dan makmur. Akan tetapi, sampai saat ini di bidang pertanahan terdapat 5 (lima) permasalahan yaitu yang terdapat pada Pasal 6 yang mengatur tentang fungsi sosial tanah, Pasal 7 mengatur tentang batas maksimum pemilikan tanah, Pasal 10 mengatur pemilikan tanah *absentee*, Pasal 13 mengatur tentang Monopoli pemilikan tanah, dan Pasal 18 yang mengatur tentang penetapan ganti rugi tanah untuk kepentingan umum.¹⁰⁰

Ketentuan yang terdapat dalam pasal 10 UUPA mengatakan bahwa tanah pertanian wajib dikerjakan sendiri oleh pemiliknya sehingga muncul ketentuan yang namanya *absentee*. Kata *absentee* berasal dari Bahasa Inggris yang berarti yang tidak ada atau yang tidak hadir ditempatnya. Larangan dari pemilikan tanah *absentee* tentunya mempunyai tujuan. Tujuan adanya larangan ini untuk memberikan hasil dari tanah pertanian untuk sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah pertanian, karena dengan pemilik tanah bertempat tinggal di daerah tanah tersebut maka hasil dari tanah pertanian itu lebih maksimal.¹⁰¹

Menurut Widodo, tanah *absentee* adalah tanah pertanian yang letaknya jauh diluar wilayah kecamatan dari seorang pemilik tanah tersebut. Kata *absentee* berasal dari kata latin “*absentee*” atau “*absentis*”, yang berarti

¹⁰⁰ Widodo, *wawancara*, Pengertian Tanah *absentee*, 11 Mei 2018.

¹⁰¹ Widodo, *wawancara*, Pengertian Tanah *absentee*, 11 Mei 2018.

tidak hadir. Dalam kamus Bahasa Inggris karangan John M. Echlos dan Hasan Sadily, *absentee* adalah yang tidak ada atau tidak hadir di tempatnya, atau *landlord* yaitu pemilik tanah bukan penduduk daerah itu, tuan tanah yang bertempat tinggal di lain tempat.¹⁰²

Tanah pertanian yaitu tanah selain untuk perumahan dan perusahaan yang menjadi hak seseorang yang meliputi sawah dan tanah kering. Sedangkan katagori tanah sawah adalah sawah beririgasi maupun sawah tadah hujan, sedangkan tanah kering adalah bukan sawah, tapi termasuk juga tambak, empang untuk perikanan, namun pada hakekatnya tidak kering.¹⁰³

Tanah *absentee*, setelah berlakunya UUPA mempunyai pengertian yang lebih sempit dari pengertian sebelum berlakunya UUPA, baik tujuan pemilikan peruntukan maupun siapa yang dapat memili tanah *absentee* itu. Sedang terjadinya tanah *absentee* biasanya disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:

5. Berpindahnya seseorang dan bertempat tinggal dikecamatan lain.
6. Pemberian warisan dari pewaris yang tempat tinggalnya tidak sekecamatan dengan ahli waris.
7. Transaksi jual beli yang dilakukan oleh orang-orang yang berlainan tempat tinggalnya dan si pembeli tidak berpindah ke tempat tanah yang dibelinya.

¹⁰² Widodo, *wawancara*, Pengertian Tanah *absentee*, 11 Mei 2018.

¹⁰³ Widodo, *wawancara*, Pengertian Tanah *absentee*, 11 Mei 2018.

8. Perbuatan hukum seperti hibah, wasiat atau pemindahan hak lainnya yang mana pemegang hak atas tanah yang baru tidak bertempat tinggal pada letak tanah tersebut.¹⁰⁴

Peraturan tentang larangan kepemilikan tanah secara *absentee* adalah salah satu program *landerform* yang tujuannya adalah untuk membebaskan diri dari sisa-sisa penjajahan, dan pada khususnya bagi para petani dari pemerasan tanah modal asing pada zaman penjajahan, dan memberikan para petani penggarap tanah dengan penghasilan dan taraf hidup yang lebih layak, serta tercapainya syarat dalam pembangunan ekonomi sehingga terciptanya masyarakat yang adil dan makmur. Peraturan ini juga bertujuan untuk menghindarkan tanah dari kerusakan apabila tidak dikelola dengan maksimal sebagai akibat dari keberadaan pemilik yang jauh dari tempat letak tanah tersebut berada.¹⁰⁵

Selain itu, larangan kepemilikan tanah secara *absentee* juga bertujuan untuk menghindarkan masyarakat dari tuan tanah yang dapat melakukan monopoli di bidang pertanian. Tuan tanah biasanya adalah orang kota bermodal besar yang memiliki lahan pertanian yang sangat luas di pedesaan. Dengan kekuatan modal yang dimiliki, ia dapat memperdaya masyarakat kecil desa dengan kebijakannya yang mencekik sehingga mengakibatkan tidak tercapainya kesejahteraan bagi masyarakat desa.

Program larangan kepemilikan tanah secara *absentee* merupakan suatu kebijakan pemerintah yang tujuannya perlindungan terhadap tujuan hukum

¹⁰⁴ Widodo, *wawancara*, Pengertian Tanah *absentee*, 11 Mei 2018.

¹⁰⁵ Agus, *wawancara*, Pengertian Tanah *absentee*, 10 Mei 2018.

Islam (maqāṣid al-sharī'ah) yang diaplikasikan di suatu wilayah hukum yaitu berupa perlindungan harta milik masyarakat untuk menjaga kestabilan ekonomi, memenuhi kebutuhan masyarakat serta demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Tanah merupakan salah satu aset berharga bagi masyarakat karena jika dikelola secara maksimal, tanah mampu mencukupi segala kebutuhan masyarakat.

Peraturan tentang larangan kepemilikan tanah secara absentee ini hanyalah bermaksud menjaga tanah sebagai bagian dari harta agar dikelola dengan maksimal. Meskipun peraturan ini tidak terlaksana, tidak mengancam eksistensi maqāṣid al-sharī'ah. Dalam peraturan ini tidak pula terdapat kemudahan atau keringanan yang diberikan kepada subyek yang bersangkutan. Tujuan murni dalam peraturan larangan kepemilikan tanah secara absentee murni untuk menjaga harta masyarakat. Dengan demikian, peraturan larangan kepemilikan tanah secara absentee termasuk dalam tingkatan *maṣlaḥah al-tahṣīniyah* karena merupakan upaya menghormati salah satu maqāṣid al-sharī'ah dengan berintikan penerimaan terhadap segala sesuatu yang baik dan menghindari segala sesuatu yang jelek yang ditolak oleh akal sehat.

B. Analisis Maṣlaḥah terhadap Tujuan Larangan Kepemilikan Tanah secara *Absentee*

Telah diungkapkan di muka, bahwa suatu kemaslahatan harus diterapkan berdasarkan kemaslahatan orang banyak, bukan sebagian orang atau

sebagian kelompok. Dalam islam, *maṣlahah* ditinjau dari segi keluasan cakupannya di bagi ke dalam dua bagian:

Pertama, Maṣlahah ‘ammah adalah kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak. Kemaslahatan umum ini tidak berarti untuk kepentingan semua orang tetapi bisa berbentuk kepentingan mayoritas umat, misalnya ulama memperbolehkan orang membunuh penyebar bid’ah yang dapat merusak akidah umat, karena menyangkut kepentingan orang banyak.

Kedua, Maṣlahah khaṣṣah adalah kemaslahatan pribadi. Maṣlahah khaṣṣah ini sering terjadi dalam kehidupan kita seperti kemaslahatan yang berkaitan dengan pemutusan hubungan perkawinan seseorang yang dinyatakan hilang.¹⁰⁶

Sebagaimana telah diuraikan pada BAB III, pada umumnya tanah-tanah pertanian letaknya adalah di desa, sedang mereka yang memiliki tanah secara *absentee* umumnya bertempat tinggal di kota. Orang yang tinggal di kota memiliki tanah pertanian di desa tentunya tidak sejalan dengan prinsip tanah pertanian untuk petani. Orang yang tinggal di kota sudah jelas bukan termasuk kategori petani. Tujuan melarang pemilikan tanah pertanian secara *absentee* adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusaha tanah pertanian sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat petani yang tinggal di pedesaan, bukan dinikmati oleh orang kota yang tidak tinggal di desa.¹⁰⁷

Menurut widodo tujuan dari larangan pemilikan tanah secara *absentee* adalah:

¹⁰⁶ Nasiri, “*Maslahah: Antara Metode Berfikir*”, 169.

¹⁰⁷ Widodo, *wawancara*, Dasar larangan kepemilikan Tanah *absentee*, 11 Mei 2018.

4. agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil.
5. karena kepentingan sosial dan perlindungan tanah, karena ada kekhawatiran dari pemerintah kalau tanah absente dibiarkan akan menjadi tanah yang terlantar dan kurang produktif sebab tempat tinggal pemiliknya jauh. Untuk itu pemerintah akan segera mengambil langkah penyelamatan yaitu dengan cara melarang pemilikan tanah secara absente ini.
6. Tanah penggarapan menjadi tidak efisien, termasuk mengawasinya dan pengangkutan hasil-hasilnya. Hal ini keadaan dapat menimbulkan pengisapan dari orang-orang kota terhadap desa, baik dengan sistem sewa ataupun bagi hasil. Dengan demikian keringat dan tenaga para petani juga dinikmati oleh pemiliknya yang tidak berada di daerah tersebut.¹⁰⁸

Sedangkan dalam pasal 2 ayat 1 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 bahwa “Maksud dan tujuan peraturan menteri ini adalah untuk mengurangi kesenjangan sosial, pemeratakan kesejahteraan masyarakat”.

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* ini, menimbulkan penggarapan yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya, juga dapat menimbulkan sistem-

¹⁰⁸ Widodo, *wawancara*, Tujuan larangan kepemilikan tanah *absentee*, 11 Mei 2018.

sistem penghisapan. Ini berarti bahwa para petani penggarap tanah milik orang lain dengan sepenuh tenaganya, tanggung jawabnya dan segala resikonya, tetapi hanya menerima sebagian dari hasil yang dikelolanya. Di sisi lain, pemilik tanah yang berada jauh dari letak tanah dan tidak mengerjakan tanahnya tanpa menanggung segala resiko dan tanpa mengeluarkan keringatnya akan mendapatkan bagian lebih besar dari hasil tanahnya.¹⁰⁹

Dilihat dari tujuannya, kebijakan larangan kepemilikan tanah secara *absentee* ditetapkan berdasarkan kemaslahatan umum (*maṣlahah ‘ammah*), sehingga program larangan kepemilikan tanah secara *absentee* sesuai dengan *maqāṣid al-sharī’ah* dalam hal perlindungan harta milik masyarakat untuk menjaga kestabilan ekonomi, memenuhi kebutuhan masyarakat serta demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

C. Analisis *Maṣlahah* terhadap Praktik Larangan Kepemilikan Tanah secara *Absentee* di Kabupaten Ponorogo

Para ulama yang menjadikan *maṣlahah* sebagai hujjah sangat berhati-hati dalam menggunakannya, sehingga tidak terjadi pembentukan hukum berdasarkan keinginan dan nafsu. Oleh karena itu, mereka menetapkan beberapa syarat dalam menjadikannya hujjah, antara lain:

1. *Maṣlahah* itu harus bersifat hakiki bukan kemaslahatan yang semu

Berupa kemaslahatan yang hakiki, bukan kemaslahatan yang semu. Artinya, penetapan hukum *syara’* itu dalam kenyataannya benar-

¹⁰⁹ Widodo, *wawancara*, Tujuan larangan kepemilikan tanah *absentee*, 11 Mei 2018.

benar menarik suatu manfaat atau menolak bahaya. Jika hanya didasarkan bahwa penetapan hukum itu mungkin menarik suatu manfaat, tanpa membandingkan dengan yang menarik suatu bahaya, berarti didasarkan atas kemaslahatan yang semu. Seperti dugaan kemaslahatan dalam membatasi hak suami sampai menceraikan istrinya dan menjadikan hak menjatuhkan talak itu hanya bagi hakim dalam segala keadaan.¹¹⁰

2. Berupa kemaslahatan yang umum bukan kemaslahatan pribadi

Maksudnya, penetapan hukum *syara'* itu dalam kenyataannya dapat menarik manfaat bagi mayoritas umat manusia atau bagian kecil dari mereka. Hukum tidak ditetapkan demi kemaslahatan khusus pimpinan atau para pembesar saja, dengan tidak melihat mayoritas manusia dan kemaslahatan mereka. Kemaslahatan itu harus untuk mayoritas umat manusia.¹¹¹ Imam al-Ghazālī memberi contoh tentang *maṣlaḥah* yang bersifat menyeluruh dengan contoh orang kafir telah membentengi diri dengan sejumlah orang dari kaum muslimin.

3. *Maṣlaḥah* tidak boleh bertentangan dengan hukum atau dasar yang ditetapkan dengan *nass* atau *ijma'*.¹¹²

Maksudnya *maṣlaḥah* ini harus dari jenis *maṣlaḥah* yang telah didatangkan oleh *Syar'i*. Seandainya tidak ada dalil tertentu yang

¹¹⁰ Abdul Wahhab Khalaf, *Ilmu Ushul Fikih* (Jakarta: Pustaka Amani, 2003), 113.

¹¹¹ Abdul, *Ilmu Ushul*, 114.

¹¹² Asywadie Syukur, *Pengantar Ilmu Fikih dan Ushul Fikih* (Surabaya: PT Bina Ilmu Offset, 1990), 119.

mengakuinya, maka *maṣlaḥah* tersebut tidak sejalan dengan apa yang telah dituju oleh Islam. Bahkan tidak dapat disebut *maṣlaḥah*.¹¹³

4. *Maṣlaḥah* harus masuk akal

Maksudnya, *maṣlaḥah* harus masuk akal dan mempunyai sifat yang sesuai dengan pemikiran yang rasional, dimana seandainya diajukan kepada kelompok rasionalis akan dapat diterima.

5. Penggunaan *maṣlaḥah* untuk menghilangkan kesulitan

Maksudnya, seandainya *maṣlaḥah* yang dapat diterima akal itu tidak diambil, niscaya manusia akan mengalami kesulitan. Allah berfirman: "*Dan dia tidak sekali-kali menjadikan untuk kamu dalam agama suatu kesempitan.*" (QS. al-hajj: 78)¹¹⁴

Maṣlaḥah merupakan moral hukum universal, hal itu makin disepakati di era sekarang. *Maṣlaḥah* telah dirintis konsepnya sejak awal perkembangan hukum Islam, diserukan oleh al-Juwaynī, dirapikan konsepnya oleh al-Ghazālī, diperkaya oleh al-Shāṭibī, dan ditegaskan kedudukan strategisnya oleh ‘Izz al-Dīn bin ‘Abd al-Salām al-Sulamī. Istilah *maṣlaḥah* ini dengan dicengangkan telah mengikat seluruh madhhab dalam Islam untuk bersatu atas landasan minimal.

Alasan al-Ṭūfī dalam menjadikan *maṣlaḥah* sebagai hujjah adalah sebagai berikut:

a. Akal *bebas* menentukan *maṣlaḥah* dan *mafsadah*.

¹¹³ Khairul, *Ushul Fiqih*, 138.

¹¹⁴ Muhammad Abu Zahra, *Ushul Fiqih* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2016), 454.

- b. *Maṣlahah* hanya berlaku dalam *mu'āmalah* dan alat, sedangkan ibadah merupakan hak Allah SWT. semata.
- c. *Maṣlahah* adalah dalil yang mandiri dalam menetapkan hukum *sharī'at*, tidak butuh dukungan *naṣṣ*. Oleh karenanya, jika terjadi pertentangan dengan *naṣṣ* maka *maṣlahah harus* dimenangkan dengan cara *mentahṣiṣ naṣṣ* dan *bayān*.¹¹⁵

Kabupaten Ponorogo mempunyai luas 1.371,78 km² yang terletak antara 111° 17'-111° 52' Bujur Timur dan 7° 49'-8° 20' Lintang Selatan, dengan ketinggian antara 92 sampai dengan 2.563 meter di atas permukaan laut. Ponorogo adalah sebuah kabupaten yang berada di wilayah Provinsi Jawa Timur dimana pengelolaan pertanahan dilakukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Ponorogo. Secara keseluruhan wilayah Kabupaten Ponorogo terdiri dari 308 Desa/Kelurahan yang tersebar di 21 Kecamatan. Luas tanah pertanian irigasi semi teknis sebesar 10.741,73 Ha², untuk irigasi teknis 16.868,70 Ha², dan pertanian tadah hujan sebesar 2.744,90 Ha². Berdasarkan wilayah tersebut, adapun jumlah tanah yang dihimpun sejumlah 610.931 bidang tanah, yang terdiri dari 426.782 bidang sudah terdaftar sertifikat tanah dan 184.149 bidang tanah belum terdaftar sertifikat tanah.

Badan Pertanahan Nasional mendapatkan wewenang dari pemerintah melalui peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional, sehingga segala sesuatu

¹¹⁵Ibid.

permasalahan mengenai pertanahan merupakan tanggung jawab dari Badan Pertanahan Nasional. Pertanggungjawaban ini juga termasuk dalam hal pemilikan tanah pertanian secara *absentee*.¹¹⁶

Larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* walaupun sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yang dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi dan ditegaskan kembali dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian. Dalam pasal 4 ayat (1) Permenag ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2016 disebutkan bahwa “tanah pertanian milik perorangan sebagaimana dimaksud pasal 3 ayat (2) huruf a dapat dialihkan kepada pihak lain dengan ketentuan: a. Pihak lain harus berdomisili dalam 1 (satu) kecamatan letak tanah; dan b. Tanahnya harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk pertanian”.

Alasan adanya larangan kepemilikan tanah secara *absentee* adalah kurang memadainya alat transportasi pada zaman dahulu sehingga dikhawatirkan terbengkalainya lahan pertanian apabila dimiliki oleh orang di luar kecamatan lahan tanah. Pada zaman dahulu untuk menempuh jarak antar kecamatan sekitar 6 kilometer sudah sangat berat, sehingga proses penggarapan lahan pertanian tidak maksimal. Ketika kekhawatiran ini terjadi, tentu kerugian

¹¹⁶ Agus, Hasil Wawancara, 10 Mei 2018.

akan terjadi dan menimbulkan dampak buruk yaitu terancamnya stabilitas pangan dalam skala kecil hingga skala besar.¹¹⁷

Peraturan tentang larangan kepemilikan tanah secara *absentee* memang sangat ketat di Indonesia. Apalagi di Kabupaten Ponorogo lahan pertanian memang masih sangat luas dan bisnis di bidang agraria ini masih menjadi tumpuan sebagian besar masyarakat di Ponorogo. Betapa tidak, profesi sebagian besar masyarakat di Kabupaten Ponorogo adalah sebagai petani. Sehingga perlu adanya pengawasan yang ketat agar tercapainya kesejahteraan masyarakat dan tercapainya stabilitas pangan.¹¹⁸

Secara hukum, konsekuensi larangan kepemilikan tanah secara *absentee* adalah paksaan pengalihan hak kepemilikan atas tanah yang berada di luar kecamatan letak tanah. Dalam hukum syara', ketentuan seperti ini memang tidak diatur dalam hubungan muamalah antar manusia. Pengecualian ini ditetapkan pemerintah untuk melindungi harta masyarakat dari kerusakan-kerusakan yang dapat merugikan masyarakat itu sendiri.

Tanah pertanian merupakan sumber kehidupan bagi para petani di Ponorogo yang merupakan masyarakat agraris. Oleh karena itu, hal yang tidak mungkin bagi para petani untuk meninggalkan tanah pertaniannya untuk ditelantarkan ataupun dibiarkan dimiliki oleh orang-orang yang berada di luar kecamatan letak tanah tersebut yang pekerjaannya bukan sebagai petani. Tanah itu dibeli bukan dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya, tetapi hanya sebagai investasi masa depan bagi mereka. Hal seperti inilah yang menjadi

¹¹⁷ Agus, Hasil Wawancara, 10 Mei 2018.

¹¹⁸ Agus, Hasil Wawancara, 10 Mei 2018.

landasan ditetapkannya peraturan tentang larangan kepemilikan secara *absentee*.

Tujuan larangan kepemilikan tanah secara *absentee* secara rasional adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah pertanian sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat petani yang tinggal di pedesaan, bukan dinikmati oleh orang kota yang tidak tinggal di desa. Kemaslahatan dari pelaksanaan peraturan ini diperuntukkan bagi kesejahteraan petani dan juga masyarakat pada umumnya dengan adanya stabilitas pangan yang terjaga.

Pada akhirnya, larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Ponorogo masih sangat dibutuhkan berdasarkan adanya kemaslahatan yang ingin dicapai serta menghindari ancaman kerusakan lahan yang dapat menimbulkan kerugian. Melalui peraturan ini, pemerintah memberikan perlindungan bagi masyarakat khususnya petani agar terbebas dari penjahatan kaum elit bermodal yang mencoba melakukan monopoli di bidang pertanian. Sehingga pelaksanaan peraturan ini tentu perlu terus dikawal dan dikembangkan khususnya di kabupaten Ponorogo agar semakin maksimal terwujudnya tujuan yang hendak dicapai. Karena melihat mayoritas penduduk Kabupaten Ponorogo yang berprofesi sebagai petani dan luasnya lahan pertanian sebagai sumber kehidupan bagi masyarakat Ponorogo, tentu akan memberikan dampak positif yang sangat signifikan bagi kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Ponorogo.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah penulis mengamati dan meneliti kembali dari analisis keseluruhan dalam skripsi ini, maka penulis menarik kesimpulan untuk menjawab rumusan masalah sebelumnya, yakni:

1. Peraturan tentang larangan kepemilikan tanah secara *absentee* ini hanyalah bermaksud menjaga tanah sebagai bagian dari harta agar dikelola dengan maksimal. Meskipun peraturan ini tidak terlaksana, tidak mengancam eksistensi *maqāṣid al-sharī'ah*. Dalam peraturan ini tidak pula terdapat kemudahan atau keringanan yang diberikan kepada subyek yang bersangkutan. Tujuan murni dalam peraturan larangan kepemilikan tanah secara *absentee* murni untuk menjaga harta masyarakat. Dengan demikian, peraturan larangan kepemilikan tanah secara *absentee* termasuk dalam tingkatan *maṣlahah al-tahṣīnīyah* karena merupakan upaya menghormati salah satu *maqāṣid al-sharī'ah* dengan berintikan penerimaan terhadap segala sesuatu yang baik dan menghindari segala sesuatu yang jelek yang ditolak oleh akal sehat.
2. Dilihat dari tujuannya, kebijakan larangan kepemilikan tanah secara *absentee* ditetapkan berdasarkan kemaslahatan umum (*maṣlahah 'ammah*), sehingga program larangan kepemilikan tanah secara *absentee* sesuai dengan *maqāṣid al-sharī'ah* dalam hal perlindungan harta milik

masyarakat untuk menjaga kestabilan ekonomi, memenuhi kebutuhan masyarakat serta demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

3. Pada akhirnya, larangan kepemilikan tanah secara absentee di Kabupaten Ponorogo masih sangat dibutuhkan berdasarkan adanya kemashlahatan yang ingin dicapai serta menghindari ancaman kerusakan lahan yang dapat menimbulkan kerugian. Melalui pertauran ini, pemerintah memberikan perlindungan bagi masyarakat khususnya petani agar terbebas dari penajahan kaum elit bermodal yang mencoba melakukan monopoli di bidang pertanian. Sehingga pelaksanaan peraturan ini tentu perlu terus dikawal dan dikembangkan khususnya di kabupaten Ponorogo agar semakin maksimal terwujudnya tujuan yang hendak dicapai.

B. Saran-saran

1. Bagi Pemerintah

Meskipun peraturan ini sangat bagus dan dibutuhkan untuk melindungi harta berupa tanah pertanian milik masyarakat, akan tetapi reformasi peraturan ini masih dibutuhkan sesuai kebutuhan masyarakat di masa yang akan datang. BPN sebagai penanggung jawab pelaksanaan peraturan ini diharapkan selalu memberikan wawasan pada masyarakat hingga sekecil-kecilnya. Karena banyak masyarakat yang belum mengetahui peraturan ini.

2. Bagi Peneliti

Bagi peneliti diperlukan penelitian lebih lanjut terhadap larangan kepemilikan tanah secara *absentee*. pada penelitian di bidang pertanahan, diharapkan adanya penelitian lanjutan terhadap beberapa pembahasan di bidang hukum Islam yakni terkait efektifitas larangan ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Mudhofir. *Masa'il Fiqhiyyah: Isu-isu Fiqh Kontemporer*. Yogyakarta: Sukses Offset, 2011.
- Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta, 1998.
- Artikel Yodi Martono Wahyunadi, *Pelaksanaan Landreform tentang Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee*.
- Ash-Shiddieqy, Hasby. *Falsafah Hukum Islam*. Semarang: PT Pustaka Rizki Putra, 2001.
- Damanuri, Aji. *Metodologi Penelitian Mu'amalah*. Ponorogo: STAIN Po Press, 2010.
- Darwis, Robi. "Analisa Masalah Terhadap Fatwa Majelis Tarjih Muhammadiyah Tentang Hukum Rokok". Skripsi, STAIN Ponorogo, 2011.
- Departemen Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahannya*. Bandung: Diponegoro, t.th.
- Fatawi, Tarwina. "Masalah Dan Aplikasinya Dalam Fatwa Dewan Shari'ah Nasional Majelis Ulama Indonesia". Skripsi, STAIN Ponorogo, 2009.
- Hadi, Sutrisno. *Metodologi Research*. Yogyakarta: Andi Offset, 2004.
- Huda, Miftahul. *Filsafat Hukum Islam*. Ponorogo: STAIN Ponorogo Press, 2006.
- Karim, Syafi'i. *Ushūl Fiqh*. Bandung: CV. Pustaka Setia. 2006.
- Khallāf, Abdul Wahab. *Ilmu Ushūl Fiqh* terj. Masdar Helmi. Bandung: Gema Risalah Press, 1996.
- Manan, Abdul. *Reformasi Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo, 2006.
- Ma'udi, Masdar Farid. *Meletakkan Kembali Maslahat Sebagai Acuan Syariah dalam Suyitno dkk. (ed), Paradigma Ilmu Syariah Reformasi Program Studi, Kurikulum, Dan Kompetensi Alumni*. Yogyakarta: Gama Media, 2004.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT REMAJA ROSDAKARYA, 1995.

- Mubarok, Jaih. *Metodologi Ijtihad Hukum Islam*. Yogyakarta: UII Press, 2002.
- Naim, Ngainun. *Sejarah Pemikiran Hukum Islam*. Yogyakarta: Teras, 2009.
- Nasrun, Haroen. *Ushul Fiqh I*. Jakarta: Logos, 1996.
- Nurbuko, Cholid dan Ahmad, Abu. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Bumi Aksara, 2004.
- Pokja Forum Karya Ilmiah Purna Siswa 2004 Madrasah Hidayatul Mubtadi'in PP. Lirboyo, *Kilas Balik Teoritis Hukum Islam*.
- Rokamah, Ridho. *al-Qawā'id al-Fiqhiyah*. Ponorogo: STAIN Press Ponorogo, 2007.
- Saleh, Abdul Mun'im. *Hubungan Kerja al-Fiqh dan al-Qawā'id al-Fiqhiyah Sebagai Metode Hukum Islam*. Yogyakarta: Nadi Pustaka, 2012.
- Siroj, Malthuf. *Paradigma Ushul Fiqih: Negosiasi Antara Masalah dan Nash*. Yogyakarta: pustaka ilmu group, 2013.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.
- Sugiono, Memahami *Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta, 2005.
- Suratmaputra, Ahmad Munif. *Filsafat Hukum Islam Al Ghazali*. Jakarta: Pustaka Firdaus, 2002.
- Syarifuddin, Amir. *Ushul Fikih*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2001.
- Syukur, Asywadie. *Pengantar Ilmu Fikih dan Ushul Fikih*. Surabaya: PT Bina Ilmu Offset, 1990.
- Umam, Khairul. *Uṣūl Fiqh*. Bandung: CV. Pustaka Setia, 2006.
- Yusdani, *Peranan Kepentingan Umum Dalam Reaktualisasi Hukum: Konsep-konsep Hukum Islam Najmuddin al-Ṭūfī*. Yogyakarta: UII Press, 2000.
- Zahra, Muhammad Abu. *Ushul Fiqih*. Jakarta: Pustaka Firdaus, 2016.