

PEMANFAATAN LAHAN TELANTAR DALAM TINJAUAN UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA DAN EKONOMI ISLAM

Djaka Badranaya*

Abstract: *Abandoned Land Use in Review Basic Agrarian Law and Economics of Islam.* Abandon efforts to land, both state owned and private, in the view of Islamic economics is not justified. Even the country with its authorities have the right to redistribute those assets for the prosperity of the people. It takes political will of government, consistency, and the rules of the land, which is accountable and comprehensive in order to encourage the utilization of unused land. Abandoned land use policy really is not just for big private interests in oil palm plantations, but the utilization policy is intended for the benefit and public welfare widely.

Keywords: abandoned land, poverty alleviation, social welfare

Abstrak: *Pemanfaatan Lahan Telantar dalam Tinjauan Undang-Undang Pokok Agraria dan Ekonomi Islam.* Upaya menelantarkan tanah, baik yang dimiliki negara maupun swasta, dalam pandangan ekonomi Islam tidak dibenarkan. Bahkan negara dengan otoritas yang dimilikinya berhak melakukan redistribusi aset tersebut demi kemakmuran rakyat. Diperlukan *political-will* pemerintah, konsistensi, serta kebijakan pertanahan yang akuntabel dan komprehensif dalam rangka mendorong pemanfaatan lahan tidur. Kebijakan pemanfaatan lahan telantar sejatinya tidak hanya untuk kepentingan swasta besar dalam perkebunan sawit saja, tetapi justru kebijakan pemanfaatan tersebut ditujukan untuk kemaslahatan dan kesejahteraan rakyat secara luas.

Kata Kunci: tanah telantar, pengentasan kemiskinan, kesejahteraan rakyat

Naskah diterima: 24 Februari 2011, direvisi: 16 Juni 2011, disetujui: 23 Juni 2011.

* Sekolah Pascasarjana, Program Studi Doktor Ilmu Ekonomi, Universitas Padjadjaran, Bandung. Jl. Dipati Ukur No. 35, Bandung, E-mail: d_badranaya@yahoo.com

Pendahuluan

Dalam sebuah konferensi pers setelah penandatanganan Program Pelestarian Hutan di Norwegia,¹ Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menyampaikan, untuk dua tahun ke depan pemerintah menghentikan sementara pemberian izin konversi hutan alam dan lahan gambut untuk perkebunan sawit. Dalam kesempatan itu, Presiden menyampaikan solusi dan alternatifnya dengan pemanfaatan lahan telantar yang jumlahnya, menurut Presiden, masih sangat luas. Solusi yang ditawarkan tersebut, tampaknya telah membuka jalan untuk wacana pemanfaatan lahan telantar yang secara kuantitatif jumlahnya masih sangat luas. Pernyataan Presiden SBY tersebut sekaligus menjadi pintu masuk (*entry point*) pada kajian mengenai lahan, tanah, kepemilikan tanah, reformasi agraria, hak pengelolaan dan yang terpenting pemanfaatan lahan atau tanah—yang *nota bene* merupakan salah satu faktor produksi strategis—bagi pengembangan ekonomi Rakyat.

Tanah atau lahan merupakan barang ekonomi. Sebagai barang ekonomi, tanah bersifat spesifik. Penawarannya terbatas (*fixed supply*) dan bentuk kurvanya inelastis sempurna. Tanah tidak mempunyai barang pengganti seperti barang ekonomi lainnya. Konsekuensi ini menyebabkan harga tanah sangat ditentukan oleh permintaannya. Permintaan tanah cenderung semakin meningkat seiring kompleksitas aktivitas ekonomi manusia sehingga menyebabkan harga tanah terus meningkat. Kondisi ini menyebabkan pasar tanah selalu tidak sempurna dan cenderung melahirkan monopoli tanah. Di samping itu, tanah mempunyai sifat multidimensi. Selain bersifat ekonomi, tanah juga mempunyai sifat fisik, sosial, budaya, politik, bahkan pertahanan dan keamanan.

Salah satu penyebab dan akar kemiskinan yang terjadi Indonesia dan negara berkembang pada umumnya, adalah terbatasnya akses kepemilikan aset tanah kelompok miskin karena rendahnya pendapatan mereka. Padahal tanah atau lahan adalah salah satu faktor produksi penting dalam kehidupan ekonomi masyarakat. Kelompok masyarakat miskin cenderung tidak memiliki akses terhadap kepemilikan tanah. Posisi dan kepemilikan lahan/aset tanah justru cenderung dikuasai oleh kelompok minoritas pemegang kapital dan negara yang memiliki otoritas. Data statistik menunjukkan, jumlah kelompok miskin di perdesaan adalah para petani penggarap yang tidak memiliki lahan.

Pada saat yang bersamaan, eksistensi tanah negara yang telantar dan atau lahan milik swasta yang tidak produktif jumlahnya masih sangat luas. Kepemilikan lahan yang luas tersebut secara *de jure*, memang dikuasai oleh negara

¹ Konferensi Pelestarian Lingkungan Hidup di Oslo, Norwegian, 26 Mei 2010.

dan kalangan swasta besar. Namun secara *de facto* tanah tersebut cenderung dibiarkan *idle*, menganggur, tidak produktif. Di sinilah letak pentingnya kebijakan pemanfaatan lahan bahkan dalam tingkatan tertentu kebijakan *landreform* atau reformasi agraria. Asumsi yang dibangun, jika lahan menganggur, tidak produktif dan *idle* tersebut dikerjasamakan atau dimanfaatkan dengan skema pemanfaatan yang produktif, maka nilai ekonomi dari tanah tersebut sangat strategis dan kontributif terhadap perekonomian masyarakat di perdesaan.

Dalam Ekonomi Islam, persoalan kepemilikan tanah menjadi salah satu isu penting dalam pembangunan ekonomi. Konsep ekonomi Islam dalam kaitannya dengan pemanfaatan lahan sangat jelas dan tegas. Dalam pandangan Islam, tanah merupakan faktor produksi yang sangat penting. Islam sangat *concern* pada upaya produktivitas faktor produksi termasuk lahan atau tanah. Bahkan dalam konsep Islam, tanah telantar atau tanah yang dibiarkan menganggur, *idle*, tidak produktif maka otoritas negara wajib mengambil alih kepemilikan lahan tersebut dan mendistribusikannya pada kelompok masyarakat yang akan dan mampu memproduktifikannya. Banyak pilihan skema yang ditawarkan dalam Ekonomi Islam untuk memanfaatkan lahan agar bernilai ekonomi. Semua konsep pemanfaatan lahan dalam Ekonomi Islam tersebut berbasis pada prinsip kerjasama (*syirkah*) dan berorientasi pada produktivitas lahan yang pada gilirannya memberikan dampak pendapatan masyarakat dan peningkatan kesejahteraan.

Konsep, Kebijakan, dan Permasalahan Pertanahan

Negara Indonesia, sesuai dengan amanat UUD 1945, memandang tanah sebagai modal utama bangsa, sehingga peranan negara dalam pengelolaan sumber daya tanah menjadi sangat vital bagi terwujudnya pembangunan yang adil, makmur, dan merata bagi seluruh rakyat Indonesia. Aspek kemakmuran dan kesejahteraan bangsa Indonesia tersebut dijabarkan dalam UU Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan UUPA sebagai dasar kebijakan pertanahan. Secara normatif, jika implementasi kebijakan pertanahan dilaksanakan secara konsisten, maka sejatinya tujuan untuk pemanfaatan "tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" dapat tercapai. Namun, fokus pembangunan ekonomi orde baru yang menitikberatkan pada pencapaian tingkat pertumbuhan yang tinggi dengan pendekatan politik represif-otoriter telah menimbulkan penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan UUPA itu sendiri. Berdasarkan UUPA itu sendiri, aspek-aspek pertanahan dapat dikelompokkan menjadi beberapa kebijakan yaitu: kebijakan penguasaan

pemilikan tanah, kebijakan tata guna tanah, kebijakan hak atas tanah, kebijakan mengenai pendaftaran tanah.

Selain berdimensi ekonomi atau barang ekonomi, tanah juga mempunyai sifat multidimensi. Tanah mempunyai sifat fisik, sosial, budaya, politik, bahkan pertahanan dan keamanan. Secara teoretis, menurut Lutfie Nasution,² tanah digambarkan dalam lima *rent*, yaitu: Pertama, *rent recardian*, yang timbul sebagai akibat adanya sifat kualitas tanah yang berhubungan dengan penggunaan tertentu atau kelangkaannya. Kedua, *rent lokasi*, yang timbul akibat lokasi suatu tanah relatif terhadap lokasi yang lainnya. Ketiga, *rent lingkungan*, yang timbul akibat adanya fungsi ekologis tanah dalam suatu ekosistem; Keempat, *rent sosial*, yang timbul akibat adanya fungsi sosial atas tanah. Kelima, *rent politik*, yang timbul jika pemilikan tanah dan penguasaan tanah memberikan sejumlah kekuatan atau posisi politik yang lebih menguntungkan kepada pemilik dan penguasanya.

Kebijakan Pertanahan dari Masa Kemerdekaan Hingga Orde Baru

Menurut hasil penelitian tentang kebijakan pertanahan, Fisco³, paling tidak, periode pelaksanaan kebijakan pertanahan mulai dari masa kemerdekaan hingga masa orde baru dikelompokkan menjadi tiga periode, yakni: tahun 1945-1960, tahun 1961-1965, dan periode tahun 1966-1998. Periode pertama, tahun 1945-1960, merupakan masa persiapan dan perencanaan pembuatan hukum tanah nasional. Puncaknya adalah dengan diundangkannya UUPA sebagai pengganti *Agrarische Wet*³. Periode kedua, tahun 1961-1965, merupakan masa pelaksanaan *landrefom* sebagai amanat dari UUPA, namun mengalami kegagalan. Periode ketiga, tahun 1966-1998, merupakan masa terjadinya penyimpangan pelaksanaan UUPA, yaitu dari "Tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" berubah menjadi "Tanah untuk mendukung pembangunan ekonomi."

Pada masa kegagalan pelaksanaan UUPA, mengingat hal yang paling mendesak setelah diundangkannya UUPA adalah masalah pertanian rakyat, pemerintah melakukan persiapan pelaksanaan *landrefom*. Tujuannya adalah untuk meningkatkan penghasilan dan tarap hidup petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi. Salah satu program utama *landrefom* adalah redistribusi aset tanah. Dengan ditetapkan

² Lutfie Nasution, "Beberapa Masalah Pertanahan dan Kebijakan untuk Menanggulangnya", *Jurnal CSIS*, Vol. XX, No. 2, tahun 1991.

³ Fisco, "Kebijakan Pertanahan tahun 1966-1998", *Jurnal Kebijakan Ekonomi*, Vol. 1, No. 3, MPKP FE-UI, tahun 2006.

UUPA, UUPBH (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian), UUPLTP (Undang-Undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian), dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, maka pelaksanaan *landreform* memiliki sandaran hukum yang kuat. Hanya saja, pelaksanaan *landreform* waktu itu, banyak sekali diwarnai oleh soal politik. Tanah yang direstribusikan merupakan bidang-bidang yang kecil sehingga tidak menimbulkan kemakmuran bagi penerimanya. Penerima redistribusi tanah kebanyakan dari BTI (Barisan Tani Indonesia) atau menjadi anggota BTI atas propaganda PKI. Proses administrasi pun menjadi sangat kacau karena pelbagai hal. Penyelenggaranya adalah panitia *landreform* yang para anggotanya tidak profesional dan mempunyai pelbagai kepentingan politik. Data tentang tanah juga tidak akurat dan tanpa peta. Dalam penentuan penerima redistribusi tanah banyak terjadi KKN (kolusi, korupsi, dan nepotisme). Sejak tahun 1964, banyak dilakukan aksi sepihak pendudukan tanah oleh BTI yang merupakan penyebab utama kemacetan pelaksanaan *landreform*. Setelah peristiwa Gerakan 30 September 1965 (G30S-PKI) meletus, sejak tahun 1966 *landreform* praktis tidak jalan sama sekali.

Pada masa penyimpangan UUPA tahun 1966-1998, berkembang pendapat di kalangan pemerintah Orde Baru dan masyarakat luas bahwa UUPA merupakan hasil produk PKI. PKI memang lebih berhasil mengambil hati rakyat perdesaan dengan memperjuangkan *landreform* untuk petani miskin tanah dan buruh tani. Pada awal orde baru, pemerintah mengeluarkan sejumlah peraturan perundangan, antara lain UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, UU No. 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan, UU No 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan dan UU No. 1 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Adanya UU tersebut menjadi dasar dimulainya eksploitasi sumber-sumber agraria secara besar-besaran terutama di bidang kehutanan dan pertambangan. Sejak berakhirnya orde baru tahun 1998 hingga saat ini, warisan persoalan pertanahan akibat kebijakan pertanahan yang keliru periode Orde baru masih terus membayangi. Pemerintah SBY misalnya memang berupaya untuk melanjutkan program *land-reform* atau redistribusi tanah meskipun dalam implementasinya belum menunjukkan progres yang signifikan. Dalam konteks pidato SBY tentang pemanfaatan tanah telantar, boleh jadi merupakan lampu hijau untuk *mereview* kembali kebijakan pertanahan serta mengembalikan fungsi sosial tanah seperti dimatikan UUPA yang ideal.

Problematika Pertanian

Pelbagai persoalan seputar sumber daya tanah muncul akibat kebutuhan yang terus meningkat. Sementara potensi dan luas tanah yang tersedia sangat terbatas. Peranan tanah menjadi semakin penting seiring semakin kompleksnya aktivitas manusia sejalan dengan penambahan jumlah penduduk. Menurut Effendi Anwar⁴, kelangkaan sumber daya tanah bukan hanya disebabkan karena persediaannya yang terbatas secara fisik tetapi juga oleh adanya kendala-kendala kelembagaan dan institusional menyangkut hak-hak tanah. Problematika pertanian relatif terjadi pada semua aspek kebijakan pertanian, kebijakan penguasaan pemilikan tanah (*landreform*), penertiban kelebihan tanah maksimum dan *absentee*, konsolidasi pertanian, kebijakan tata guna tanah, kebijakan hak atas tanah, dan kebijakan pendaftaran tanah.

Konsep Ekonomi Islam Tentang Tanah Telantar

Dalam pandangan Ekonomi Islam, baik sebagai ilmu, maupun sebagai perwujudan perilaku ekonomi yang didasarkan pada ajaran Islam, atau cara pandang terhadap persoalan ekonomi berdasarkan Islam⁵, tanah merupakan salah satu faktor produksi yang sangat vital dan strategis. Bahkan menurut Akram Khan⁶, persoalan tanah merupakan salah satu tema ekonomi Islam yang sangat penting.

Persoalan tanah pada periode awal Islam tentu saja menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari dinamika masyarakat Muslim. Ketika periode penyebaran Agama Islam dan masyarakat Muslim mulai ekspansif melalui jalur dakwah dan penaklukan dengan damai, maka saat itu pula persoalan penguasaan lahan atau tanah hadir dan mendapat perhatian Rasulullah. Setiap jenis tanah mempunyai lahan sekaligus kegunaan. Lahan adalah zat atau fisik tanahnya itu sendiri sedangkan kegunaan adalah penggunaannya, misalnya untuk pertanian dan sebagainya. Istilah "*kharâj*,"⁷ misalnya, menjadi contoh nyata persoalan yang terkait pertanian pada periode awal Islam.

⁴ Effendi Anwar, *Ekonomi Sumber Daya Lahan*, bahan kuliah, Program Pascasarjana Perencanaan Pembangunan Wilayah, IPB, Bogor, 1996, h. 3.

⁵ Pembahasan istilah Ekonomi Islam dieksplorasi secara mendalam di Bab I buku *Ekonomi Islam*, P3EI UII Yogyakarta kerjasama dengan BI diterbitkan oleh RajaGrafindo, Jakarta, h. 16-19.

⁶ Muhammad Akram Khan, *Economic Teaching of Prophet Muhammad A select Anthology of hadits literature on economic*, (Islamabad: IIIIEI and IPS Islamabad, 1996).

⁷ *Kharâz* atau pajak tanah yang diambil dari non-Muslim ketika Khaybar ditaklukan. Tanahnya diambil oleh orang Muslim sebagai tanah kharajiyah, dan pemilik lamanya menawarkan untuk mengelola tanah tersebut sebagai ganti sewa dan bersedia memberikan sebagian hasil produksinya kepada negara.

Prinsip dasar yang terdapat dalam konsep ekonomi Islam, setiap lahan atau tanah harus diproduktifkan oleh pemiliknya, baik negara, masyarakat, ataupun individu. Jika lahan yang dimiliki justru tidak dimanfaatkan dalam waktu yang cukup lama sehingga cenderung mubazir, tidak bernilai ekonomis dan tidak memberikan manfaat kesejahteraan bagi masyarakat, maka negara berhak untuk mengambil alih lahan tanah tersebut dan mendayagunakannya untuk kesejahteraan masyarakat. Dalam Islam, setiap orang yang memiliki tanah, akan dipaksa untuk mengelola tanahnya secara optimal. Dalam praktik sejarah periode awal Islam, bagi siapa saja yang membutuhkan biaya perawatan akan diberi sesuatu (modal) dari *bait al-mâl*, sehingga orang yang bersangkutan bisa mengelolanya secara optimal. Namun, jika orang tersebut mengabaikan tanahnya selama tiga tahun,⁸ maka tanah tersebut akan diambil alih oleh negara dan diberikan kepada orang lain.

Dalam pandangan ekonomi Islam, hak kepemilikan tanah berbanding lurus dengan upaya untuk memproduktifkan tanah tersebut. Konsep menghidupkan—memproduktifkan—tanah yang mati (*ihyâ al-amwât*) menjadi dasar kepemilikan tanah yang proporsional.⁹ Prinsip produktivitas tanah juga nampak dari perkembangan ajaran Islam terkait dengan pemanfaatan tanah yaitu dengan konsep *muzâra'ah*, *mukhâbarah*, dan *musâqah*. Ketiga istilah dan konsep ini pernah dipraktikkan pada periode awal Islam. Praktik ini semakin meneguhkan konsep Islam untuk memanfaatkan lahan atau tanah untuk aktivitas produktif yang berdampak pada tingkat pendapatan dan kesejahteraan masyarakat.

Pemanfaatan Lahan Telantar

Berdasarkan *review* terhadap UUPA—dengan pelbagai perubahan dan dinamikanya dari periode orde lama sampai orde baru sampai periode TAP MPR IX/tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria—serta berdasarkan kajian terhadap konsep ekonomi Islam tentang tanah, tampaknya keduanya memiliki titik temu pada pemanfaatan tanah untuk kemakmuran rakyat dengan cara menggunakan lahan tersebut untuk kegiatan ekonomi produktif. Upaya menelantarkan tanah, baik yang dimiliki negara maupun swasta, dalam pandangan ekonomi Islam tidak dibenarkan. Bahkan negara dengan otoritas yang dimilikinya berhak untuk melakukan redistribusi aset tersebut demi kemakmuran rakyat. Diperlukan

⁸ Berdasarkan Hadis 'mar ibn al-Khaththâb R.a, "Orang yang memagari tanah tidak berhak atas tanah yang telah dipagarinya setelah membiarkannya selama tiga tahun."

⁹ Berdasarkan Hadis yang diriwayatkan Imam al-Bukhârî dari Aisyah R.a bahwa Rasulullah Saw. pernah bersabda, "Siapa saja yang mengelola sebidang tanah, yang bukan hak orang lain, maka dialah yang lebih berhak."

political will pemerintah, konsistensi, serta kebijakan pertanahan yang *akuntabel* dan komprehensif dalam rangka mendorong pemanfaatan lahan tidur. Kebijakan pemanfaatan lahan telantar sejatinya tidak hanya untuk kepentingan swasta besar dalam perkebunan sawit saja, tapi justru kebijakan pemanfaatan tersebut ditujukan untuk kemaslahatan dan kesejahteraan rakyat secara luas. Jika melihat data statistiknya, jumlah lahan tidur atau lahan telantar yang dimiliki oleh negara dan swasta sangat besar.

Penutup

Ekonomi Islam menawarkan konsep nyata agar tanah telantar tersebut dikerjasamakan dengan masyarakat melalui pelbagai skema kerjasama (*syirkah*) baik mengacu pada bentuk praktik *muzâra'ah*, *musâqah*, *mukhâbarah*, atau penyesuaian bentuknya dengan kondisi saat ini dengan tanpa menghilangkan substansinya, yaitu: produktivitas, proporsional, berkeadilan, dan berorientasi untuk kemaslahatan rakyat. []

Pustaka Acuan

- Anwar, Effendi, *Ekonomi Sumber Daya Lahan*, Bahan Kuliah Program Studi Perencanaan Pembangunan Wilayah, Program Pascasarjana IPB Bogor, 1996.
- Badan Pertanahan Nasional, *Data Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Seluruh Indonesia*, Jakarta: Direktorat PPT, BPN, 2004.
- Barlowe, Releigh, (1978), *Land Resource Economics: The Economics of Real Estate*, Third Edition, New Jersey: Printice-Hall, 1978.
- Budiman, Arif, "Fungsi Tanah dalam Kapitalisme", *Jurnal Analisa Sosial* No. 3, Tahun 1996, Akatiga Bandung.
- Bungin, Burhan, *Metodologi Penelitian Kuantitatif*, Jakarta: Prenada Media Grup, 2008.
- Khan, Muhammad Akram, *Economic Teaching of Prophet Muhammad A select Anthology of Hadits Literature on Economic*, Islamabad: IIIEI and IPS Islamabad, 1996.
- Muhammad, *Metodologi Penelitian Ekonomi Islam*, Jakarta: Rajawali Press, 2008.
- Nabhani, al-, Taqiy al-Dîn, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif*, Jakarta: Risalah Gusti, 1990.