

**Taqwaddin, Sulaiman Tripa, M. Insa Ansari,  
Teuku Muttaqin Mansur**

Tsunami Disaster Response and Mitigation Center (TDRMC) Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh;  
Ground Zero TDMRC Building 3RDFLOOR Jl. Tgk Abdul Rahman Gampong Pie Meuraxa, Banda Aceh  
Tel. (0651) 747 1107 E-mail: st\_aceh@yahoo.co.id

---

# **PENYELESAIAN TANAH KORBAN TSUNAMI YANG TIDAK ADA DAN/ATAU TIDAK DIKETAHUI AHLI WARISNYA**

## ***ABSTRACT***

*Post-tsunami disaster in Aceh, legal issues on land are regulated by the Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2007, which regulates among others on land that does not exist and/or unknown its owners and their heirs. The land is being taken care as a religious treasure by Baitul Mal with an order the Syar'iyah Court. This study applies juridical normative and sociological normative methods. From the field research it was found that the Government did not have data of lands with unknown owners and their heirs. It was known from decision of the Syar'iyah Court of Banda Aceh which revealed that the fact was originated from the construction of the drainage where the land procurement committee did not know where to hand over the land acquisition fund.*

*Key words: tsunami, land, Aceh*

## **ABSTRAK**

Pasca bencana alam tsunami Aceh, permasalahan hukum di bidang pertanahan diatur dengan Perpu No 2/2007, yang salah satu item pengaturannya adalah tentang tanah yang tidak ada dan/atau tidak diketahui pemiliknya

dan ahli warisnya. Tanah tersebut menjadi harta agama yang diurus oleh Baitul Mal dengan penetapan Mahkamah Syar'iyah. Penelitian ini menggunakan metode normatif yuridis dan normatif sosiologis. Dari penelitian lapangan ditemukan bahwa Pemerintah tidak memiliki data mengenai tanah yang tidak ada ahli warisnya. Hal tersebut diketahui dari Putusan Mahkamah Syar'iyah Kota Banda Aceh yang mengungkapkan bahwa kenyataan itu berawal dari adanya pembangunan drainase dimana panitia pengadaan tanah tidak tahu kemana harus menyerahkan dana pembebasan tanahnya.

Kata Kunci: tsunami, tanah, Aceh

## I. PENDAHULUAN

Bencana gempa dan tsunami yang terjadi pada tanggal 26 Desember 2004, hingga kini masih menyisakan bekas yang berkaitan dengan rekonstruksi dan rehabilitasi, di samping menimbulkan korban jiwa, bencana juga menimbulkan korban harta. Salah satu bentuk harta yang masih berbekas adalah tanah yang sudah tidak ada dan/atau tidak diketahui lagi pemilikinya.

Dalam Pasal 4 Ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960 mengartikan tanah sebagai permukaan bumi. Hak atas tanah oleh orang yang menjadi korban tsunami, merupakan konsekuensi yang disebut Sitorus memiliki kewenangannya untuk penggunaannya (Sitorus, 2006: 71). Menurut Harsono (2003: 296), secara yuridis tanah merupakan permukaan bumi berdimensi dua dan dalam penggunaannya tanah berarti ruang berdimensi tiga. Posisi kebencanaan ini sendiri terdapat berbagai fenomena sebagai masalah yang harus diselesaikan (Hermanto, 2009: 93). Dalam Pasal 213 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006 sendiri menyebutkan bahwa setiap warga negara Indonesia yang berada di Aceh memiliki hak atas tanah sesuai dengan perundangan yang berlaku.

Masalah pemilikan tanah yang tidak ada dan/atau tidak diketahui, termasuk dalam lingkup masalah yang harus segera diselesaikan. Pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2007, yang secara garis besar mengatur tentang tanah yang tidak ada lagi pemilik dan ahli warisnya sebagai berikut:

1. Tanah yang tidak ada lagi pemilik dan ahli warisnya yang beragama Islam menjadi harta agama dan dikelola oleh Baitul Mal, dimana penetapan mengenai ada atau tidaknya pemilik dan ahli waris serta pengelolaan tanah oleh Baitul Mal dilakukan oleh Pengadilan berdasarkan permohonan penetapan yang (dapat) diajukan oleh keluarga, masyarakat, atau pengurus Baitul Mal (Pasal 8);
2. Sementara tanah yang tidak ada lagi pemilik dan ahli warisnya yang bukan beragama Islam, dikelola oleh Balai Harta Peninggalan (Pasal 9);
3. Harta kekayaan yang pemilikinya dan ahli warisnya tidak diketahui keberadaannya, karena hukum, berada di bawah pengawasan dan pengelolaan Baitul Mal atau Balai Harta Peninggalan sampai ada penetapan Pengadilan (Pasal 27).
4. Baitul Mal atau Balai Harta Peninggalan mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk ditetapkan sebagai pengelola terhadap harta kekayaan yang tidak diketahui pemilik dan ahli warisnya (Pasal 28).
5. Dalam hal dapat diketahui kembali orang atau ahli waris yang dinyatakan tidak diketahui

keberadaannya, maka yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan keberatan kepada Pengadilan (Pasal 29).

6. Dan bila Pengadilan mengabulkan permohonan tersebut, maka Baitul Mal atau Balai Harta Peninggalan wajib mengembalikan harta kekayaan yang dikelola disertai Berita Acara Penyerahan (Pasal 30).
7. Apabila sebelum lewat waktu 25 (dua puluh lima) tahun sejak penetapan Pengadilan mengenai tanah yang tidak ada atau tidak diketahui ahli warisnya, terdapat seseorang yang menyatakan bahwa tanah tersebut adalah miliknya, dan telah mendapatkan penetapan sebagai pemilik dari Pengadilan, maka Baitul Mal wajib mengembalikan tanah kepadanya; dan bila tanah tersebut telah dilakukan perubahan fisik penggunaan dan/atau pemanfaatannya, atau telah dialihkan kepada pihak lain, maka kepada bekas pemilik atau ahli warisnya wajib diberikan ganti kerugian oleh Baitul Mal (Pasal 10).

Dengan demikian setelah keluarnya Perpu No. 2 Tahun 2007, Baitul Mal dan Balai Harta Peninggalan diatur kewenangan untuk mengelola harta bagi harta yang ahli warisnya tidak ada dan/atau tidak diketahui. Perpu No. 2 Tahun 2007 selanjutnya ditetapkan menjadi UU No. 48 Tahun 2007. Dalam masyarakat Aceh sendiri yang umumnya menganut paham mazhab Syafi'i, menerangkan bahwa harta tanpa ahli waris diserahkan kepada Baitul Mal kecuali Baitul Mal tidak ada atau tidak berfungsi baru bisa dialihkan kepada kerabat lainnya (*Dzawil Arham*). Merujuk pada fatwa Majelis Permusyawaratan Ulama Aceh No Nomor 3 Tahun 2005 jo. Fatwa Majelis Permusyawaratan Ulama Jakarta No. 2 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa Tanah dan harta benda yang ditinggalkan korban gempa dan gelombang tsunami yang tidak meninggalkan ahli waris adalah menjadi milik umat Islam melalui Baitul Mal (Manan, 2005: 15). Jenjang organisasi Baitul Mal adalah Baitul Mal Propinsi, Baitul Mal Kabupaten/Kota, dan Baitul Mal Gampong (Anonimious, 2006: 6). Sementara sekarang, kedudukan Baitul Mal sudah diatur dengan Qanun Nomor 10 Tahun 2007.

Dalam Penjelasan Pasal 11 ayat (1) Perpu Nomor 2 Tahun 2007 dijelaskan mengenai pengelolaan oleh Baitul Mal, adalah kewenangan Baitul Mal mengurus segala sesuatu mengenai keberadaan tanah dimaksud, bukan dalam arti diberikan hak pengelolaan, sehingga tanah-tanah yang sudah terdaftar di kantor pertanahan datanya tetap sesuai dengan keadaan semula dan pengelolaan oleh Baitul Mal dicatat dalam daftar isian.

Sedangkan menurut Pasal 1 ayat (27) Qanun No. 10 Tahun 2007, disebutkan bahwa "harta yang tidak diketahui pemiliknya adalah harta yang meliputi harta tidak bergerak, maupun harta bergerak, termasuk surat berharga, simpanan di bank, klaim asuransi yang tidak diketahui lagi pemilik atau tidak ada lagi ahli warisnya".

Dalam hal ini salah satu fungsi dan kewenangan Baitul Mal adalah menjadi pengelola terhadap harta yang tidak diketahui pemilik atau ahli warisnya berdasarkan putusan Mahkamah Syar'iyah (Pasal 8). Harta tersebut berada di bawah pengawasan dan pengelolaan Baitul Mal Kabupaten/

Kota berdasarkan penetapan Mahkamah Syar'iyah, yang mengajukan permohonan kepada Mahkamah Syar'iyah untuk ditetapkan sebagai pengelola harta yang tidak diketahui pemiliknya, dan harta tersebut tidak bisa dialihkan (Pasal 36). Bila pemilik dan/atau ahli waris kemudian muncul, kemudian mengajukan permohonan kepada Mahkamah Syariah untuk dikembalikan haknya, setelah dikabulkan harta tersebut kembali menjadi milik pemilik dan/atau ahli waris (Pasal 37).

Berdasarkan gambaran tersebut menimbulkan tiga pertanyaan yang berkaitan dengan penelitian ini, yakni: Pertama, apa yang dilakukan Baitul Mal untuk mengetahui ada atau tidaknya tanah yang sudah tidak ada atau tidak diketahui pemilik dan/atau ahli warisnya? Kedua, seberapa banyak tanah yang telah ditetapkan Mahkamah Syar'iyah sebagai tanah yang tidak ada/atau tidak diketahui pemilik dan/atau ahli warisnya? Ketiga, bagaimana kebijakan pemerintah dalam menyelesaikan harta korban tsunami yang tidak ada/atau tidak diketahui pemilik dan/atau ahli warisnya?

## II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilaksanakan di empat kabupaten/kota, yaitu: Kota Banda Aceh, Kabupaten Aceh Besar, Kabupaten Aceh Jaya, dan Kabupaten Aceh Barat. Pendekatan penelitian ini menggabungkan pendekatan yuridis-normatif dan yuridis-sosiologis. Untuk penelitian yuridis-normatif dilakukan untuk menemukan berbagai macam norma yang terkait dengan masalah hak atas tanah yang tidak ada atau tidak diketahui pemilik dan/atau ahli warisnya, melalui inventarisir peraturan-perundangan hingga pada level kebijakan. Penelitian yuridis-sosiologis melihat sejauhmana proses penanganan dalam konteks yuridis berlangsung sebagaimana yang diharapkan.

Secara yuridis-sosiologis akan menemukan pola pemetaan tanah yang tidak diketahui pemilik dan/atau ahli warisnya. Pola pemetaan ini berlangsung melalui mekanisme pemetaan komunitas pada tingkat gampong dan/atau mukim. Untuk mendapatkan data yuridis-sosiologis, dilakukan wawancara terhadap sejumlah informan kunci (*key-informant*) yang ditentukan dengan prinsip *snowball*, mulai dari unsur Mahkamah Syariah, unsur Baitul Mal, unsur Imuem Mukim, dan unsur *Geucyik*. Informan yang dipilih dari empat Kabupaten/Kota tersebut, adalah Kabid Wakaf Baitul Mal Aceh, Kepala Baitul Mal Banda Aceh, Wakil Ketua Mahkamah Syar'iyah Aceh, Ketua Mahkamah Syar'iyah Banda Aceh, Keuchik Tibang, Ketua Baitul Mal Aceh Besar, Wakil Ketua Mahkamah Syar'iyah Janthoi, Keucyik Gampong Baroh Blang Me Lhoong, Bendahara Baitul Mal Aceh Jaya, Ketua Mahkamah Syar'iyah Calang, Mukim Calang, Ketua Baitul Mal Aceh Barat, Ketua Mahkamah Syar'iyah Meulaboh, dan Keucyik Kampung Belakang Johan Pahlawan.

## III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

### A. PENELUSURAN BAITUL MAL TERHADAP TANAH KORBAN TSUNAMI

Posisi tanah yang belum ditemukan atau tidak diketahui atau tidak ada pemilik dan/atau ahli warisnya, bisa berada dalam berbagai kemungkinan. Beberapa kemungkinan tersebut, adalah

objek dan dokumen serta sertifikat masih ada, namun subjeknya sudah tidak ada. Atau semuanya tidak. Serta bisa jadi subjek dan dokumen saja sudah tidak ada lagi sementara yang lain masih ada. Salah satu cara untuk mengetahui kondisi tersebut adalah melalui proses sertifikasi yang dilakukan di Aceh (Kadriah, 2009: 347).

Implikasi dari keadaan di atas adalah kewajiban Pemerintah dalam menuntaskan perangkat hukum bagi penyelesaian masalah tersebut. Dalam hal ini sudah ada beberapa ketentuan hukum, yakni Perpu Nomor 2 Tahun 2007 yang kemudian dijadikan sebagai UU Nomor 48 Tahun 2007. Pemerintah Aceh sudah menerbitkan Qanun Nomor 10 Tahun 2007, yang diperjelas lagi dengan Pergub Nomor 11 Tahun 2010. Khusus mengenai kewenangan Aceh dalam hal pertanahan, hingga sekarang belum ada ketentuan pelaksanaan yang lebih konkret sebagaimana diamanahkan UU No. 11 Tahun 2006 (Ismail, 2010: 53).

Hal ini menjadi kendala bagi Baitul Mal, ditambah lagi dengan tidak progressifnya pengelola dalam menentukan apa yang dilakukan dalam hal menyelesaikan tanah korban tsunami yang tidak diketahui atau tidak ada pemilik dan/atau ahli warisnya tersebut. Dalam Pasal 8 ayat (1) huruf (e) Qanun Baitul Mal, disebutkan salah satu kewenangan Baitul Mal adalah menjadi pengelola terhadap harta yang tidak diketahui pemilik atau ahli warisnya berdasarkan putusan Mahkamah Syar'iyah.

Berdasarkan penjelasan tersebut, ada kewenangan Baitul Mal dalam pengelolaan harta agama dari tanah yang tidak diketahui atau tidak ada ahli warisnya. Kesulitan untuk memetakan format ketentuan hukumnya, bisa diselesaikan dengan menelusuri 16 varian yang telah tersedia. Parameter yang digunakan Baitul Mal juga berdasarkan indikator dari varian tersebut. Pada kenyataannya Baitul Mal kurang proaktif, dikarenakan karena masih ada kemungkinan tanah yang sudah diputuskan Mahkamah Syar'iyah Banda Aceh sebagai tanah yang tidak ada ahli warisnya, untuk muncul ahli waris. Pada kenyataannya hal tersebut terjadi, yakni dari 23 kasus dari Putusan Mahkamah Syar'iyah Banda Aceh (10 kasus Putusan Nomor 60/Pdt.P/2010/Ms-Banda Aceh, 12 kasus Nomor 73/Pdt.P/2010/Ms-Banda Aceh). Masing-masing 6 kasus sudah ada ahli warisnya, yang ditetapkan dengan Putusan Nomor 210/Pdt.P/2010/Ms-Banda Aceh.

Ada kemungkinan munculnya ahli waris, menjadi salah satu alasan Baitul Mal tidak proaktif bergerak dalam mengelola harta yang tidak diketahui ahli warisnya. Padahal kewenangan untuk itu jelas diatur dalam Qanun. Konon lagi terdapat mekanisme mengenai munculnya ahli warisnya, proses pengajuan bisa diajukan kembali melalui Mahkamah Syar'iyah. Apa yang sedang dikelola kemudian dikembalikan sesuai dengan Keputusan Mahkamah Syar'iyah.

Dalam konteks ini ternyata juga ada masalah, yakni pada batasan proses pengelolaan harta tersebut. Pada kenyataannya, di Aceh umumnya harga tanah yang terbatas, dianggap akan lebih besar pasak dari tiang. Dalam hal ini, pengelolaan tanah yang tidak produktif misalnya akan berimplikasi kepada pembengkakan modal. Lain halnya dengan uang, yang bisa dimanfaatkan sedemikian rupa. Namun resikonya adalah bila gagal sementara batasan pengelolaan tidak jelas.

## **B. JUMLAH TANAH YANG TIDAK DIKETAHUI AHLI WARISNYA**

Pemerintah tidak memiliki data dan pemetaan mengenai tanah korban tsunami yang tidak ada atau tidak diketahui ahli warisnya, yang sebenarnya merupakan harta agama. Ketiadaan data dan pemetaan tersebut, turut menentukan pada tidak agresifnya Baitul Mal dalam menentukan dan mengelola harta dimaksud.

Berkaca dari kasus Banda Aceh, pemetaan baru dilakukan ketika ada masalah dalam pembangunan. Kasus-kasus yang timbul, misalnya dalam kasus Kota Banda Aceh, tanah korban tsunami yang tidak ada ahli warisnya baru diketahui ketika Pemerintah mau melaksanakan proyek pembangunan drainase yang kini diprogramkan untuk seluruh Kota Banda Aceh. Proyek drainase pada dasarnya dimaksudkan untuk membebaskan banjir yang sering terjadi di Kota Banda Aceh. Nah ketika mau dibebaskan tanah tersebut, Panitia Pengadaan Tanah kemudian tidak tahu akan menyerahkan dana pembebasan tanah tersebut kepada siapa. Panitia Pengadaan Tanah menyurati Baitul Mal agar mengajukan permohonan kepada Mahkamah Syar'iyah untuk memutuskan bahwa tanah tersebut tidak ada ahli warisnya. Namun pada kenyataannya. Tanah tersebut sebagian masih memiliki pemilik. Terbukti dengan adanya permohonan kembali kepada Mahkamah Syar'iyah agar diputuskan bahwa tanah tersebut ada ahli warisnya.

Dalam Penetapan Mahkamah Syar'iyah Banda Aceh No. 60/Pdt.P/2010/MS-Bna, perjalanan kasus Banda Aceh sebagai berikut:

- 1) Walikota Banda Aceh ingin melaksanakan pembangunan drainase Kota Banda Aceh dalam wilayah Kecamatan Syiah Kuala, Baiturrahman, Banda Raya, dan Jaya Baru. Rencana tersebut terkendala karena sebagian pemilik tanah tidak diketahui keberadaannya disebabkan tsunami. Walikota telah melakukan pengumuman melalui media massa dan elektronik. Karena pembangunan drainase untuk kepentingan umum, maka Ketua Panitia Pengadaan Tanah Kota Banda Aceh [dengan surat No. 1852/PPT/2009 tanggal 10 November 2009 dan tanggal 21 Januari 2010] memohon Penetapan Mahkamah Syar'iyah Banda Aceh mengenai taksiran harga tanah yang tidak diketahui keberadaan pemilik/ ahli warisnya kepada Baitul Mal Banda Aceh. Ada sekitar 13 ahli waris yang diajukan, namun yang disepakati 10, karena tiga muncul ahli warisnya.
- 2) Pada tanggal 3 Februari 2010, pemohon (Ketua Baitul Mal) mengajukan permohonan penetapan Pengelolaan Uang Ganti rugi Tanah. Dalam hal ini, Baitul Mal berwenang mengelola harta agama dalam wilayah Baitul Mal Banda Aceh

Salah satu lokasi tanah tersebut berada di Gampong Tibang atas nama LU. Keusyik Kampung sudah mencari tahu keberadaan LU yang tanahnya kena drainase, tapi tidak mengetahui keberadaannya. Benar bahwa LU sebelum tsunami adalah penduduk Tibang. Tanah tersebut sudah pula diukur BPN seluas 464 m<sup>2</sup>.

Keberadaan tanah yang tidak diketahui dan/atau tidak ada ahli warisnya, di kampung terdapat jumlah yang signifikan. Asumsi ini lahir karena banyaknya orang yang menjadi korban. Namun

.....

mengapa hal tersebut tidak mencuat ke permukaan, lebih disebabkan karena faktor kepercayaan dan kesenjangan komunikasi, antara Baitul Mal Kabupaten/Kota dengan Baitul Mal Gampong. Kewenangan pengelolaan harta agama pada dasarnya dimiliki oleh Baitul Mal Kabupaten/Kota. Sementara letak tanah tersebut di kampung-kampung, yang oleh ketentuan perundang-undangan juga disebut bahwa ada Baitul Mal di level Gampong dan Mukim. Pihak Baitul Mal Gampong beranggapan bahwa semua harta agama bila dilaporkan ke atasnya (Baitul Mal Kabupaten/Kota), maka besar kemungkinan hal tersebut akan dikelola oleh Baitul Mal Kabupaten/Kota, sedangkan Baitul Mal Gampong tidak memiliki apa-apa.

Dalam lingkup yang lebih luas, dalam pengelolaan tanah korban tsunami yang tidak ada dan/atau tidak diketahui ahli warisnya sebagai harta agama, hanya dikelola oleh Baitul Mal kabupaten/kota. Hal ini menimbulkan sedikit masalah dalam hubungannya dengan keberadaan pengelola di tingkat gampong. Hal ini dianggap sebagai faktor penting mengapa pemetaan tersebut tidak berlangsung. Menurut Pengelola Baitul Mal, ada upaya untuk pemetaan namun terkendala dengan komunikasi dengan Baitul Mal Gampong yang terkendala. Seringkali Baitul Mal Gampong beranggapan bahwa setiap harta yang sudah dilaporkan kepada Baitul Mal Kabupaten/Kota, maka pengelolaannya pun akan berpindah kepada Baitul Mal Kabupaten/Kota.

Problem seperti ini sesungguhnya bisa diselesaikan apabila komunikasi berjalan sebagaimana yang diharapkan. Misalnya walaupun dalam ketentuan perundang-undangan disebutkan bahwa kewenangan pengelolaan ada pada Baitul Mal Kabupaten/Kota, namun bukan berarti kewenangan tersebut tidak bisa dibagi, karena pada kenyataannya Baitul Mal Gampong juga level terbawah dari Baitul Mal di Aceh. Dengan demikian semua level memiliki harta agama yang masing-masing dikelola menurut tingkatan daerahnya atau kawasannya.

Kondisi inilah yang menyebabkan kasus yang mencuat ke permukaan sangat sedikit. Pada Mahkamah Syar'iyah Banda Aceh, baru ada dua perkara mengenai kasus tersebut, yakni sebagai berikut:

- 1) Putusan Nomor 60/Pdt.P/2010/Ms-Banda Aceh. Dalam perkara tersebut, terdapat 13 pengajuan, namun yang ditetapkan hakim hanya 10, karena tiga kasus sudah diketahui pemiliknya. Dari sepuluh kasus tersebut, ada enam yang sudah mengambilnya. Artinya ahli waris kemudian muncul.
- 2) Putusan Nomor 73/Pdt.P/2010/Ms-Banda Aceh. Dalam perkara ini terdapat usulan 23 kasus, namun hakim menetapkan 13 kasus. Berdasarkan konfirmasi pada Baitul Mal Banda Aceh, sebanyak 6 kasus sudah ada ahli warisnya.

Penjelasan mengenai seberapa banyak tanah yang telah ditetapkan Mahkamah Syar'iyah sebagai tanah yang tidak ada atau tidak diketahui pemilik dan/atau ahli warisnya, sangatlah terbatas, baik jumlah maupun lokasinya. Dalam hal ini sudah diuraikan seberapa banyak pula tanah yang sudah ditetapkan itu dan muncul kembali pemiliknya.

Di samping berbagai alasan dan faktor yang telah disebutkan di atas, ada simpulan lain yang

.....

sebenarnya juga bisa diungkapkan, yakni tidak adanya kasus yang masuk ke Mahkamah Syar'iyah, menggambarkan bahwa di satu pihak, pemetaan terhadap tanah korban tsunami yang tidak ada ahli warisnya belum dilakukan secara komprehensif. Di pihak lain, ada kesan bahwa tidak ada yang mengadukan pemilik tanah, disebabkan oleh keinginan pengelola di tingkat gampong untuk mengelola harta agama. Sementara kewenangan itu berada pada tingkat kabupaten/kota.

### **C. PROSES PENYELESAIAN OLEH PEMERINTAH**

Ketiadaan data dan pemetaan, berimplikasi kepada proses operasionalisasi dan pertanggungjawaban dalam pengelolaan tanah yang tidak ada atau tidak diketahui pemilik dan/atau ahli warisnya tersebut. Hal ini tidak dapat dihindari, karena kewenangan menurut Qanun Baitul Mal jelas menyebutkan pada Baitul Mal Kabupaten/Kota.

Seharusnya Baitul Mal memiliki data mengenai jumlah tanah yang tidak diketahui atau tidak ada pemilik atau ahli warisnya. Hal ini penting karena terkait dengan proses pertanggungjawab Baitul Mal juga dalam pengelolaan harta agama tersebut di Aceh. Untuk kasus seperti ini, sebenarnya bisa ditelusuri oleh keberadaan Baitul Mal Gampong. Namun pada kenyataannya, secara formal, baru sedikit Baitul Mal Gampong yang sudah terbentuk. Kondisi tersebut bila dilihat dari segi formalitas. Namun bentuk yang menyerupai Baitul Mal Gampong, sebenarnya sudah ada selama ini yang dikenal melalui Imuem Meunasah. Sebenarnya apa yang sudah ada tersebut tinggal diformalkan saja, lalu kepada mereka diberikan pengetahuan mengenai proses manajemen harta agama yang ada di kampung-kampung.

Apa yang digambarkan di atas, sesungguhnya pada harta yang tidak ada dan/atau tidak diketahui ahli warisnya, yang dalam kenyataannya harus ada proses tertentu sehingga ia menjadi harta agama. Kondisi inilah yang menyebabkan bahwa sangat penting posisinya data yang harus dimiliki oleh Baitul Mal dalam proses penyelesaian masalah tersebut.

Sebenarnya Baitul Mal juga bisa mencontoh proses yang dilakukan tokoh masyarakat dalam kemukiman Calang, yang di dalamnya terdapat enam Gampong, yakni Gampong Blang, Gampong Keutapang, Gampong Bahagia, Gampong Sentosa, Gampong Daya Baro, Gampong Pantan Makmu.

Setelah tsunami, pada level Mukim proaktif melakukan inventarisir, untuk mencari ahli waris-ahli waris dari tanah yang tidak ada ahli warisnya. Dari usaha tersebut, kemudian semua tanah yang diduga tidak ada ahli warisnya, kemudian ditemukan ahli warisnya. Hanya ada satu kasus yang selama ini dikelola atas nama anak yatim yang masih kecil.

Proses detail yang dilakukan menurut Kemukiman Calang, bisa diklasifikasikan sebagai berikut:

- 1) Tokoh-tokoh masyarakat berkumpul untuk memetakan masalah apa saja yang menjadi masalah pasca tsunami;
- 2) Masalah tanah muncul sebagai bagian dari persoalan besar yang mesti diselesaikan, karena menyangkut dengan kepemilikan seseorang yang bila tidak ditangani dengan baik akan menimbulkan masalah di kemudian hari;

- 3) Lalu mereka menyepakati untuk turun ke semua gampong bersama tokoh-tokoh gampong untuk mendata permasalahan-permasalahan yang ada. Proses inventarisir ini malah berlangsung melalui rapat-rapat dan pertemuan yang dilaksanakan untuk menyelesaikan masalah tanah tersebut.

Masalahnya adalah mengapa proses ini tidak dilakukan oleh Baitul Mal? Tentu ada berbagai alasan. Bila berkaca pada apa yang dilakukan Baitul Mal Aceh Besar dalam mengantisipasi hal ini, adalah dengan meminta kepada Baitul Mal Gampong untuk melaporkan berbagai tanah yang tidak diketahui atau tidak ada ahli warisnya yang ada di gampong-gampong. Pola bekerja seperti berlangsung sejak Baitul Mal Aceh Besar bekerja sesuai dengan Peraturan Bupati Nomor 3 Tahun 2010 tanggal 22 Januari 2010. Setelah itu, Baitul Mal Kabupaten membentuk Baitul Mal Gampong, dari 604 Gampong di Aceh Besar, ada sekitar 408 Baitul Mal Gampong yang sudah dibentuk. Namun dari 408 Baitul Mal Gampong, belum ada satu pun yang melaporkan mengenai keberadaan ada atau tidaknya tanah yang tidak ada atau tidak diketahui ahli warisnya tersebut.

Timbul pertanyaan mengenai kondisi tersebut, bahwa benarkah tidak ada laporan tersebut karena memang tidak ada kasus di gampong. Hal tersebut sangat meragukan, karena seharusnya apabila tidak ada kasus sekali pun tetap dilaporkan. Sepertinya dalam hal ini, tingkat komunikasi dan saling percaya harus dibangun dalam menyelesaikan masalah harta yang tidak diketahui ahli warisnya tersebut. Melalui kepercayaan dan komunikasi, masalah kewenangan pengelolaan bisa dibagi antara Baitul Mal Kabupaten/Kota dan Baitul Mal Gampong.

Di samping pola tersebut, juga menarik untuk melihat pola yang dilakukan tokoh masyarakat Gampong Belakang (Aceh Barat). Setelah tsunami, mereka berkoordinasi dengan BPN untuk mengetahui peta kepemilikan tanah di kampung tersebut. Setelah itu, peta tanah tersebut kemudian ditelusuri pemilik atau ahli warisnya satu persatu. Dan hal tersebut berhasil dilakukan, dengan tidak ditemukan satu kasus pun yang tidak ada atau tidak diketahui ahli waris.

Sedangkan dalam kasus pembangunan drainase di Banda Aceh, apa yang muncul dengan nama Mr X, lebih disebabkan karena empat alasan, yakni karena tidak ada pemilik di tempat, tidak diketahui harga, tidak berani diterima oleh familinya, atau uang yang diberikan sebagai ganti rugi terlalu kecil dan tidak cukup.

Berdasarkan keterangan tersebut, proses penetapan ahli waris dalam kasus Banda Aceh melalui Ketetapan Mahkamah Syar'iyah Nomor 60 dan 73, sebenarnya lebih disebabkan karena ingin mempercepat proses ganti kerugian oleh Pemerintah Kota Banda Aceh, karena terkait dengan matinya anggaran. Hal ini misalnya dibuktikan dengan banyaknya kasus dari yang sudah ditetapkan tersebut, kemudian muncul ahli waris untuk mengambil uangnya di Baitul Mal.

Menurut Baitul Mal, apabila sudah ada pemilik yang membawa sertifikat dan surat dari Keusyik Gampong dan Camat, maka tidak perlu lagi ke Mahkamah Syar'iyah untuk meminta ketetapan. Hal tersebut keliru, karena untuk menetapkan ahli warisnya sudah ada, haruslah dilakukan melalui

penetapan kembali oleh Mahkamah Syar'iyah, karena secara Fiqhnya, dalam tsunami, matinya orang itu matinya secara hukum (Mahkamah Syar'iyah yang menetapkan hal tersebut).

Kondisi tersebut di atas, terutama masalah yang timbul dalam hal pengelolaan tanah yang tidak ada dan/atau tidak diketahui ahli warisnya, dalam konteks kebencanaan pada dasarnya adalah sumber bencana sosial. Makanya Pemerintah sebenarnya sudah mengantisipasinya melalui pembentukan ketentuan perundang-undangan yang terkait, misalnya Perpu Nomor 2 Tahun 2007 yang sudah menjadi UU Nomor 48 Tahun 2007, Qanun Baitul Mal, dan Pergub Nomor 11 Tahun 2010.

Berdasarkan ketentuan tersebut, seyogianya Pemerintah juga memiliki data mengenai hal yang akan dikelola tersebut. Hal ini sangat penting dalam menghindari berbagai masalah di kemudian hari berkait dengan penyelesaian harta korban tsunami yang tidak ada atau tidak diketahui pemilik dan/atau ahli warisnya.

Sekarang ini data mengenai siapa-siapa dan mana saja tanah yang tidak atau belum diketahui atau tidak ada ahli warisnya. Seharusnya data tersebut dimiliki dan diupayakan Pemerintah.

Ada beberapa alasan penting yang menyangkut pentingnya data tersebut, sebagai berikut:

- 1) tanah yang tidak ada ahli warisnya atau yang belum ditemukan ahli warisnya, pada dasarnya tidak boleh dikuasai oleh orang yang tidak berhak. Dalam hal ini tugas negara adalah memberikan kepastian hukum, termasuk kepada mereka yang belum atau tidak diketahui ahli warisnya. Di samping itu, penting adanya kepastian hukum, misalnya ketika orang-orang yang oleh sebagian pihak dianggap sudah tidak ada lagi, lalu tiba-tiba muncul dan masih hidup. Pemetaan permasalahan, antara lain, misalnya bagaimana kalau ternyata orang yang mengaku ahli waris, tapi ternyata bukan ahli warisnya yang sebenarnya. Kondisi tersebut tidak bisa dipetakan tanpa adanya data yang valid mengenai tanah tersebut
- 2) kondisi tanah yang masih ada ahli waris (terutama untuk yang di bawah umur), pada kenyataannya membutuhkan kepastian hukum mengenai bagaimana jaminannya agar tanah orang tuanya tidak beralih tangan. Proses penetapannya juga melalui Mahkamah Syar'iyah, agar kepastian hukumnya dapat diperoleh dan tidak membuka peluang untuk berpindah tangan.
- 3) ketika tanah tersebut kemudian digolongkan ke dalam harta agama, maka pengelolaan juga harus berdasarkan pelaksanaan syariat Islam. Hal ini berarti proses pengelolaannya harus dilakukan dengan serius, penuh kehati-hatian, dan amanah. Dalam hal ini, siapapun yang mengelola harta agama haruslah mempertanggungjawabkan secara "duniawi-akhirat".
- 4) konteks kebencanaan, pengelolaan harta agama sesungguhnya bagian dari upaya untuk menghindari bencana sosial (sebagian bagian dari bencana fisik) yang justru akan menambah permasalahan bagi pemerintah. Dalam konteks Gampong dan Mukim, serta bagi Kabupaten/ Kota, kejelasan pengelolaan juga bisa membantu proses menurunkan angka kemiskinan yang terjadi di Aceh, khususnya pada wilayah-wilayah yang terkena bencana dan dampaknya.

Proses menyelesaikan problem kemiskinan, pengelolaan harta yang tidak diketahui ahli warisnya bisa menjadi salah satu jalan keluar. Syaratnya adalah Baitul Mal Kabupaten/Kota dan Baitul Mal Gampong harus membagi peran. Memang pengelolaan sebagaimana ditentukan dalam ketentuan perundang-undangan, bahwa pengelolaan tersebut pada Baitul Mal Kabupaten/Kota. Namun harus dipahami bahwa ketentuan Perundang-undangan juga menentukan bahwa Baitul Mal Mukim dan Baitul Mal Gampong dikenal dalam lapisan struktur Baitul Mal di Aceh.

Dengan demikian bila dalam kenyataan tidak menimbulkan rasa saling percaya, maka secara internal hal tersebut harus diselesaikan dan dibicarakan secara terbuka. Baitul Mal Kabupaten/kota dan Baitul Mal Gampong harus duduk membicarakan bagaimana mekanisme yang tepat dalam pengelolaan harta yang tidak diketahui ahli warisnya, agar tidak bertentangan dengan pelaksanaan syariat.

#### **IV. SIMPULAN DAN SARAN**

Berdasarkan penjelasan di atas, dalam penelitian ini terdapat beberapa kesimpulan penting, adalah sebagai berikut:

- 1) Baitul Mal Banda Aceh belum terlihat proaktif dalam menelusuri keberadaan tanah yang tidak ada atau tidak diketahui ahli warisnya, walau dalam ketentuan perundang-undangan ditentukan bahwa Baitul Mal memiliki kewenangan untuk itu. Berdasarkan kasus di Banda Aceh, temuan mengenai tanah korban tsunami yang tidak ada atau tidak diketahui ahli warisnya diketahui ketika ada proyek pembangunan drainase yang ketika mau dibebaskan tanah tidak ada yang menerima ganti rugi, sedangkan ganti kerugian tersebut harus segera dituntaskan untuk tidak matinya anggaran. Dalam hal penentuan suatu tanah tidak diketahui ahli warisnya, sebenarnya Pemerintah sudah menyediakan 16 varian yang ditemukan dalam Buku Rencana Tata Ruang dan Pertanahan. Namun demikian 16 varian tersebut membutuhkan konsep penemuannya di lapangan.
- 2) Pemerintah melalui Baitul Mal tidak memiliki data mengenai tanah-tanah korban tsunami yang tidak diketahui ahli warisnya. Berdasarkan kasus Banda Aceh, ada sekitar 23 kasus, dimana sekitar 12 kasus sudah diambil kembali oleh pemiliknya. Banyaknya jumlah yang sudah diambil kembali, lebih terlihat suasana politis ketimbang problem hukum, yakni Pemerintah Kota yang harus segera membayar ganti kerugian untuk menghindari mati anggaran, makanya kemudian dipercepat proses permohonan kepada Mahkamah Syar'iyah, padahal di lapangan belum tentu sebagaimana yang dimohonkan.
- 3) Pemerintah sudah mengeluarkan kebijakan dalam menyelesaikan sekaligus menghindari berbagai masalah di kemudian hari berkait dengan penyelesaian harta korban tsunami yang tidak ada atau tidak diketahui pemilik dan/atau ahli warisnya di Kota Banda Aceh. Pada kenyataannya karena tidak jelasnya pendataan, menyebabkan kebijakan tersebut terkesan belum optimal. Kebijakan itu sendiri sangat penting untuk menghindari terjadinya bencana sosial dalam masyarakat. Berdasarkan temuan lapangan, kondisi berimplikasi pada tidak jelasnya

proses pertanggungjawaban kewenangan yang telah ditentukan dalam ketentuan perundang-undangan, yakni dalam proses menemukan dan pengelolaan tanah yang tidak diketahui ahli warisnya.

Sementara yang dapat disarankan, agar Baitul Mal Kabupaten/Kota dan Baitul Mal Gampong harus membangun rasa saling percaya, mulai dari memetakan tanah yang tidak diketahui ahli warisnya. Hal ini penting, karena tanah tersebut, ketika sudah menjadi harta agama, harus dijalankan sesuai dengan ketentuan syariat. Dengan demikian, rasa saling percaya tersebut akan menentukan bagi proses inventarisir dan pengelolaannya.

Berdasarkan penjelasan sebelumnya direkomendasikan, agar tanah-tanah yang sudah ditetapkan sebagai tanah yang tidak diketahui dan/atau tidak ada ahli warisnya, menjadi penting dalam pengelolaannya diarahkan untuk menyelesaikan kenyataan kemiskinan yang ada dalam masyarakat. Artinya tanah tersebut harus memberi salah satu jalan penyelesaian kemiskinan di Aceh, sebagai salah satu sarana mengurangi kebencanaan sosial.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anonimous, *Proteksi Hukum atas Status Tanah Korban paska bencana Gempa Bumi dan Tsunami; Di wilayah Kota Banda Aceh dan Aceh Besar*, Banda Aceh, Kata Hati Institute, 2006.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UU Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Djambatan, 2003.
- Hermanto, Budi, *Tinjauan Hukum atas Pengakuan Kepemilikan Hak atas Tanah oleh Penyewa, Studi Kasus di Kampung Jawa Banda Aceh*, Tesis, Medan, Magister Kenotariatan Universitas Sumatera Utara, 2009.
- Ismail, Ilyas, "Desentralisasi Kewenangan bidang Pertanahan berdasarkan UU No. 11 Tahun 2006", dalam *Jurnal Media Hukum* Vol. 17 No. 1 Juni 2010.
- Kadriah, "Hak Kepemilikan atas Tanah Perempuan Paska Tsunami", artikel dalam *Jurnal Kanun* No. 48 edisi Desember 2009.
- Manan, Afifuddin dan Amirullah, *Analisis Yuridis Hak Pemilikan atas Tanah, Studi Kasus di Gampong Alue Naga Banda Aceh*, Banda Aceh, The Aceh Institute, 2006.
- Sitorus, Oloan dan HM Zaki Sierrad, *Hukum Agraria di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasi*, Yogyakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006.

## Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Penanganan Permasalahan Hukum dalam Rangka Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara. Kemudian ditetapkan menjadi UU No. 48 Tahun 2007.

UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

---

UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Ketentuan Agraria

Qanun No. 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal

Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2007 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas, Lembaga Teknis Daerah, dan Lembaga Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Peraturan Gubernur Nomor 11 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Harta Agama yang Tidak Diketahui Pemilik dan Ahli Warisnya serta Perwalian.

Ketetapan Mahkamah Syar'iyah Banda Aceh No. 60/Pdt.P/2010/MS-Bna

Ketetapan Mahkamah Syar'iyah Banda Aceh No. 73/Pdt.P/2010/MS-Bna