

DASAR PENTADBIRAN TANAH DI NEGERI KELANTAN: KAJIAN PERBANDINGAN DENGAN HUKUM ISLAM

Oleh : Husam Musa^{*}

Abstrak

Artikel ini menjelaskan sedikit sebanyak dasar pentadbiran tanah di negeri Kelantan. Kanun Tanah Negara (KTN) yang diterimapakai di negeri-negeri Semenanjung Malaysia termasuk negeri Kelantan, kebanyakan bertepatan dengan Islam. Namun beberapa pindaan perlu dilakukan bagi pemurnian Kanun Tanah Negara agar keseluruhannya menepati kehendak Syarak.

This article explains about the foundation of land management in Kelantan. Land National act was already practiced in all peninsular country in Malaysia including Kelantan and it was accordance to Islam. However, there are several things that we have to concern about in order to complete National Land Act for the whole according to the Shariah.

يوضح هذا المقال الأصول في إدارة الأرض بولاية كلنتان حيث أنها مثل ولاية أخرى بماليزيا، تقبل قانون الأرض الوطني الذي يكون أكثر فصول متفقاً مع الشريعة الإسلامية غير أن هناك يحتاج إلى بعض التعديلات لتوافق مع الشريعة الإسلامية

Muqaddimah

Sejarah dasar pentadbiran tanah *ala-British* di Malaysia bermula di Singapura dan Melaka, dua Negeri selat di bawah takluk British ketika itu. Dasar yang dikuat-kuasakan dikedua-dua negeri tersebut pada tahun 1824 bermula apabila British menggubal Akta 6 George IV C.85. Kemudian, pada tahun 1833 satu Suruhanjaya ditubuhkan oleh pemerintah Inggeris di Pulau Pinang yang bertujuan untuk menyiasat dan menyelesaikan tuntutan tanah di negeri tersebut. Akta yang dikenali sebagai Akta Tanah Negeri selat (Straits land Act) mengandungi tiga aspek pentadbiran tanah :

^{*} Exco Kerajaan Negeri Kelantan.

- i. Penubuhan Pejabat Tanah untuk mengeluarkan hak milik dan untuk merekodkan urusan jual-beli bagi tujuan dokumentasi dan simpanan
- ii. Pemungutan cukai tanah
- iii. Untuk membolehkan pengukuran tanah dijalankan

Manakala perkembangan dasar pentadbiran tanah di **Negeri-negeri Melayu Bersekutu** bermula apabila pihak British memperkenalkan **Sistem Torrens**. Di **Negeri-negeri Melayu Tidak Bersekutu** (khususnya Kelantan) walaupun pada awalnya undang-undang yang diguna-pakai adalah pencampuran di antara **Undang-Undang Tanah Adat** atau system pegangan (tanah) Melayu dan **Undang-undang Siam**, namun bermula pada tahun 1926 undang-undang tersebut telah discragamkan apabila Undang-undang tanah Inggeris dan **Sistem Torrens** di perkenalkan oleh penjajah Inggeris.

Di Kelantan kerajaan negeri telah membuat Enakmen yang konsisten dengan **Sistem Torrens** iaitu **Enakmen Tanah No.26** pada tahun 1938. Dengan pengenalan enakmen tersebut pendaftaran hak milik tanah telah diperkenalkan di Kelantan secara rasmi tetapi melibatkan sedikit pindaan bagi disesuaikan dengan keadaan dan keperluan negeri tersebut¹. Enakmen ini kekal diguna pakai sehinggalah **Kanun Tanah Negara** digubal pada tahun 1965. Tujuan kanun yang berasal dari Australia Selatan ini digubal ialah untuk menyatukan penggunaan **Sistem Torrens** sepenuhnya diseluruh Semenanjung Malaysia.

Pentadbiran Tanah Di Malaysia dan Di Kelantan

Perlembagaan Malaysia dengan jelas menyatakan bahawa sejauhmana yang bersangkutan dengan isu dan hal ehwal tanah, Kerajaan Persekutuan mempunyai kuasa pentadbiran yang terbatas. Tetapi Kerajaan Persekutuan boleh mencampuri urusan pentadbiran tersebut dalam dua perkara :

Pertama, melalui perkara 91 Perlembagaan Persekutuan, Majlis Tanah Negara yang dipengerusikan oleh seorang Menteri Persekutuan mempunyai tanggungjawab untuk membuat dasar berhubung tanah dan mengawal serta serta memajukan penggunaan tanah.

Kedua, Jabatan Ukur yang terdapat di Negeri-negeri adalah satu jabatan yang terletak bawah Kerajaan Persekutuan dan ianya diletak di bawah kawalan Menteri Persekutuan. Implikasinya ialah wang bayaran untuk pengukuran tanah adalah dimasukkan ke dalam hasil Kerajaan Persekutuan.

Jika ditinjau lebih teliti Kanun Tanah Negara (KTN), jentera pentadbiran tanah Negara boleh dipecahkan kepada dua peringkat :

1. Jentera Pentadbiran Peringkat Persekutuan
2. Jentera Pentadbiran Peringkat Negeri-negeri

Disebabkan tajuk perbincangan lebih mengkhusus kepada Dasar Pentadbiran Tanah Kelantan, kertas ini akan memfokuskan hanya kepada peringkat kedua jentera pentadbiran tanah iaitu peringkat negeri sahaja.

Dalam melicinkan pentadbiran tanah, pihak Berkuasa Negeri (dalam konteks ini Negeri Kelantan) dibenarkan membahagikan pentadbiran tanah kepada beberapa kawasan di mana pembahagian ini mesulah terlebih dahulu disiarkan melalui Warta Negeri. Kategori kawasan tersebut ialah seperti berikut :

1. Daerah-daerah
2. Daerah-daerah kecil
3. Mukim
4. Bandar atau pekan (selepas pengukuran dan penentuan dibuat oleh Pengarah Ukur)
5. Mangubah atau meminda sempadan mana-mana daerah, daerah kecil, mukim Bandar atau pekan.

Perlu juga dinyatakan di sini bahawa Kerajaan Negeri berhak membuat peristiharan berpanduakn peruntukan **Seksyen 11, KTN** sebarang perubahan yang difikirkan perlu mengikut keadaan semasa kategori-kategori yang dinyatakan di atas. Misalnya, pengistiharan Daerah Kecil Gua Musang dilakukan oleh Kerajaan Kelantan pada tahun 1976 di mana semua tanah-tanah yang terletak di dalam Mukim Galas, Nenggiri dan Ulu Lebir di Daerah Ulu Kelantan menjadi satu **Daerah Kecil Gua Musang**.

Begitu juga pihak berkuasa negeri berkuasa melantik beberapa pegawai Negeri yang terdiri dari seorang Pengarah Tanah dan Galian Negeri, seorang Pendaftaran Hakmilik, seorang Pengarah Ukur, beberapa orang Timbalan Pengarah Tanah dan Galian Negeri, Timbalan Pendaftaran Hakmilik, Penolong-penolong Pentadbir Tanah Jajahan, Pegawai –pegawai Ukur, Pegawai-pegawai Penempatan dan pegawai-pegawai lain yang difikirkan perlu untuk melicinkan pentadbiran tanah negeri.

Di samping kuasa perlantikan di atas Kerajaan Negeri boleh juga mewakilkan kuasa kepada Pengarah Tanah dan Galian Negeri, Pendaftar Hakmilik, Pentadbiran Tanah Jajahan atau pegawai-pegawai yang dilantik supaya melaksanakan sebarang kuasa dan tanggungjawab yang diberikan kepada atau yang dikenakan kepada pihak berkuasa Kerajaan Negeri oleh KTN. Di

Kelantan, pihak Kuasa Negeri mewakilkan kuasa kepada pegawai-pegawai yang dilantik di bawah seksyen 12(1), untuk melaksanakan kuasa-kuasa yang diperuntukan di bawah seksyen 124(1)(c), KTN, kepada :

1. Pengarah Tanah Negeri, kuasa untuk meluluskan permohonan bagi pemindahan syarat nyata atau sekatan kepentingan yang disebut di atas tanah pertanian yang dipegang samada melalui Daftar Hakmilik tetap atau Hakmilik Sementara, bagi maksud menanam tanaman tambahan di atas tanah itu, dan
2. Pentadbir Tanah Jajahan, suatu kuasa meluluskan permohonan pemindahan syarat nyata atau sekatan kepentingan yang disebut di atas tanah pertanian yang dipegang di bawah hakmilik Pejabat Daerah, bagi maksud menanam tanaman tambahan di atas tanah tersebut.

Selain dari itu, untuk melicinkan lagi urusan pentadbiran tanah, pihak berkuasa Negeri dibenarkan membuat Kaedah-kaedah Am dan Peraturan-peraturan yang boleh dilaksanakan di peringkat negeri.² Ianya meliputi, antara lain:

1. Cara permohonan tanah Kerajaan.
2. Pengeluaran Lesen Pendudukan Sementara, permit untuk mengeluarkan bahan bantuan dan permit untuk kawasan peliharaan binatang.
3. Pengawalan dan pengurusan tanah rezab serta pemajakan
4. Penjualan tanah secara lelong
5. Menentukan kadar cukai-sewa dan premium yang akan dikenakan kepada pemilikan tanah di bawah Kanun Tanah Negara (KTN)
6. Pembayaran dan bayaran sampingan mengenai lesen dan permit yang dikeluarkan di bawah KTN.

Dalam masa yang sama pentadbiran tanah diperingkat Negeri turut memperuntukan kuasa-kuasa Am kepada pengarah Tanah Negeri, Pentaftar Hakmilik, Pegawai-pegawai Pentadbiran Tanah Jajahan³.

Berasaskan perbincangan di atas adalah jelas bahawa selagimana ianya tidak bercanggah dengan peruntukan yang terkandung di dalam Perlembagaan Persekutuan dan KTN pihak berkuasa Negeri mempunyai kuasa untuk mentadbir dan mengurus tanah disetiap negeri.

Persoalannya sekarang ialah adakah peruntukan yang sedia ada yang mana diguna-pakai oleh kerajaan Negeri kini untuk urusan pentadbiran tanah di Kelantan selaras dengan yang diperuntukan di bawah pentadbiran tanah mengikut hukum Islam? Dengan kata lain, adakah Sistem Torrens/KTN

selaras atau bercanggah dengan Hukum Islam dalam isu pentadbiran tanah? Sesungguhnya persoalan inilah yang akan disinggung pada bahagian kedua dan ketiga kertas ini.

Pentadbiran Tanah Dari Perspektif Islam

Barangkali kita semua boleh bersetuju bahawa urusan atau polisi/ dasar pentadbiran tanah adalah secebis dari doktrin Islam yang syumul sifatnya iaitu Islam sebagai *ad-deen* dan Islam sebagai *nizam al-hayah*. Justeru, prinsip-prinsip utama yang harus difahami dan dihayati dalam membincangkan dasar pentadbiran tanah dari perspektif Islam ialah prinsip keadilan, prinsip syura dan prinsip amar ma'ruf serta nahi munkar. Ini disebabkan prinsip-prinsip tersebut berpaksi kepada kepercayaan bahawa kuasa pentadbiran yang mutlak adalah milik Rabb, milik Allah.

Sebuah kerajaan, samada kerajaan Persekutuan atau kerajaan Negeri, hanyalah pentadbiran yang bertindak sebagai wakil Allah di atas muka bumi dan ia bertanggungjawab kepada Allah. Dengan kata lain, kerajaan yang dipilih oleh Ummah tidak lebih dari pemegang amanah Allah yang mana ianya bertanggungjawab mentadbir dan mengurus dengan cara yang terbaik (efisien dan produktif) setiap barangan dan perkhidmatan yang diamanahkan oleh Allah kepadanya untuk dinikmati oleh rakyat/ummah yang melantik mereka. Ini selaras dengan firman Allah yang bermaksud :

" Dan hendaklah kamu hukumkan antara mereka dengan apa yang Allah telah turunkan, dan janganlah kamu menurut hawa nafsu mereka....." (al-Maidah:49)

Gambaran bagaimana urusan pentadbiran telah diimplementasikan dari perspektif Islam memerlukan kita melihat secara selang pandang bagaimana ianya diurus oleh pemimpin Agung umat Islam iaitu Rasulullah s.a.w. Isu pentadbiran tanah di zaman Rasulullah mula mengambil tempat apabila berlaku penaklukan secara aman ke atas tanah Banu Nadhir. Tanah ini telah ditadbirkan secara eksklusif oleh Rasulullah sebagai harta *al-Fai'*. Kemudian pada tahun 7 Hijrah berlaku penaklukan ke atas tanah orang Yahudi di Khaibar. Tanah tersebut telah ditinggalkan oleh Rasulullah kepada penduduk Khaibar untuk diusahakan secara kontrak "*Musaqat*"

Apa yang terserlah dari rentetan sejarah ini ialah di dalam urusan pentadbiran dan pengurusan tanah (dan juga urusan lain) kuasa mutlak terletak pada Rasulullah kerana beliau dalam menjalankan segala urusan dunia mendapat petunjuk langsung dari Allah. Namun demikian Rasulullah tidak memonopoli segala kuasa yang di amanah oleh Allah dan kuasa selaku Ketua Negara Islam

yang diberikan kepadanya oleh umat Islam ketika itu. Sebaliknya Rasulullah turut mendelegasikan beberapa urusan pentadbiran kepada beberapa pegawai untuk melicinkan sistem penyampaianya (delivery system). Roh sistem pentadbiran sedemikian diambil oleh Rasulullah dari ayat yang bermaksud:

“ Bermesyuaratlah engkau (yakni Rasulullah) dengan mereka dalam hal/urusan. Bila engkau membuat keputusan, bertawakkallah kepada Allah, kerana Allah mengasibi mereka yang bertawakkal kepadaNya” (al-Imran:159).

Untuk menguruskan pentadbiran tanah di wilayah-wilayah takluk Islam Rasulullah telah melantik Gabenor. Di antara yang terkenal ialah Muaz bin Jabal, Abu Musa Asy'ari, Yazid bin Abu Sufian dan Amru Ibnu-Ass. Apabila timbul masalah yang berhubung-kait dengan urusan tanah (begitu juga dengan lain-lain urusan) keputusan akhir datangnya dari Rasulullah melalui wahyu yang diturunkan oleh Allah.

Namun persoalan timbul selepas kewafatan Rasulullah. Bagaimanakah urusan pentadbiran tanah dilakukan? Tanggungjawab ini telah dipindahkan kepada Khalifah yang merupakan pegawai eksekutif tertinggi yang memimpin umat Islam. Sebagaimana yang ditunjukkan oleh Rasulullah semasa hayatnya, Khalifah yang memimpin umat Islam selepas kewafatan Rasulullah turut mendelegasikan kuasa pentadbiran kepada Menteri (Wazir), Gabenor dan pegawai-pegawai dipelbagai Jabatan Pentadbiran termasuk hal ehwal tanah. Khalifah mempunyai kuasa pemutus kepada masalah pentadbiran. Beliau akan meneruskan apa yang telah diputuskan oleh Rasulullah, jika masalah tersebut mempunyai persamaan dengan masalah yang dikemukakan oleh Rasulullah. Namun bagi masalah yang baru yang mana tidak timbul semasa hayat Rasulullah beliau akan memutuskan perkara tersebut secara mentafsir (kerana Khalifah adalah juga seorang Mujahid) ayat-ayat Allah (Al-Quran) atau bermesyuarat dengan mereka yang arif dengan hukum Allah seperti Menteri, Mufti dan pegawai-pegawai eksekutif yang lain⁴.

Satu bentuk sistem pentadbiran yang sistematik dan telus, selepas kewafatan Rasulullah dan Abu Bakr, ialah yang diperkenalkan oleh Khalifah Umar al-Kattab (633H-644H). Bagi tujuan penyampaian maklumat yang berkesan dan pantas Umar telah membahagikan wilayah pemerintahan Islam kepada enam yang utama: Mekah, Madinah, Syam, Basrah, Kufah dan Mesir. Masing-masing mempunyai seorang gabenor yang dilantik oleh Umar. Beliau, yakin Umar, juga merupakan perintis kepada amalan pentadbiran yang berdasarkan kepada pengasingan kuasa (separation of power), satu amalan pentadbiran yang diguna-pakai oleh majoriti Negara-negara di dunia termasuk Malaysia.

Seperti yang diriwayatkan oleh Abu Yusuf, Umar telah menghantarkan satu delegasi yang terdiri dari tiga orang ke Iraq. Seorang daripadanya ditugaskan untuk memimpin imam sembahyang dan peperangan, seorang ditugaskan dalam pentadbiran keadilan dan perbendaharaan, manakala seorang lagi ditugaskan bagi mengukur tanah-tanah baru yang akan dikenakan cukai⁵. Khusus dalam urusan pentadbiran tanah Umar telah menggalakkan pembukaan tanah-tanah baru dengan memberikan hakmilik kepada sesiapa yang mengusahakan tanah tersebut secara produktif.

Dasar pentadbiran tanah yang diperkenalkan oleh Umar, antara lain, ialah:

1. Dasar mengambil balik tanah-tanah dan membayar pampasan dari wang baitulmal (perbendaharaan Negara).
2. Urusniaga dan jualan tanah kharaj adalah dianggap kontraknya batal dan tidak sah.
3. Pembukaan tanah baru sama ada dalam bentuk pemberian hak milik secara *iqta'*, *tahjir* atau *ihya'* hendaklah dimajukan dalam masa tiga tahun. Jika tidak dimajukan dalam tempoh tersebut hak milik tersebut akan ditarik balik oleh pemerintah dan diberikan kepada orang lain yang lebih berhak.
4. Negara boleh merampas atau mengambil balik tanah yang dimiliki oleh orang perseorangan demi kepentingan Negara atau ummah tanpa apa-apa bayaran pampasan.
5. Tanah hima (kawasan simpanan untuk ragutan haiwan ternakan) adalah khusus untuk orang miskin dan bukan untuk kegunaan orang kaya.
6. Harta ghanimah tidak alih seperti tanah yang ditadbir oleh Negara dan tidak dibahagi kepada tentera Islam.

Perlu juga disebutkan di sini bahawa dasar pentadbiran tanah dari perspektif Islam mempunyai kaitan yang intim dengan kaedah dan prinsip pengagihan tanah.

Prinsip dan Pengagihan Tanah Dari Perspektif Islam.

Sepanjang sejarah pemerintahan Islam, khususnya dalam aspek pentadbiran tanah, prinsip dan kaedah yang digunapakai oleh Khalifah untuk mengagihkan tanah kepada umat Islam adalah berdasarkan kepada jenis-jenis tanah yang mana dikategorikan seperti berikut :

- 1) Tanah yang ditakluki

Prinsip pertama yang digunapakai terhadap tanah yang dimiliki oleh kerajaan Islam secara peperangan ialah ianya "hak milik Allah dan Rasul-Nya". Ini sejajar dengan firman Allah,

"Mereka bertanya kepadamu tentang (pembahagian) harta rampasan perang. Katakanlah, Harta rampasan perang itu kepunyaan Allah dan Rasul" (al-Anfal :1)

Prinsip kedua ialah tanah tersebut diagihkan kepada masyarakat umum di mana keutamaan diberikan kepada golongan tentera, penduduk asal kawasan berkenaan dan orang-orang miskin yang tidak mempunyai pekerjaan⁶.

Secara spesifik, kaedah pembahagian tanah yang dilakukan oleh khalifah (pemerintah) boleh dijelaskan melalui ungkapan-ungkapan Yahya bin Adam. Kata beliau :

1. Khalifah (pemerintah) mempunyai hak untuk membahagikan tanah di kalangan orang ramai dan mengenakan cukai terhadap mereka (sebagai sewa tanah).
2. Jika difikirkan wajar, pemerintah boleh mengeluarkan perbelanjaan dari baitulmal untuk mengusahakan tanah. Dalam kes ini kedudukan petani sebagai buruh dan semua hasil tanaman akan menjadi milik Negara.
3. Pemerintah boleh memberi sebahagian tanah kepada orang-orang tertentu sebagai hadiah jika difikirkan langkah tersebut akan memberi faedah yang maksimum kepada masyarakat.
4. Jika terdapat di kalangan orang Islam yang tidak berkeupayaan untuk mengusahakan tanahnya, kerja-kerja pemulihan akan dilakukan oleh pemerintah. Bayaran balik dari hasil pengeluaran tanah akan dibuat kepada kerajaan dan sebaliknya adalah menjadi hak milik pemilik tanah, boleh digunapakai bagi mengusahakan tanah terbiar.

2) Tanah Kontrak (perjanjian).

Jika masyarakat mahu mengikat kontrak dengan pemerintah dalam urusan tanah ianya adalah diharuskan seperti ayat yang terkandung dalam al-Quran :

" Dan jika mereka condong kepada perdamaian, maka condonglah kepadanya dan bertakwalah kepada Allah " (al-Anfal: 61).

Prinsip asas dalam kontrak ini mengikut Abu Ubaid ialah,

“ Jika pihak yang membuat perjanjian tersebut tidak berupaya membayar jumlah yang telah ditetapkan (yang dipersetujui di dalam kontrak), ia mestilah dikurangkan menurut kemampuan dan kuasa mereka untuk membayar kerana Rasulullah melarang daripada mengenakan bayaran yang berlebihan, tetapi tidak melarang daripada mengurangkan jumlah pembayaran (sewa).

3) Tanah yang Dimiliki Umat Islam.

Prinsip yang digunakan untuk semua masyarakat (arab dan bukan arab) seperti mana yang disebut oleh Abu Yusuf ialah :

Jika penduduk dalam sesebuah negara memeluk Islam, nyawa mereka akan selamat. Semua harta yang dimiliki pada masa tersebut kekal milik mereka. Tanah mereka akan menjadi milik mereka dan mereka akan diberi layanan sebagai ushr. Apabila penduduk-penduduk Madinah menganut Islam, semua harta mereka kekal menjadi milik mereka. Layanan yang sama juga diberi kepada penduduk Taif dan Bahrain. Sesiapa dari kalangan orang Badui yang memeluk Islam dibenarkan memiliki tanah dan telaganya, tiada sesiapa yang boleh melakukan sesuatu yang boleh mengganggukan hak miliknya. Walau bagaimanapun, semua penduduk tidak mempunyai hak untuk menghalang binatang dan kambing bebiri daripada meminum air, atau menyekat binatang-binatang dan unta daripada memasuki tanah mereka -

Tambah Abu Yusuf lagi :

Tanah mereka diberi layanan sebagai ushri dan kekal dengan keadaan demikian. Mereka mempunyai hak terhadap harta pusaka serta hak untuk menjual dan membeli harta mereka⁷.

4) Tanah Negara

Semua tanah yang tidak berpenghuni dan tidak dimiliki oleh sesiapa diisytiharkan sebagai tanah hak milik Negara. Pemerintah boleh mengagihkan tanah tersebut yang dikenali sebagai *Qithai* dalam dua bentuk. **Pertama**, tanah diberi untuk pemulihan (untuk memulakan kehidupan baru) kepada orang-orang yang mengusahakannya sendiri. **Kedua**, ia diberikan kepada orang-orang yang melakukan khidmat cemerlang kepada masyarakat, tetapi mereka tidak dapat mengusahakan sendiri tanah tersebut. Mereka mengamanahkan kepada orang lain untuk mengusahakannya yang mana hasil pengeluarannya atau pendapatannya dikongsi sama.

Di samping pemakaian prinsip untuk kebajikan masyarakat, tanah ini diagihkan berdasarkan prinsip masalah yang dikaitkan dengan keperluan dan suasana semasa. Menurut Syah Waliullah,

“pemerintah mempunyai kuasa untuk memberi tanah :....., dan jika kemudiannya pemerintah merasakan tidak wajar menjadikan orang itu sebagai pemiliknya, pemerintah boleh menjadikan orang tersebut hanya sebagai yang menikmati faedah daripada hasilnya”⁸

Terdapat tiga jenis tanah yang tergolong dalam kategori ini⁹:

- 1- Tanah kontang
- 2- Tanah terbiar
- 3- Tanah Negara.

Syarat-syarat pemberian tanah Negara ialah berdasarkan kepada kriteria-kriteria berikut :

- a) Demi faedah sosial.
- b) Kerana kerja kebajikan umum.
- c) Kerana keupayaan dan keperluan orang ramai.

5) Tanah Kontang.

Tanah-tanah berikut dikategorikan sebagai tanah kontang (kering) :

- 1- batu-batu keras atau tanah berpasir.
- 2- Dataran yang luas.
- 3- Tanah-tanah tinggi yang kering.
- 4- Tanah yang diliputi semak, kawasan yang menakung air atau dilanda banjir tidak dapat bercucuk tanam.
- 5- Semua tanah dikelilingi tasik, sungai dan lain-lain yang tidak dapat diusahakan.

Pengagihan tanah seperti ini boleh dilakukan berdasarkan kepada prinsip / kaedah yang ditunjukkan oleh Kahlifah Umar Abdul Aziz :

" Pengagihan semua tanah Negara boleh digunakan di kalangan orang ramai dan penerimaan apa-apa cukai (sewa) daripada tanah-tanah itu bergantung kepada ciri basil pengeluaran yang akan digunakan untuk membuat pembayaran kepada Khalifah/pemerintah. Jikalau tanah tersebut sangat daif (tidak subur/kontang) dan memerlukan tambahan modal dan buruh, tanah-tanah itu akan dibagikan secara percuma di kalangan mereka. Jika tiada seorang pun untuk mengusahakannya, ia sewajarnya dikerjakan dengan perbelanjaan Negara (melalui perbendaharaan Negara) tetapi jangan ditinggalkan terbiar"¹⁰ "

Pengecualian kepada kaedah pengagihan ini ianya tidak termasuk tanah-tanah yang berhampiran dengan Bandar yang mana diperlukan oleh orang ramai untuk pebagai kegunaan secara kolektif seperti tanah perkuburan, padang ragut dll.

6) Tanah Bebas

Tanah yang termasuk dalam kategori ini ialah semua tanah yang bukan dihasilkan melalui daya usaha manusia dan tenaga seorang individu. Ianya ialah seperti :

- 1- Padang rumput
- 2- Hutan.
- 3- Lombong

Prinsip asas yang digunapakai di dalam konteks ini ialah :

" Sebagaimana sesiapa pun tidak dibenarkan memberi tanah yang mengandungi air kepada mana-mana individu (atau kumpulan individu) begitu juga memberi barang-barang ini (lombong, hutan dan padang ragut) kepada seseorang adalah haram kerana semua orang mempunyai hak/ bahagian yang sama terhadapnya "¹¹ "

Dengan erti kata yang lain tanah-tanah yang mempunyai ciri-ciri tersebut mestilah diletakkan di bawah pentadbiran pemerintah secara langsung.

Dasar Pentadbiran Tanah : Perbandingan Antara Sistem Torrens / Kanun Tanah Negara Dengan Sistem Islam.

Perbincangan hanya dijuruskan kepada meleraikan dua (2) persoalan pokok berikut sahaja.

- 1- pelupusan tanah.

2- Hak milik dan kepentingannya.

1) Pelupusan tanah.

a) Menurut perspektif KTN

Pelupusan ialah suatu pengurniaan hak oleh pihak berkuasa negeri kepada individu atau sesuatu badan ke atas tanah, harta tanah atau sumber asli, di mana ketiadaan hak sedemikian itu, seseorang yang melakukan sesuatu atas itu dianggap mencerooboh atau mencuri¹². Pelupusan tanah adalah di bawah bidang kuasa kerajaan negeri yang mana dijelaskan secara lebih terperinci oleh KTN mengenai kaedah-kaedahnya :

- 1- Memberi milik tanah kerajaan
- 2- Merizabkan tanah kerajaan dan memberi pajakan tanah rizab.
- 3- Membenarkan pendudukan tanah kerajaan, tanah rizab dan tanah lombong di bawah lesen pendudukan sementara (TOL).
- 4- Membenarkan bagi mengeluarkan dan megambil dari sesuatu tanah bahan batuan selain daripada hutan simpanan, logam dan galian melalui permit.
- 5- Mengeluarkan permit bagi penggunaan ruang udara atas tanah kerajaan atau tanah rizab.

Dalam pelupusan tanah pihak berkuasa negeri boleh mengenakan cukai sewa, premium, kategori penggunaan tanah, dan syarat serta sekatan kepentingan di atas tanah itu. Jika berlaku pelanggaran terhadap syarat-syarat ini dan syarat-syarat tambahan yang lain (jika ada) pentadbir tanah jajahan boleh mengenakan denda ke atas pemilik tanah tersebut dan pentadbir tanah jajahan boleh merampas tanah itu sekiranya keadaan tidak diperbaiki.

Mengikut KTN, tanah yang diberi milik akan kembali diletakkan haknya di bawah pihak berkuasa negeri di dalam keadaan berikut.

- 1- Ketika tamat tempoh pajakan Negeri, TOL dan permit.
- 2- Perintah rampas-sita di atas alasan tidak membayar cukai sewa atau pelanggaran syarat.
- 3- Apabila berlaku kematian seseorang tuan punya tanah tanpa waris dan peninggalan hak milik oleh tuan punya.

- 4- Apabila diserahkan kembali milik tanah itu kepada Pihak Berkuasa Negeri.
- 5- Apabila berlaku hakisan laut dan dasar sungai, maka tanah yang menjadi perkautan itu menjadi tanah kerajaan.
- 6- Jika tanah itu telah ditinggalkan oleh tuan punya selama 7 tahun.

Sementara itu orang-orang yang dilupuskan tanah mestilah mempunyai ciri-ciri berikut :

- 1- Manusia dewasa selain kanak-kanak. Mengikut Akta Umur Kedewasaan 1971, umur dewasa ialah 18 tahun ke atas.
- 2- Perbadanan yang diberi kuasa di bawah perlembagaannya memiliki tanah.
- 3- Raja-raja pemerintah, kerajaan, organisasi dan lain-lain orang yang diberi kuasa untuk memegang tanah di bawah peruntukan Ordinan Keistimewaan Diplomat dan Konsul, 1957.
- 4- Mana-mana yang diberikan secara nyata untuk memegang tanah di bawah mana-mana undang-undang bertulis lain, seperti pertubuhan yang didaftarkan di bawah Akta Pertubuhan, 1966 dan Kesatuan-kesatuan sekerja yang didaftarkan di bawah Ordinan Kesatuan Sekerja, 1959.

Walau bagaimanapun seseorang atau sesuatu badan berikut adalah dilarang memiliki beberapa jenis tanah berikut :

- a- Kawasan Simpanan Melayu.
- b- Dalam Kawasan Simpanan Orang Asli.
- c- Tanah di Kelantan hanya dibenarkan rakyat Kelantan (Native of Kelantan) sahaja untuk memiliki tanah¹³.

B. Menurut Perspektif Islam

Kaedah Pelupusan

Mengikut As-Sayuti kaedah pelupusan tanah adalah melalui penerokaan tanah (*ihya'*), warisan, hibah, pertukaran/transaksi (jual beli), wasiat, wakaf, ghanimah dan *sadaqah*. Sementara itu jumhur ulamak berpendapat bahawa pelupusan tanah boleh berlaku secara *iqta'* dan *tahjir*.

Kaedah Iqta'

Iqta' bermaksud pemberian tanah milik Allah oleh pemerintah kepada seseorang yang pada pandangannya adalah berhak untuk menerima pemberian tersebut. *Iqta'* terbahagi tiga iaitu *iqta' istiqlal*, *iqta' irfaq*, *iqta' tamlik*.

Iqta' istiqlal ialah pemberian kawasan tanah dengan mengenakan cukai yang mesti dibayar oleh penduduk tertentu sebagai bayaran kepada penggunaan tanah yang diusahakannya untuk mendapatkan sara hidup.

Iqta' irfaq ialah pemerintah melupuskan sesuatu tempat atau kawasan yang terletak di kawasan awam seperti jalan raya, halaman masjid, kawasan bandar, pasat dan sebagainya kepada orang-orang tertentu, yang menggunakan tempat tersebut untuk tujuan perniagaan, dengan syarat pemberian tersebut tidak mengganggu orang awam yang lain.

Iqta' tamlik pula ialah pemerintah memberi hak pemilikan penuh sekeping tanah kepada seseorang untuk digunakan oleh penerimanya dan dia mesti berkemampuan untuk mengusahakannya.

Sesungguhnya, ketiga-tiga kaedah pelupusan tanah yang digariskan oleh Islam ini selaras dengan yang dipraktikkan oleh pemerintah pusat dan negeri di Malaysia. Ini disebabkan *iqta' istiqlal*, *iqta' irfaq* dan *iqta' tamlik* adalah secucuk dengan konsep Pegangan Pajak (Leasehold), Lesen Pendudukan Sementara (TOL) dan Pemberi-milikan Bebas (Freehold) dalam KTN.

Penerima Tanah Yang Dilupuskan

Mengenai siapa yang berhak ke atas tanah yang di*iqta'*kan tersebut, jumhur fuqaha berpendapat bahawa hak seseorang ke atas tanah tidak akan berkuatkuasa selagi orang yang menerima *iqta'* tersebut tidak mengihya'kannya (menghidupkannya atau mengusahakannya)¹⁴.

Tempoh Masa Tanah Perlu Diusahakan Selepas Pelupusan

Berhubung dengan tanah yang diiqta'kan tetapi gagal diusahakan oleh penerimanya, mazhab Hanafi telah menetapkan tempoh 3 (tiga) tahun. Jika dalam tempoh tersebut tiada usaha dilakukan untuk memajukan tanah tersebut maka haknya ke atas tanah tersebut secara automatik adalah gugur atau terbatal. Ini berbeza dengan KTN yang meletakkan tempoh 7 (tujuh) tahun sebelum tanah yang diberi milik akan kembali diletakkan haknya di bawah pihak berkuasa negeri.

Keluasan Pelupusan Tanah

Menyentuh mengenai keluasan tanah yang diiqta'kan jumhur fuqaha berpandangan bahawa ianya tidak melebihi dari kemampuan individu yang menerima iqta' tersebut untuk mengusahkannya. Kemampuan seperti yang dijelaskan oleh Syafie ialah fizikal dan syarak. Aspek ini tidak diperincikan dalam KTN.

Syarat Mengihya'kan Tanah¹⁵

Kaedah umum yang digariskan oleh Rasulullah ialah "*sesiapa yang menghidupkan tanah, maka tanah itu menjadi hak miliknya*". Ulama kemudian telah memperincikan kaedah umum ini dan ianya berkait rapat dengan jenis-jenis tanah. Untuk tanah pertanian misalnya, tiga syarat dikenakan :

- a) Menandakan sempadan tanah itu supaya dapat dibezakan atau ditentukan miliknya. Dalam KTN ini boleh disamakan dengan mengukur sempadan tanah yang menjadi hak milik seseorang individu.
- b) Meratakan atau membersihkan tanah tersebut.
- c) Mengairi tanah tersebut jika tanah itu kering/kontangmanakala jika tanah tersebut berair/berpaya tanah itu hendaklah dikeringkan.

Kaedah Tahjir

Tahjir ialah perbuatan menanda bidang tanah dengan kayu atau batu. Mazhab Hanbali mentakrifkan tahjir sebagai langkah awal dalam melakukan ihya' sama ada untuk tanah pertanian atau tempat kediaman seperti membuat parit atau dinding. Perlakuan ini walaupun tidak menjanjikan individu

tersebut sebagai pemiliknya, namun ia lebih berhak ke atas tanah tersebut dan boleh dipusakai.

2. Hak Milik dan Kepentingannya

A. Menurut Perspektif KTN

Pemberian hak milik tanah kerajaan berkuatkuasa mulai dari tarikh pendaftaran hak milik. Selagi hak milik belum didaftarkan maka tanah yang diluluskan oleh pihak berkuasa negeri masih lagi tanah kerajaan. Terdapat dua jenis hak milik iaitu hak milik muktamad dan hak milik sementara (bersyarat).

Sementara hak milik muktamad dikeluarkan setelah tanah yang diluluskan pemberian miliknya oleh Pihak Berkuasa Negeri telah diukur dan tanah tersebut telah ditunjukkan di atas pelan yang disahkan oleh pengarah ukur, hak milik sementara (bersyarat) adalah tanah yang diluluskan pemberian miliknya oleh pihak berkuasa negeri tetapi tanah tersebut belum diukur dan disukat secara halus dan belum ditunjukkan di atas pelan yang disahkan oleh pengarah ukur. Namun demikian dari segi hak, kedua-dua hak milik muktamad dan hak milik sementara (bersyarat) adalah sama kecuali satu iaitu sempadan-sempadan tanah yang dinyatakan di atas dokumen hak milik adalah sementara sahaja kerana ia masih belum diukur.

Tanah kerajaan yang diberi milik muktamad mempunyai dua bahagian : pertama, hak milik ke atas tanah itu dan hak milik itu tidak boleh disangkal dan kedua, hak-hak yang berkaitan dengan urusanniaga kepada tuan-tuan tanah seperti menjual, memajak, menyewa dan sebagainya.¹⁶ Sebaliknya, jika terdapat apa-apa peruntukan nyata yang menghadkan kuasa hak tersebut, maka seseorang itu tidak berhak untuk melakukan lebih dari yang dinyatakan di bawah peruntukan tersebut. Umpamanya, seseorang yang telah dilupuskan tanah adalah tidak berhak untuk mengeluarkan logam atau galian dan membawa keluar bahan batuan atau hasil dari hutan yang terdapat dalam atau di atas tanah tersebut.

B. Menurut Perspektif Islam

Pertama, perkataan hak dalam undang-undang Islam adalah merupakan ketetapan atau keputusan yang telah ditentukan oleh Allah. Fuqaha telah mentakrifkan hak sebagai milik (al-milk) yang meliputi harta benda, manfaat, hutang piutang dan hak-hak lain.

Di dalam Islam hak dibahagikan kepada dua jenis. **Pertama**, hak sempurna (tammah). **Kedua**, hak tidak sempurna (naqisah).

Hak milik sempurna diperolehi oleh seseorang dengan berlakunya salah satu dari perkara-perkara berikut :

- i. Akibat dari penguatkuasaan sesuatu kontrak seperti wasiat, jual beli dan hibah.
- ii. Dengan sebab berlakunya syufa, ertinya menggunakan harta tanah tanpa kebenaran tuan punya tanah.
- iii. Penguasaan ke atas harta mubah seperti mengihya'kan tanah mawat dll.
- iv. Melalui pewarisan

Kesemua hak ini boleh dilucutkan atau diambil secara paksa dari pemiliknya apabila perkara-perkara berikut berlaku :

- a) Untuk faedah umum seperti meluaskan jalanraya atau sungai, mendirikan masjid, hospital dll. Nilai pampasan yang setimpal dengan harta itu hendaklah dibayar menggunakan wang baitulmal.
- b) Menjual harta orang yang berhutang yang tidak membayar hutangnya. Wang hasil jualan tersebut digunakan untuk melunaskan hutang si berhutang tersebut.
- c) Mengambil harta tak alih melalui kaedah syufa.

Hak Milik Tidak Sempurna ialah menetapkan hak kepada seseorang dari segi jagaan (raqabah) sesuatu objek tetapi bukan manfaatnya atau menetapkan hak manfaatnya sesuatu objek kepada seseorang tetapi bukan dari segi jagaan (raqabah).

Mengikut mazhab Hanafi Hak Milik Manfaat tergantung kepada **dua** keadaan iaitu **pertama**, yang ada batas waktunya. Hak milik ini mempunyai kaitan dengan seseorang sahaja dan tidak dibolehkan dipindahkan kepada orang lain. Termasuk di dalam kategori ini ialah sewaan, pinjaman, wasiat terhadap manfaat dan wakaf. Kedua, hak milik yang tidak ada batas waktu. Ia, yakni hak milik tersebut, boleh berpindah dari seorang ke seorang yang lain. Ia boleh dipusakai. Ia juga dikenali sebagai **Hak Milik Irtifaq**. Hak ini hanya boleh berlaku kepada harta tak alih sahaja seperti tanah.

Isu yang barangkali memerlukan sedikit perbincangan ialah mengenai kedudukan **Hak Milik Bahan Galian** yang terkandung di dalam tanah yang diiqta'kan oleh pemerintah kepada seseorang. Pendapat yang paling masyhur dan ia bersamaan dengan KTN ialah yang difatwakan oleh Imam Malik. Beliau berijtihad bahawa bahan galian yang terkandung di dalam tanah yang diiqta'kan adalah milik pemerintah di mana manfaatnya untuk dinikmati oleh ummah, bukan individu.

Manakala isu mengenai **Batasan Hak Milik** yang dikenali sebagai "*tabdid al-milkiyyah*" ianya jelas dibincangkan oleh ulamak muktabar. Menurut mereka pemerintah berhak untuk menetapkan had paling maksimum yang boleh dimiliki oleh seseorang atau keluarga terhadap sesetengah harta tak alih (seperti tanah) atau harta alih (seperti harta dan kekayaan). Sebarang pelanggaran kepada batasan yang telah ditetapkan oleh pemerintah membolehkan harta tersebut dirampas (dimilik-negarakan). Memilik-negarakan harta seseorang yang melebihi had yang dibenarkan, mengikut peruntukan dalam hukum Islam, boleh terjelma dalam dua bentuk. **Pertama**, menggunakan kaedah al-ta'mim di mana pemerintah memilik-negarakan harta tersebut dengan membayar pampasan. **Kedua**, menggunakan *musadarah* di mana pemerintah memilik-negarakan harta tersebut dengan tidak membayar pampasan.

Kesimpulan

Dasar Pentadbiran Tanah Dari Perspektif Islam ada berkonsepkan semata-mata untuk memakmurkan bumi di mana kepentingan ummah dan pengagihan pemilikan terhadap tanah membolehkan semua pihak berpartisipasi dalam membangunkan ekonomi Negara yang mana pendekatan diri kepada Allah merupakan matlamat terakhir. Islam menolak sama sekali kekayaan negara/negeri seperti tanah dibolot oleh sekelompok kecil individu sehingga mereka tidak berkemampuan untuk mengusahakannya secara produktif. Perlu juga dinyatakan di sini bahawa peruntukan undang-undang yang terdapat dalam KTN kebanyakan adalah tidak bercanggah dengan hukum Islam. Namun, pembaikan terhadap KTN supaya ianya selaras dengan hukum Islam adalah sangat imperatif. Proses pemurnian ini boleh dilakukan di peringkat Dewan Undangan Negeri Kelantan.

Nota hujung

¹ Ini termasuklah tanah wakaf atau lebih spesifik lagi wakaf khas dimana dianggap sebagai milik persendirian atau individu.

² Tetapi tidak termasuk peraturan-peraturan Jabatan Ukur

³ Sila rujuk akta KTN (pindaan) 1984, Fasa (3) untuk penjelasan lebih detil.

⁴ Sementara itu, untuk pentadbiran harta amanah dan institusi awam, lazimnya khalifah mendelegasikan kepada Qadi (Hakim). Qadi mempunyai kuasa untuk memecat seseorang pemegang amanah (Mutawalli) sesuatu harta jika ia didapati telah melakukan kesalahan dalam mentadbir harta tersebut.

⁵ Sila rujuk *Kitab al-Kharaj*. Praktik ini menyamai amalan pentadbiran moden sekarang yang mengasingkan kuasa kepada Muftim, Pegawai Kewangan Negeri dan Pengarah Tanah dan Galin Negeri.

⁶ Untuk penjelasan detil, sila rujuk *The Message of the al-Quran*, Muhammad Asad, jld 1.

⁷ Sila rujuk *Kitab al-Kharaj*, hlm. 240-242.

⁸ Sila rujuk *Musawwa*, hlm: 405.

⁹ Sila rujuk, *Afzal-ul-Rahman*, 1991

¹⁰ Ibid. hlm :184.

¹¹ Sila rujuk kitab, *Ahkam al-Sultaniyah*, hlm :190.

¹² Sila lihat KTN, 1965, seksyen 5 dan Akta KTN (Pindaan) 1984 untuk maklumat lebih lanjut mengenai istilah pelupusan.

¹³ Sila lihat Mohd Ridzuan Awang, 1987, hal 238 untuk mendapat penjelasan kepada makna istilah "Native of Kelantan".

¹⁴ Imam Syafie berhujah bahawa tanah yang *diqata'kan* (tanah mawat dalam konteks ini) boleh dimiliki semata-mata dengan *ihya'* dimana tidak diwajibkan mendapatkan keizinan pemerintah. Namun pendapat yang dikemukakan oleh Abu Hanifah telah diterima pakai dan dianggap lebih realistik dizaman pemerintahan Othamaniyyah. Undang-undang tanah tersebut yang mana diperkenalkan pada zaman 1274H, ia telah meletakkan keizinaan pemerintah sebagai satu syarat.

¹⁵ Dalam masalah mengihya'kan tanah mawat, Mazhab Hambali tidak membezakan di antara orang Islam dengan orang Kafir Zimmi. Malakala Imam Malik berpendapat bahawa tanah yang diihya'kan oleh orang Kafir Zimmi tidak akan dijadikan hakmilik sekiranya tanah tersebut dalam negara Islam.

¹⁶ Ini termasuk hak: i- untuk mengeluarkan, memindah atau menggunakan apa-apa bahan batuan yang terdapat di dalam atau di atas tanah itu. ii - Menebang, menebas, memusnah atau menggunakan apa-apa hasil dari hutan yang terdapat dalam sempadan tanah tersebut.