

# HUKUM AGRARIA DALAM PERSPEKTIF USHUL FIQH\*

**Ali Sodikin**

*Dosen Jurusan Perbandingan Mazhab dan Hukum Fakultasn Syari'ah dan Hukum  
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, e-mail: [ali\\_sadikin6@yahoo.com](mailto:ali_sadikin6@yahoo.com).*

## **A. Pendahuluan**

Ketika Khalifah Umar bin Khattab membuat kebijakan menghentikan pembagian tanah rampasan perang (*fay'*), banyak sahabat yang mempertanyakan dan bahkan menentang keputusan tersebut. Mereka berargumen bahwa Khalifah Umar menyalahi ketentuan hukum yang sudah berjalan sejak masa Rasulullah hingga pemerintahan Khalifah Abu Bakar. Apa yang diputuskan oleh Umar dianggap keputusan yang sepihak, yang tidak hanya menyalahi aturan hukum yang ada tetapi juga melanggar prosedur penetapan hukum. Keputusan ini bukanlah keputusan kontroversial pertama yang dilakukan Umar, karena sebelumnya dia juga tidak menjalankan hukuman potong tangan bagi pencuri, dan tidak memberikan bagian zakat kepada para muallaf.<sup>1</sup>

Dari perspektif tradisi hukum, keputusan Umar adalah salah, apalagi jika tradisi hukum tersebut dianggap hukum yang legal formal. Pada masa Rasulullah dan Abu Bakar, tanah hasil rampasan perang dibagikan kepada pasukan yang ikut berperang. Jika ketetapan Rasulullah dianggap sebagai hukum yang legal formal, maka ketetapan itu dengan sendirinya menjadi hukum positif yang mengikat untuk dilaksanakan. Namun, jika dilihat dari perspektif filsafat hukum, apa yang dilakukan oleh khalifah Umar harus dilihat dasar dan argumentasinya.

Khalifah Umar berargumen bahwa praktik pembagian tanah rampasan perang kepada pasukan yang ikut berperang berpotensi menimbulkan patronase dalam pemilikan tanah. Pada suatu saat, para pasukan yang sering ikut berperang akan menjadi tuan tanah, karena memiliki tanah dimana-mana. Hal ini tentu saja menimbulkan dominasi atau penumpukan kekayaan yang dilarang dalam ajaran Islam. Oleh karena itu, tidak membagikannya kepada pasukan, berarti melakukan *sadduz*

---

\* Diterbitkan di dalam *Jurnal Mazhabuna, Media Transformasi Pemikiran Islam*, Edisi No. 06 Tahun 2012

<sup>1</sup> Lihat dalam Abu Ameenah Bilal Philips, *Evolusi Fiqih*, terj. Ginus Partadireja (Sumedang: Anjana Pustaka, 2007), hal. 43.

*dzari'ah*, memutus jalan menuju kemudharatan. Dari argumen ini, pendapat Umar dibenarkan menurut ajaran Islam.

Di sisi lain, pembagian tanah rampasan perang kepada para pasukan, sama artinya dengan merebut hak milik warga setempat. Tanah-tanah yang menjadi rampasan tersebut sebelumnya dimiliki masyarakat, baik secara individu maupun sosial. Mengambilnya dan membagikannya sama dengan merampas secara paksa hak milik seseorang. Hal ini tentu merugikan para pemilik tanah sebelumnya, karena mengakibatkan mereka jatuh dalam kemiskinan. Artinya, sesudah wilayah mereka dikuasai oleh pihak luar, merekapun harus kehilangan harta kekayaannya. Hal ini dalam pandangan Umar, akan menimbulkan citra buruk bagi kekuasaan Islam.

Oleh karena itu Umar mengambil kebijakan baru dalam pengelolaan tanah hasil rampasan perang. Tujuannya agar tidak terjadi dominasi pemilikan tanah di kalangan para tentara Islam, dan di sisi lain tetap memberikan jaminan kesejahteraan bagi masyarakat daerah taklukan. Maka, Umar kemudian menempatkan tanah-tanah hasil rampasan perang tersebut sebagai asset Negara, yang pemanfaatannya diserahkan kepada pemilik sebelumnya. Mereka tetap diberi hak untuk mengolah tanah-tanah mereka, namun ada kewajiban membayar pajak (*kharaj*) kepada Negara.<sup>2</sup> Pemasukan pajak dari tanah tersebut dimasukkan ke dalam *Baitul Mal* atau Kantor Kas Negara.

Deskripsi di atas merupakan ilustrasi bagaimana penguasa membuat kebijakan hukum yang tepat. Meski pada awalnya kebijakan tersebut ditentang, namun akhirnya para sahabat memahami dan mendukung kebijakan Umar. Kebijakan khalifah pada masa itu sekaligus menjadi undang-undang yang berlaku. Sehingga, kebijakan Umar tentang tanah dari daerah yang ditaklukkan, membuka adanya konsep baru tentang penguasaan tanah. Keputusan Umar pada masa sekarang ini dapat diibaratkan sebagai Undang-undang Hukum Agraria. Hal terpenting yang harus dilihat adalah, bagaimana sebuah aturan atau undang-undang itu ditetapkan berdasarkan filosofi hukum yang jelas. Sehingga dalam implementasinya menimbulkan kemaslahatan/kemanfaatan bagi negara dan rakyat.

Dalam konteks keindonesiaan, kita melihat banyaknya kasus agraria yang menimbulkan konflik antara Negara, pengusaha, dan rakyat. Meskipun Indonesia sudah memiliki Undang-undang Agraria, namun peraturan perundang-undangan

---

<sup>2</sup> Noel J Coulson, *Hukum Islam dalam Perspektif Sejarah*, terj. Hamid Ahmad (Jakarta: P3M, 1987), hal. 27.

tersebut tidak cukup mampu menyelesaikan konflik-konflik pertanahan. Bahkan tidak jarang, konflik itu justru muncul karena interpretasi sepihak terhadap aturan dalam Undang-undang Agraria. Seperti yang marak pada akhir-akhir ini, banyak terjadi sengketa lahan antara rakyat dengan pengusaha perkebunan tentang siapa yang berhak mengolah tanah tersebut. Parahnya, konflik ini menimbulkan korban di kalangan rakyat.

Tulisan ini mengupas sudut pandang Islam tentang hukum agraria. Meskipun secara khusus tidak ditemukan aturan pertanahan yang rinci dalam sumber hukum Islam, namun bukan berarti Islam tidak *concern* dengan masalah tersebut. Oleh karena itu metode mengupas hukum Islam tentang agraria menggunakan analisis ushul fiqh, khususnya konsep maqashid syari'ah.

Ushul fiqh adalah metode penetapan hukum Islam, yang metode kerjanya dilakukan baik secara deduktif maupun induktif. Dengan metode ini akan ditemukan hubungan antara hukum atau aturan suatu kasus dengan dasar hukum yang menaunginya. Dengan kata lain metode ushul fiqh berfungsi untuk mengantarai antara suatu hukum dengan dalil atau dasarnya. Maqashid syari'ah artinya tujuan penetapan hukum Islam. Konsep ini dimaksudkan untuk menemukan filsafat hukum berlakunya aturan. Hukum Islam secara filosofis ditetapkan untuk mendatangkan kemaslahatan bagi manusia sebagai subyek sekaligus obyek hukum. Tujuan tulisan ini adalah untuk menjelaskan bagaimana konsep hukum Islam dalam kaitannya tentang pemanfaatan dan atau pengelolaan tanah, baik kaitannya sebagai hak milik individu atau hak milik Negara.

## **B. Pemilikan Tanah dalam Hukum Islam**

Konsep Islam dalam hal pemilikan tanah berdasar pada konsep tentang hak milik. Islam mengakui hak milik individu sekaligus hak milik sosial. Dalam pandangan ekonomi Islam, kepemilikan dibagi menjadi tiga, yaitu: kepemilikan individu, kepemilikan umum, dan kepemilikan Negara.<sup>3</sup> Pemilikan individu adalah penguasaan atas zat atau manfaat tertentu yang memungkinkan bagi yang memperolehnya untuk memanfaatkannya secara langsung atau mengambil kompensasi dari barang tersebut.

---

<sup>3</sup>Dwi Condro Triono, *Ekonomi Islam Mazhab Hamfara* (Yogyakarta: Irtikaz, 2011), hal. 317.

Setiap orang memiliki kebebasan untuk mengupayakan sesuatu untuk menjadi hak milik pribadinya, selama cara yang ditempuh tidak melanggar ketentuan yang berlaku. Secara materiil tidak ada batasan dalam hal hak milik individu, namun Islam memberikan kewajiban kepada pemilik hak individu untuk memberikan fungsi sosial untuk setiap harta atau kekayaan yang dimilikinya. Dengan demikian, kebebasan hak milik individu dijamin sepenuhnya dalam Islam, tanpa ada batasan materiil mengenai kuantitasnya.

Pembatasan dalam hal pemilikan individu terletak pada fungsionalisasinya. Islam memberikan sejumlah kewajiban bagi pemilik kekayaan untuk memikirkan komunitas masyarakat sekitarnya. Kewajiban-kewajiban bagi pemilik kekayaan tersebut antara lain: zakat, sadaqah, infak, wakaf, wasiat dan sebagainya.<sup>4</sup> Model pembatasan ini memiliki filosofi hukum dan ekonomi yang mutualistik sifatnya. Kebebasan hak milik individu mendorong setiap orang untuk berusaha semaksimal mungkin mengupayakan kekayaan untuk kesejahteraan hidupnya. Hal ini menunjukkan legalitas pencarian dan pemilikan harta diakui sepenuhnya. Secara ekonomi, pemilik harta dituntut untuk membangun perekonomian sekitarnya dengan cara distribusi pendapatan pribadinya untuk kepentingan sosial. Inilah bentuk mutualisme antara kebebasan hak milik individu dengan pembatasan fungsionalisasi sosialnya.

Dari deskripsi di atas dapat dilihat perbedaan antara kepemilikan menurut Islam dengan sistem kapitalis maupun sosialis. Islam tidak mengenal sistem kapitalis, yaitu bebasnya kepemilikan individu tanpa batas-batas tertentu. Di sisi lain Islam juga tidak mengenal sosialis yang bertumpu pada sentralisasi kepemilikan Negara. Kedudukan hak milik individu dalam Islam bersifat moderat, yaitu Islam membenarkan pemilikan perseorangan tetapi memiliki aturan pembatas yakni fungsionalisasi kepemilikan untuk kemaslahatan sosial.

Kepemilikan umum (*milkiyah 'ammah*) adalah penguasaan untuk memanfaatkan suatu benda oleh sebuah komunitas atas ijin Negara. Benda-benda yang masuk kategori ini biasanya adalah benda-benda yang dibutuhkan secara umum oleh komunitas, yang meliputi tiga kategori: barang kebutuhan umum, barang tambang besar, dan sumber daya alam.<sup>5</sup> Kebutuhan umum misalnya berupa; sumber daya air,

---

<sup>4</sup>Sahal Mahfuz, *Nuansa Fiqqh Sosial* (Yogyakarta: LKiS, 1994), hal. 159.

<sup>5</sup>Triono, *Ekonomi Islam...*, hal. 333.

hutan, energi, dan lain-lain. Barang tambang besar seperti tambang emas, perak, tembaga, timah, dan sebagainya, sedangkan sumber daya alam dapat berupa; jalan, jembatan, sungai, laut, gunung, dan sebagainya.

Kepemilikan Negara (*milkiyah daulah*) adalah harta yang tidak dimiliki umum maupun pribadi, namun barang tersebut berkaitan dengan kepentingan warga Negara secara umum. Termasuk dalam kategori ini adalah pajak yang dipungut oleh Negara. Dalam kondisi saat ini kepemilikan umum dan kepemilikan Negara dapat dimasukkan dalam satu kategori, karena apa yang termasuk dalam kepemilikan umum penguasaannya berada di tangan Negara, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Kedudukan hak milik sebagaimana diuraikan di atas juga berlaku sepenuhnya bagi pemilikan tanah. Pada dasarnya, setiap orang atau komunitas, mempunyai hak untuk memiliki tanah, sepanjang cara memperolehnya dihalalkan menurut hukum Islam. Dengan demikian Islam juga mengakui hak masyarakat untuk memiliki uang dan kekayaan.<sup>6</sup> Dalam konteks kekinian, hak masyarakat terhadap tanah biasa dikenal dengan hak adat/hak ulayat. Pemanfaatan dan pengembangan kekayaan bersama ini mirip dengan ketentuan dalam *syirkah* atau perseroan, di mana seluruh masyarakat adat memiliki hak dan kewajiban yang sama.

Cara memperoleh hak milik tanah, dalam konsep fiqh muamalah, dapat diperoleh dengan beragam cara, seperti: bekerja, warisan, hibah, hadiah, dan *ihyaul mawat* (pembukaan lahan baru). Bekerja merupakan cara paling umum dalam mendapatkan hak milik tanah yang berpangkal dari usaha pribadi seseorang. Sedangkan cara pemerolehan melalui warisan, hibah, dan hadiah, merupakan perpindahan hak milik dari seseorang kepada orang lain tanpa adanya proses bekerja. Namun, cara-cara ini adalah sah menurut hukum sebagai cara pemindahan hak milik.

Konsep *ihyaul mawat* mendapatkan porsi pembahasan khusus dalam kitab-kitab fiqh. Konsep ini dapat diartikan sebagai upaya membuka lahan atau tanah baru yang tidak ada pemiliknya dan tidak dimanfaatkan oleh siapapun. Status tanah tersebut adalah tak bertuan, baik berupa ladang ataupun hutan belantara. Pembukaan lahan tersebut dilakukan dengan cara mengolahnya atau menanaminya, termasuk juga dengan mendirikan bangunan di atasnya. Dengan adanya usaha tersebut berarti telah

---

<sup>6</sup> Sayed Sikandar Haneef, *Ethics and Fiqh For Daily Life* (Kuala Lumpur: International Islamic University Malaysia, 2005), hal. 135. Dasar pernyataan ini dapat dilihat dalam QS. Al-Qasas: 60.

menjadikan tanah tersebut menjadi miliknya. Jika pembuka lahan tersebut adalah perorangan, maka menjadi hak milik individu, namun jika bersama-sama, maka menjadi tanah adat/tanah bersama.

Dalam konteks kekinian, penerapan konsep *ihyaul mawat* tidak sebebaskan sebelumnya. Dengan adanya Negara muncul pembagian kekuasaan antara kekuasaan individu dengan kekuasaan Negara. Kekuasaan individu (*wilayah khassah*) adalah wewenang yang dimiliki oleh setiap pribadi yang menjadi dasar tegaknya hak individu. Kekuasaan Negara (*wilayah 'ammah*) adalah kewenangan umum yang dipagang oleh waliyul amri yaitu penguasa Negara (sultan/presiden).<sup>7</sup> Di dalam menjalankan kewenangannya Negara dibatasi dengan keharusan menempatkan masalah 'ammah (kemaslahatan umum) sebagai dasar penetapan segala kebijakan. Hal ini sesuai kaidah, "*tindakan pemimpin terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan*".<sup>8</sup>

Munculnya wilayah khassah dan *wilayah 'ammah* juga berimplikasi pada penetapan hak dan kewajiban. Hak individu yang menjadi kewajiban bagi Negara untuk memenuhinya antara lain: kebebasan bertempat tinggal, kebebasan memetik hasil usahanya, kebebasan mengelola harta yang dimiliki, memperoleh pelayanan peradilan, dan sebagainya. Di sisi lain, individu juga memiliki kewajiban yang menjadi hak bagi Negara, yaitu taat atau loyal kepada Negara. Dalam pandangan hukum Islam, ketaatan tersebut tidak mutlak, tetapi terbatas dalam rangka taat kepada Allah dan RasulNya.

Dengan demikian, terbentuknya Negara secara otomatis membatasi penerapan pembukaan lahan baru. Semua tanah yang berada dalam suatu Negara, jika tidak dimiliki oleh individu atau adat, berarti kepemilikannya di tangan Negara. Oleh karena itu untuk memanfaatkan atau membuka lahan baru harus dengan ijin dari Negara. Individu tidak bisa sembarangan lagi membuka lahan, karena lahan tersebut berada dalam *wilayah 'ammah*. Namun, di sisi lain, Negara juga harus menjalankan kewajibannya memenuhi hak individu rakyatnya, sehingga jika pembukaan lahan dalam kerangka untuk memperoleh tempat tinggal atau untuk memenuhi kebutuhan pokok rakyat, maka seharusnya Negara mengijinkan.

---

<sup>7</sup> KH. Ali Yafie, *Menggagas Fiqh Sosial* (Bandung: Mizan, 1994), hal. 156.

<sup>8</sup> Muslih Usman, *Kaidah-kaidah Ushuliyah dan Fiqhiyah* (Jakarta: Rajawali Pers, 1997), hal. 150.

### C. Hak Tanah menurut Hukum Agraria

Istilah tanah (agraria) berasal dari beberapa bahasa. Dalam bahasa latin, agrarian berasal dari kata agre yang berarti tanah atau sebidang tanah. Agrarius berarti persawahan, perladangan, pertanian. Dalam bahasa inggris, istilah agrarian selalu diartikan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, agraria berarti urusan pertanahan atau tanah pertanian juga urusan pemilikan tanah. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UU no. 5 tahun 1960), agraria mempunyai arti yang sangat luas, meliputi; bumi, air dan dalam batas-batas tertentu juga ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Dengan demikian yang dimaksud dengan Hukum agraria keseluruhan kaidah-kaidah hukum baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur mengenai bumi, air dan dalam batas-batas tertentu juga ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya.<sup>9</sup>

Hukum agraria di Indonesia memiliki beberapa asas. *Pertama*, asas nasionalisme, yaitu asas yang menyatakan bahwa hanya warga Negara Indonesia saja yang mempunyai hak milik atas tanah atau yang boleh mempunyai hubungan dengan bumi dan ruang angkasa dengan tidak membedakan antara laki-laki dengan wanita serta sesama warga Negara baik asli maupun keturunan. *Kedua*, asas dikuasai oleh Negara, yakni bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (pasal 2 ayat 1 UUPA). *Ketiga*, asas hukum adat yang disaneer, yaitu bahwa hukum adat yang dipakai sebagai dasar hukum agraria adalah hukum adat yang sudah dibersihkan dari segi-segi negatifnya. *Keempat*, asas fungsi sosial, bahwa penggunaan tanah tidak boleh bertentangan dengan hak-hak orang lain dan kepentingan umum, kesusilaan serta keagamaan (pasal 6 UUPA). *Kelima*, asas kebangsaan atau demokrasi, yang menyatakan bahwa setiap WNI baik asli maupun keturunan berhak memilik hak atas tanah. *Keenam*, asas non diskriminasi (tanpa pembedaan), artinya UUPA tidak membedakan antar sesama WNI, baik asli maupun keturunan asing, berhak memilik hak atas tanah. *Ketujuh*, asas gotong royong, bahwa segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional, dalam bentuk koperasi atau dalam bentuk-bentuk gotong royong lainnya. Negara dapat bersama-sama dengan pihak lain

---

<sup>9</sup> Pengertian dan Asas-asas Hukum Agraria, dalam <http://wonkdermayu.wordpress.com/>, diakses tanggal 20 Februari 2012.

menyelenggarakan usaha bersama dalam lapangan agraria (pasal 12 UUPA). *Kedelapan*, asas unifikasi, yaitu penyatuan hukum agraria dalam satu UU yang diberlakukan bagi seluruh WNI. Ini berarti hanya satu hukum agraria yang berlaku bagi seluruh WNI yaitu UUPA. *Kesembilan*, asas pemisahan horizontal (*horizontale scheidings beginsel*), yaitu suatu asas yang memisahkan antara pemilikan hak atas tanah dengan benda-benda atau bangunan-bangunan yang ada di atasnya. Asas ini merupakan kebalikan dari asas vertikal (*verticale scheidings beginsel*) atau asas perlekatan, yaitu suatu asas yang menyatakan segala apa yang melekat pada suatu benda atau yang merupakan satu tubuh dengan kebendaan itu dianggap menjadi satu dengan benda itu. Menurut asas ini, tidak ada pemisahan antara pemilikan hak atas tanah dengan benda-benda atau bangunan-bangunan yang ada di atasnya.

Hak-hak atas tanah yang diakui dalam hukum agrarian meliputi hak milik dan hak guna bangunan. Dasar hukum untuk pemilikan hak milik atas tanah yaitu pasal 20-27 UUPA, dengan ketentuan bahwa kepemilikan tersebut mempunyai sifat turun temurun. Namun kepemilikannya dapat beralih atau dialihkan. Batas waktu hak milik atas tanah adalah tidak ada batas waktu selama kepemilikan itu sah berdasar hukum. Subyek hukum hak milik atas tanah yaitu WNI asli atau keturunan, serta badan hukum tertentu. Hak jenis ini merupakan hak yang terkuat dan terpenuh dalam hukum agraria. Hak milik atas tanah harus mempunyai fungsi sosial. Hak milik atas tanah dibatasi oleh ketentuan tentang *sharing* (batas maksimal) dan oleh jumlah penduduk.

Hak guna bangunan adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai oleh Negara dalam jangka waktu tertentu sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 29 UUPA untuk perusahaan pertanian atau peternakan. Obyek HGU yaitu tanah negara menurut pasal 28 UUPA jo pasal 4 ayat 2, PP 40/96. Jangka waktu tersebut adalah 25 tahun, tetapi untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang cukup lama bisa diberikan selama 35 tahun. Hak guna bangunan ini harus didaftarkan. Hak ini, seperti hak milik, dapat beralih karena pewarisan.

Disamping hak milik secara individu, dalam hukum agrarian juga diakui hak tanah adat, atau yang dikenal dengan hak ulayat. Hak ulayat tetap diakui oleh UUPA, tetapi pengakuan itu disertai dua syarat, yaitu mengenai eksistensinya dan mengenai pelaksanaannya. Hak ulayat diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Pelaksanaan hak ulayat itu sendiri diatur dalam pasal 3 UUPA. Pelaksanaan hak ulayat harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan



bangsa. Artinya, hak ulayat tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Hak ulayat berlaku ke dalam sekaligus keluar. Berlaku ke dalam maksudnya para anggota masyarakat hukum adat mempunyai keleluasaan untuk membuka dan mempergunakan tanah yang termasuk lingkungan wilayah masyarakat hukumnya. Tetapi untuk menjaga itu diusahakan jangan sampai terjadi bentrokan dengan anggota masyarakat lainnya. Tanah yang akan dibuka itu juga akan dibuka oleh seorang anggota lain. Oleh karena itu, sebelum membuka tanah ia harus memberitahukan hal itu kepada penguasa adatnya.

Hak ulayat berlaku ke luar artinya suatu hak ulayat bisa dipertahankan dan dilaksanakan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Orang-orang asing, artinya orang yang bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, yang bermaksud mengambil hasil hutan, berburu atau membuka tanah, dilarang masuk lingkungan tanah wilayah suatu masyarakat hukum adat, tanpa izin penguasa adatnya.

Pengakuan hak ulayat setidaknya harus memenuhi kriteria sebagai berikut:<sup>10</sup>

1. Masih adanya suatu kelompok orang-orang yang merupakan warga suatu masyarakat hukum adat tertentu
2. Masih adanya tanah yang merupakan wilayah masyarakat hukum adat tersebut, yang didasari sebagai kepunyaan bersama para masyarakat hukum adat.
3. Kepala adat dan para tetua adat yang pada kenyataannya dan diakui oleh para warganya, melakukan kegiatan sehari-hari, sebagai pengemban tugas kewenangan masyarakat hukum adatnya, mengelola, mengatur peruntukan, penguasaan dan penggunaan tanah bersama tersebut.

Munculnya Undang-Undang Agraria nomor 5 tahun 1960 merupakan momentum untuk mereformasi aturan pertanahan di Indonesia. Pada undang-undang ini Negara memiliki kewenangan luas dalam pengaturan pertanahan. Tujuan diberikannya hak menguasai kepada negara ialah: untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

---

<sup>10</sup> Hukum Agraria: Hukum Tanah Adat dan Nasional, dalam <http://www.ciptagelar.org/>, diakses tanggal 20 Februari 2012.

Hak negara untuk menguasai pada hakekatnya memberi wewenang kepada negara untuk: mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah.

Pelaksanaan penguasaan hak atas tanah dan reformasi agraria tidak bisa dilepaskan dari pilihan kebijakan ekonomi-politik. Penguasaan tanah oleh negara dan land reformnya tidak akan berhasil tanpa dilengkapi dengan kebijakan proteksi, insentif dan subsidi bagi semangat untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur, khususnya petani. Oleh karena itu di dalam hak menguasai hak atas tanah oleh Negara perlu di batasi. Pembatasan tersebut antara lain tidak boleh melanggar hak-hak dasar manusia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar dan tidak boleh melanggar tujuan hak menguasai tanah oleh negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA, dan semua peraturan perundang-undangan pertanahan harus ditujukan pada sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>11</sup>

Politik hukum agraria yang dijalankan oleh Negara, jika tidak memperhatikan pembatasan di atas akan mengakibatkan munculnya konflik atau sengketa. Diskursus tentang konflik pertanahan dewasa ini seringkali dikaitkan dengan isi dan tata-laksana hukum agraria nasional yang dinilai tidak konsisten dalam pelaksanaannya, saling tumpang tindih, dan penuh dengan konflik kepentingan baik antara masyarakat dengan negara, masyarakat dengan pemilik modal, maupun antar departemen dalam pemerintahan. Semua itu pada akhirnya bermuara pada sengketa pertanahan yang tak kunjung selesai hingga saat ini. Setidaknya ada dua faktor yang sangat berpengaruh dalam menciptakan konflik-konflik pertanahan selama ini. Kedua faktor tersebut adalah: *pertama*, Pilihan paradigma dan strategi pembangunan sosial-ekonomi dan *kedua*, pilihan terhadap sistem politik suatu negara. Hukum dalam perspektif ini merupakan variabel dependen dari kedua faktor di atas. Jadi sangat keliru apabila upaya penyelesaian sengketa pertanahan hanya didasarkan pada memperbaiki perangkat hukum yang ada. Hukum adalah produk dari sebuah sistem politik dan

---

<sup>11</sup> Politik Hukum Agraria Indonesia Berkaitan dengan Hak Menguasai tanah oleh Negara, dalam <http://binatangpoerba.wordpress.com/>, diakses tanggal 20 Februari 2012.

sistem politik adalah produk dari paradigma pembangunan sosial-ekonomi yang dipilih.<sup>12</sup>

Dalam masyarakat agraris, pemilikan tanah merupakan masalah yang sangat fundamental. Di dalam hukum adat misalnya, hukum tanah mempengaruhi bidang hukum yang lain karena adanya faktor ekonomi yang berpengaruh. Hukum agraria berhubungan dengan persoalan mempertahankan ekonomi keluarga dan klan atau suku secara lebih luas.<sup>13</sup> Oleh karena itu kebijakan politik dan ekonomi dalam masalah agrarian seharusnya mengedepankan pada tujuan pokok perumusan undang-undang agraria.

Indonesia setidaknya mengalami 3 tahap perubahan kedudukan status tanah. Pertama, masa pra-kapitalis, di mana kedudukan tanah dipandang sebagai alat produksi yang dikuasai secara komunal. Kedua, periode colonial, yakni tanah dipandang sebagai alat produksi yang dimiliki secara individual dan berfungsi sebagai komoditi. Pada masa penjajahan Belanda dikenal istilah tanah eigendom, tanah erfpacht dan tanah opstal, atau yang sering dikenal dengan istilah tanah-tanah dengan hak-hak barat. Namun, diluar hak-hak tersebut diakui juga tanah-tanah dengan hak-hak Indonesia, seperti tanah adat. Tanah-tanah Indonesia belum semuanya terdaftar kecuali tanah-tanah agrarisch eigendom, tanah-tanah milik di dalam kota Yogyakarta, tanah-tanah milik di dalam kota-kota Surakarta, dan tanah-tanah grant di Sumatera Timur. Tanah-tanah dengan hak-hak Indonesia yang belum terdaftar inilah yang dalam perjalanan sejarahnya banyak menimbulkan konflik di wilayah-wilayah tanah adat.

Ketiga, periode setelah kemerdekaan, yaitu kedudukan tanah dalam kerangka sistem yang populistik, sebagaimana tergambar dalam UUPA no. 5 tahun 1960. UUPA menegaskan perlu dilaksanakannya land reform sebagai syarat untuk pembangunan struktur agraria yang adil dan merata. Dalam konsep ini yang seringkali ditonjolkan adalah Hak Menguasai Negara (HMN). Perubahan drastis terjadi ketika pemerintah Orde Baru, yang mengubah paradigma pembangunan populistik menjadi paradigma kapitalistik. Perubahan ini menempatkan tanah sebagai komoditi dan menjadi alas bagi pertumbuhan ekonomi. Maka muncullah UU No 1 tahun 1967 mengenai penanaman modal asing. Strategi pembangunan pertanianpun meninggalkan land reform

---

<sup>12</sup> Syaiful Bahari, *Tanah sebagai Fungsi Sosial versus Komoditi dalam Perspektif Politik Hukum Agraria*, dalam <http://www.binadesa.or.id>, diakses tanggal 21 Februari 2012.

<sup>13</sup> Artijo Al-Kostar (ed.), *Identitas Hukum Nasional* (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 1997), hal. 251.

sebagaimana direkomendasikan oleh UUPA sebagai syarat pembangunan pedesaan. Orde baru justru memilih kebijakan revolusi hijau dengan melakukan perluasan perkebunan besar serta industri kehutanan sebagai jalan pintas untuk pembangunan ekonomi nasional. Perkawinan sistem ekonomi yang kapitalistik dengan sistem politik yang otoriter melahirkan pola penguasaan tanah dengan dimensi kekerasan yang sangat tinggi.

Dalam beberapa kasus dewasa ini, sering muncul konflik perebutan lahan antara masyarakat dengan perusahaan perkebunan, baik perusahaan swasta, yaitu para pemegang Hak Penguasaan Hutan (HPH) maupun perusahaan Negara, seperti PT Perkebunan. Konflik biasanya dipicu oleh perebutan lahan garapan antara petani/masyarakat di satu sisi dengan perusahaan di sisi lain. Masyarakat menggarap lahan tersebut secara turun temurun, meskipun mereka mengetahui bahwa tanah tersebut hak milik Negara. Persoalan baru muncul ketika Negara mengambil alih penggunaannya, sehingga masyarakat merasa dirugikan. Kurangnya sosialisasi dan komunikasi antara kedua belah pihak memicu munculnya konflik yang dibarengi dengan tindak kekerasan atau kriminalitas.

#### **D. Maqashid Syari'ah sebagai Dasar Hukum Agraria**

Kedudukan pemilikan tanah dalam masyarakat menempati posisi penting jika dikaitkan dengan perekonomian. Imam Abu Muhammad al-Hubaisyi, sebagaimana dikutip oleh Sahal Mahfud,<sup>14</sup> menggariskan bahwa pokok-pokok sumber ekonomi ada tiga hal, yaitu: pertanian, perindustrian, dan perdagangan. Pertanian, dengan demikian, merupakan sumber pokok ekonomi. Berbicara tentang pertanian berarti juga berbicara tentang lahan pertanian, dan lahan pertanian itu disebut dengan tanah. Oleh karena itu wajar jika hukum tanah (agraria) sangat penting dan strategis, karena ketentuannya menyangkut sumber pokok ekonomi masyarakat.

Islam, dalam seluruh ajarannya, bertumpu pada tujuan pencapaian kemaslahatan. Masalah adalah segala sesuatu yang menjadi hajat hidup, dibutuhkan, dan menjadi kepentingan, berguna dan mendatangkan kebaikan bagi sesama manusia.<sup>15</sup> Kemaslahatan yang dimaksud berkisar pada upaya mewujudkan manfaat (*jalbul masalih*) dan menghindarkan kerusakan (*daf'ul mafasid*). Penjabaran dari

---

<sup>14</sup> Mahfud, *Nuansa Fiqh Sosial*, hal. 158.

<sup>15</sup> Ali Yafie, *Menggagas Fiqh Sosial*, hal. 148.

perwujudan kemaslahatan adalah munculnya hak dan kewajiban yang melekat pada diri setiap manusia. Hak dan kewajiban ini tergambar dalam pola taklif (pembebanan hukum) yang menetapkan adanya konsep *fardhu 'ain* dan *fardhu kifayah*. Di samping itu juga terdapat pembagian antara *huquq 'ainiyah* (hak individu) dan *huquq ijtimai'iyah* (hak masyarakat).<sup>16</sup> Adanya *fardhu 'ain* dan *fardhu kifayah*, *huquq 'ainiyah* dan *huquq ijtimai'iyah* merupakan bukti perhatian Islam yang seimbang antara kepentingan individu dengan kepentingan umum. Kepentingan umum ditempatkan lebih utama.<sup>17</sup>

Dalam kajian usul fiqh, konsep kemaslahatan sebagai dasar ajaran islam, dielaaborasi oleh para ulama menjadi konsep *maqashid syari'ah*. Dalam pembahasannya, masih sering terjadi tumpang tindih antara konsep masalah dengan *maqasid syari'ah*. Dari segi akar katanya, *maqasid* sama artinya dengan *purpose*, *objective*, *principle*, *intent*, *goal* (Inggris), *telos* (Yunani), *finalite* (Perancis), atau *zweck* (Jerman). Secara sederhana *maqasid* adalah istilah lain untuk *masalih* atau *masalah (people interests)*.

Secara historis, kajian tentang *maqasid syari'ah* diawali oleh Abdul Malik Al-Juwaini (w. 478 H/1185 M). Al-Juwaini terkadang menggunakan istilah *maqasid* dan terkadang memakai istilah *masalah 'ammah* secara bergantian. Abu Hamid al-Ghazaly (w. 505 H/ 1111 M) mengelaborasi konsep *maqashid* dengan cara membuat klasifikasi yang disebutnya dengan istilah *masalah mursalah*. Pemikiran Al-Ghazaly ini juga diikuti oleh penerusnya, Fakhrudin Ar-Razy (w. 606 H/1209 M) dan Al-Amidi (w. 631 H/1234 M). Ulama lain yang membahas *masalah* adalah Najm al-Din al-Thufi, yang memberikan porsi lebih besar bagi *masalah* daripada teks atau nash. Al-Qarafi menyatakan bahwa *maqasid* dan *masalah* adalah dua konsep yang *linked*, yaitu *maqasid* tidak valid jika tidak memenuhi *masalah* atau meniadakan mafsadah. Konsep *maqasid syari'ah* dikembangkan secara komprehensif oleh Asy-Syatibi dalam kitabnya *Al-Muwafaqat fi Usul as-Syari'ah*.<sup>18</sup> Konsep ini juga menjadi bagian kajian dari filsafat hukum Islam.

Konsep *maqashid syari'ah* versi ulama klasik ini bertumpu pada pengkategorian kebutuhan manusia. Kebutuhan tersebut disusun menurut prioritas

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hal. 153.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hal. 157.

<sup>18</sup> Yudian W. Asmin, "Maqasid al-Syari'ah sebagai Doktrin dan Metode", dalam *Jurnal Al-Jami'ah* No. 58 Tahun 1995, hal. 98.

yaitu: kebutuhan pokok (*dharuriyah/necessities*), kebutuhan pelengkap (*hajiyah/needs*), dan kebutuhan penyempurna (*tahsiniyah/luxury*). *Daruriyat* artinya kebutuhan yang mendesak, pokok, dan harus terpenuhi. Kebutuhan *daruriyat* dianggap esensial sehingga jika kalau tidak terpenuhi akan terjadi kekacauan secara menyeluruh. Menurut Hallaq, *daruriyat* mengandung dua pengertian: *pertama*, kebutuhan itu harus diwujudkan atau diperjuangkan, *kedua*, segala hal yang dapat menghalangi pemenuhan kebutuhan tersebut harus disingkirkan.<sup>19</sup> Menurut Asy-Syatibi yang termasuk kategori *daruriyat* adalah lima perkara yang harus mendapat prioritas perlindungan, yaitu: agama (*al-din*), jiwa (*al-nafs*), akal (*al-'aql*), harta (*al-mal*), dan keturunan (*al-nasl*).

*Hajiyat* secara bahasa artinya kebutuhan. Dalam pembahasan ini *hajiyat* dimaksudkan sebagai aspek-aspek yang dibutuhkan dalam rangkai pencapaian kebutuhan *daruri*. Artinya, dengan terpenuhinya kebutuhan *hajiyat*, dapat menghindari kesulitan pencapaian kebutuhan *daruriyat*. Namun jika kebutuhan *hajiyat* ini tidak terpenuhi, tidak sampai merusak keberadaan kebutuhan *daruriyat*. Hanya saja, jika tidak terpenuhi akan terjadi ketidaksempurnaan dalam pemenuhan kebutuhan pokok manusia. Oleh karena itu, *hajiyat* sering diidentifikasi dengan kebutuhan sekunder. *Tahsiniyat* didefinisikan sebagai hal-hal yang dapat menyempurnakan pemenuhan kebutuhan *daruriyat* dan *hajiyat*. Sifat dari *tahsiniyat* ini adalah menuju peningkatan martabat manusia, terutama dari faktor estetika. Kehadirannya akan memperindah dan ketidakhadirannya hanya akan mengurangi keindahan saja. Oleh karena itu kebutuhan ini sering dinamakan juga kebutuhan *tersier*.

Konsep *maqasid syari'ah* dapat menjadi metode dalam pengembangan hukum Islam agar adaptif terhadap perubahan sosial. Prinsip-prinsip dalam *maqasid syari'ah* ditujukan untuk membangun hukum yang mengedepankan sisi humanis manusia sebagai subyek sekaligus objek hukum. Konsep ini dapat menjadi alat analisis terhadap permasalahan-permasalahan hukum yang tidak ditemukan secara jelas dimensi kemaslahatannya, dengan cara melihat ruh *syari'ah* dan tujuan umum dari agama Islam. Dalam implementasinya perlu diupayakan pemanfaatan ilmu-ilmu lain sebagai alat analisis dan pendekatan dalam memahami permasalahan yang terjadi dalam masyarakat.

---

<sup>19</sup> Wael B. Hallaq, *Sejarah Teori Hukum Islam, Pengantar Untuk Ushul Fiqh Mazhab Sunni*, terj. E Kusnadinigrat dan Haris bin Wahid (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000), hal. 248.

Kajian dalam maqasid syari'ah menitik beratkan pada pencarian nilai-nilai yang berupa kemaslahatan manusia dalam setiap taklif yang diturunkan Allah. Setiap taklif diciptakan oleh Syari' dalam rangka merealisasikan kemaslahatan hamba. Tidak satupun dari hukum Allah yang tidak memiliki tujuan. Secara hakiki tujuan taklif dalam hukum Islam adalah kemaslahatan, sehingga setiap hukum yang disyariatkan dalam Al-Qur'an maupun Sunnah terdapat kemaslahatan di dalamnya.<sup>20</sup> Melalui maqasid syari'ah akan dapat dibangun sebuah hukum yang berfungsi *social engineering*, dengan melihat konteks kehidupan masyarakat pada saat hukum tersebut ditetapkan.

Konsep maqasid syari'ah juga berfungsi mendekatkan nas-nas Syari' ke dalam kehidupan nyata, dalam arti membumikan syari'at Islam. Aturan-aturan dalam syari'at Islam perlu ditemukan kemaslahatannya sewaktu diwahyukan, untuk kemudian dianalogikan dengan konteks masyarakat sekarang. Sehingga adaptasi wahyu ke dalam realitas sosial terjadi secara inkulturatif. Wahyu tetap berkedudukan sebagai *guide* yang universal sehingga tidak ada kesan penundukan wahyu terhadap kepentingan sosial masyarakat.

Operasionalisasi konsep maqasid syari'ah menurut Asy-Syatibi dapat dilakukan dengan metode *istiqra' al-ma'nawi*. Metode ini bertumpu pada empat prinsip, yaitu: *pertama*, dalam menetapkan hukum harus menggunakan kolektifitas dalil, tidak bertumpu pada satu dalil saja. *Kedua*, memperhatikan konteks (*qarain ahwal*), baik konteks nash (*manqullah*) maupun konteks masyarakat (*ghairu manqullah*). *Ketiga*, memperhatikan tujuan Tuhan dalam mensyari'atkan hukum, dan *keempat*, terbuka terhadap kebenaran yang ditemukan, baik kebenaran dalil maupun kebenaran empiris.<sup>21</sup>

Menjadikan maqashid syari'ah sebagai solusi persoalan agraria memerlukan pengkajian yang mendalam. Dilihat dari kedudukannya, hukum tentang tanah merupakan bagian dari *masalah dharuriyah (necessities)*, yang bersifat primer. Tanah, yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau sumber nafkah, merupakan kebutuhan pokok bagi setiap manusia. Oleh karena itu, pembahasan masalah hukumnya dapat dimulai dari bagaimana cara dan ketentuan yang harus diberlakukan dapat dimulai dari konsep kebutuhan dharuriyah ini.

---

<sup>20</sup> Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al-fiqh* (Kairo: Dar al-Fikr al-'Araby, 1958), hlm. 289-290.

<sup>21</sup> Selengkapnya lihat dalam Duski Ibrahim, *Metode Penetapan Hukum Islam, Membongkar Konsep al-Istiqra' al-ma'nawi Asy-Syatibi* (Yogyakarta: Arruz Media, 2008), hal. 238-239.

Dalam konsep maqasid syari'ah ulama klasik, fokus kajian masalahnya lebih mengarah kepada kepentingan pribadi, atau menyentuh pada kepentingan orang perorang. Oleh karena itu, menurut Jasser Auda,<sup>22</sup> konsep maqasid harus diperluas cakupannya meliputi masyarat, bangsa atau ummat manusia secara umum. Artinya, kepentingan dan atau kebutuhan yang menjadi basis penentuan masalahnya adalah kepentingan yang lebih besar sehingga masalah yang ditimbulkannya juga lebih besar. Maka, maqasid harus mencakup masalah-masalah kontemporer, seperti: reformasi, hak asasi manusia, hak-hak perempuan, keadilan, kemerdekaan, dan sebagainya. Hal ini diperlukan untuk merespon isu-isu global sekaligus mengembangkan kearifan di balik setiap aturan guna melakukan pembaruan.

Sebenarnya, pembaruan terhadap konsep maqasid syari'ah sudah dilakukan pada masa awal kebangkitan Islam, yaitu awal Abad ke 19 M. Rasyid Ridha misalnya, menengarai bahwa konsep maqasid syari'ah dalam Al-Qur'an mencakup masalah reformasi pokok-pokok keimanan, menumbuhkan kesadaran bahwa Islam adalah agama fitrah, kebebasan, reformasi sosial, politik, ekonomi, serta hak-hak perempuan.<sup>23</sup> Ibn Ashur juga berpendapat bahwa konsep maqasid syari'ah bertujuan untuk mewujudkan dan mempertahankan kesetaraan, kebebasan, kemerdekaan, dan penjagaan fitrah manusia. Sementara itu, Muhammad Al-Ghazaly memasukkan keadilan dan kemerdekaan sebagai maqasid tingkat dharury. Bahkan, Yusuf Al-Qardhawy memperluas cakupan maqasid pada masalah perlindungan terhadap kebebasan berkeyakinan, penciptaan keluarga yang harmonis, dan perwujudan perdamaian dunia.

Berkaca dari pembaruan yang sudah dilakukan oleh para ulama sebelumnya, maka perlu melakukan kontekstualisasi dan atau modernisasi cakupan yang terdapat dalam tingkatan masalah. Kaitannya dengan pokok permasalahan dalam tulisan ini, yakni persoalan agraria, maka perluasan cakupan masalah dharuriyah perlu dilakukan. Masalah dharuriyah mencakup lima kebutuhan pokok yang harus dilindungi, yaitu: *hifz ad-din* (pemeliharaan agama), *hifz an-nafs* (pemeliharaan jiwa), *hifz al-'aql* (pemeliharaan akal), *hifz an-nasl* (pemeliharaan keturunan), dan *hifz al-maal* (pemeliharaan harta kekayaan). Ulama kontemporer menambahkan dua kebutuhan pokok lagi yaitu *hifz al-'ird* (pemeliharaan martabat kemanusiaan) dan *hifz*

---

<sup>22</sup> Jasser Auda, *Maqasid al-Shari'ah as Philosophy of Islamic Law, A Systems Approach* (London: The International Institute of Islamic Thought, 2008), hal. 5.

<sup>23</sup> Jasser Auda, *Maqasid Syari'ah as Philosophy of Islamic Law*, hal. 6.



*al-bi'ah* (perlindungan lingkungan). Berdasarkan kondisi kontemporer umat Islam, perlu mempertimbangkan *hifz al-ummah* (pemeliharaan persatuan) sebagai bagian dari kebutuhan *dharury*.<sup>24</sup>

Modernisasi terhadap *hifz ad-din* adalah dengan memasukkan aturan tentang kebebasan berkeyakinan/beragama, bukan sekedar merumuskan hukuman bagi kaum *riddah* (murtad). Pada masa sekarang ini belum dirumuskan hukuman bagi mereka yang melarang atau menghalangi kebebasan berkeyakinan/beragama. Di Indonesia misalnya, banyak peristiwa yang berkaitan dengan praktek monopoli kebenaran beragama, sehingga tidak ada lagi ruang perbedaan. Keyakinan beragama menjadi monolitik, dan setiap perbedaan dari keyakinan yang ada dianggap sesat dan harus diluruskan.

Perlindungan terhadap jiwa bukanlah sekedar mengatur masalah hukum pembunuhan (qisas), tetapi seharusnya juga mencakup perlindungan terhadap hak asasi manusia. Semua aturan yang terkait dengan penegakan hak asasi manusia harus dirumuskan, karena menyangkut kemaslahatan umat manusia secara umum. Demikian juga dengan *hifz al-'aql*, semestinya tidak hanya berbicara dalam masalah pelarangan minuman keras. Problematika yang berkaitan dengan perlindungan akal pada masa kini semakin meluas, seperti pelarangan praktik indoktrinasi yang cenderung menyerupai pencucian otak, pentingnya pengembangan ilmu pengetahuan, termasuk di dalamnya keharusan menyediakan sarana dan beasiswa untuk pengembangan ilmu pengetahuan tersebut.

*Hifz an-nasl* dalam maqasid syari'ah klasik hanya berorientasi pada perlindungan terhadap keturunan, sehingga perzinahan itu dilarang. Pada masa kini, perlu dikembangkan dan diperluas cakupannya sehingga menghasilkan teori-teori yang berorientasi pada keluarga, pendidikan dan perlindungan anak, aturan tentang kekerasan dalam rumah tangga, dan sebagainya. Sedangkan *hifz al-maal* dapat diperluas cakupannya sehingga mewadahi masalah pendampungan sosial, pembangunan ekonomi, pengaturan arus uang, distribusi ekonomi yang adil, dan seterusnya. Penjagaan terhadap lingkungan juga sangat penting dewasa ini, seperti perlunya konservasi hutan, larangan illegal logging, pembukaan lahan liar, pengaturan HPH yang berbasis pada kesejahteraan masyarakat, dan sebagainya.

---

<sup>24</sup> La Jamaa, "Dimensi Ilahi dan Dimensi Insani dalam Maqasid Syari'ah", dalam *Asy-Syir'ah, Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*, vol. 45 No. 2, Juli-Desember 2011, hal. 1267

Melihat begitu luasnya cakupan *masalah dharuriyah*, maka maqasid syari'ah dapat menjadi alat bantu untuk menyelesaikan sengketa pertanahan di masyarakat sekarang ini. Dalam merumuskan dan mengatur pemanfaatan dan pengembangan lahan, pemerintah (negara) harus mempertahankan prinsip *hifz an-nafs* dan *hifz al-maal*. Aturan tentang pertanahan termasuk kategori *necessity*, sehingga harus dirumuskan, karena menyangkut kebutuhan pokok masyarakat. Oleh karena itu setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah harus berorientasi pada perlindungan hak asasi warga negara (*hifz an-nafs*) dan berwawasan pembangunan ekonomi yang berkeadilan (*hifz al-maal*).

Bagi pemerintah, keberadaan UUPA menjadi modal pokok bagi pengaturan agraria yang berorientasi pada kemakmuran, kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat. Hanya saja, berdasarkan catatan sejarah, kebijakan pemerintah yang berkuasa justru tidak sesuai dengan tujuan yang terkandung dalam UUPA. Sehingga, aturan perundang-undangan agraria yang ada menjadi tidak efektif, karena implementasinya terabaikan. Oleh karena itu, pemerintah sekarang, harus meletakkan filosofi hukum agraria yang tepat, sehingga menjadi landasan dalam menyusun strategi pembangunan yang bertumpu pada pencapaian kemaslahatan bersama.

Aspek yang seharusnya menjadi dasar filosofi hukum pertanahan adalah penerapan konsep maqasid syari'ah. Atas dasar ini, pemerintah harus menyusun skala prioritas untuk setiap kebijakan berdasarkan tingkat kebutuhan warga negara. Kategori *dharury*, *hajiyy*, dan *tahsiny*, dapat diadopsi sebagai landasan memetakan pembangunan jangka pendek, menengah, maupun jangka panjang. Untuk mengimplementasikannya pemerintah harus meletakkan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi maupun golongan. Kemaslahatan rakyat banyak harus didahulukan daripada kepentingan korporasi atau individu. Pemenuhan kebutuhan pokok warga negara, berupa hak hidup dan hak bekerja, harus didahulukan daripada program pengembangan ekonomi yang belum tentu mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Perlindungan terhadap hak hidup dan hak bekerja, berupa penyediaan sarana pemenuhan kebutuhan pokok yang bersumber dari tanah, dan pengembangan perekonomian yang berkeadilan, dapat dirumuskan dengan menjadikannya sebagai prioritas utama pembangunan nasional. Pengabaian terhadap aspek ini mengakibatkan konflik sosial yang berkepanjangan dan tak kunjung usai. Pemerintah harus tegas berpihak pada upaya pemenuhan kebutuhan *dharury* warga negara dengan

merumuskan kebijakan yang populis dan berpihak pada kepentingan umum. Strategi pembangunan ekonomi tidak boleh mengabaikan, atau bahkan mengalahkan pemenuhan hak hidup dan hak bekerja warga negara. Kewajiban melekat bagi pemerintah adalah membuat kebijakan yang berorientasi pada kemaslahatan umum.

#### **E. Penutup**

Setiap aturan hukum seharusnya mengarah pada pencapaian dua sasaran, yaitu sebagai *tool of social control* dan sebagai *tool of social engineering*. Sebagai *tool of social control* hukum harus mampu menyelesaikan problem riil dalam masyarakat, sehingga dapat mengontrol ketertiban dan keamanan. Sebagai *tool of social engineering*, maka aturan hukum harus mampu menumbuhkan keasadaran hukum masyarakat sehingga masyarakat meningkat tingkat ketaatannya kepada hukum. Kedua sasaran ini dapat tercapai jika dalam perumusan aturan hukum menempatkan maqasid syari'ah sebagai filosofi hukumnya. *Wallahu a'lam bissawab.*

## DAFTAR PUSTAKA

- Abu Ameenah Bilal Philips, *Evolusi Fiqih*, terj. Ginus Partadireja (Sumedang: Anjana Pustaka, 2007).
- Artijo Al-Kostar (ed), *Identitas Hukum Nasional* (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 1997).
- Duski Ibrahim, *Metode Penetapan Hukum Islam, Membongkar Konsep al-Istiqlal al-ma'nawi Asy-Syatibi* (Yogyakarta: Arruz Media, 2008)
- Dwi Condro Triono, *Ekonomi Islam Mazhab Hamfara* (Yogyakarta: Irtikaz, 2011).
- Jasser Auda, *Maqasid Syari'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London: The International Institute of Islamic Thought, 2008).
- KH. Ali Yafie, *Menggagas Fiqh Sosial* (Bandung: Mizan, 1994).
- La Jamaa, "Dimensi Ilahi dan Dimensi Insani dalam Maqasid Syari'ah", dalam *Asy-Syir'ah, Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*, vol. 45 No. 2, Juli-Desember 2011
- Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al-fiqh* (Kairo: Dar al-Fikr al-'Araby, 1958).
- Muslih Usman, *Kaidah-kaidah Ushuliyah dan Fiqhiyah* (Jakarta: Rajawali Pers, 1997).
- Sahal Mahfuz, *Nuansa Fiqh Sosial* (Yogyakarta: LKiS, 1994).
- Sayed Sikandar Haneef, *Ethic and Fiqh as Daily Life* (Kuala Lumpur: International Islamic University Malaysia, 2005).
- Syaiful Bahari, *Tanah sebagai Fungsi Sosial versus Komoditi dalam Perspektif Politik Hukum Agraria*, dalam <http://www.binadesa.or.id>, diakses tanggal 21 Februari 2012.
- Yudian W. Asmin, "Maqasid al-Syari'ah sebagai Doktrin dan Metode", dalam *Jurnal Al-Jami'ah* No. 58 Tahun 1995, hal. 98.
- Wael B. Hallaq, *Sejarah Teori Hukum Islam, Pengantar Untuk Ushul Fiqh Mazhab Sunni*, terj. E Kusnadiningrat dan Haris bin Wahid (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000).
- <http://wonkdermayu.wordpress.com/>, Pengertian dan Asas-asas Hukum Agraria, dalam diakses tanggal 20 Februari 2012.
- <http://www.ciptagelar.org/>, Hukum Agraria: Hukum Tanah Adat dan Nasional, dalam diakses tanggal 20 Februari 2012.
- <http://binatangpoerba.wordpress.com/>, Politik Hukum Agraria Indonesia Berkaitan dengan Hak Menguasai Tanah oleh Negara, dalam diakses tanggal 20 Februari 2012.