

## Suing the Oligarchy of Ownership and Control of Agricultural Land in Indonesia: A Maqashid Sharia Review of the Land of Agrarian Reform Objects (TORA) Exceeding the Maximum Boundary

Herlindah Herlindah, Moh Anas Kholish, Andi Muhammad Galib

Universitas Brawijaya, Universitas Diponegoro

herlindah@ub.ac.id, kholishmuhamad85@gmail.com, andigalib1102@gmail.com

Received: 2022-03-26

Accepted: 2022-10-02

Published: 2022-12-31

### Abstract

*This article aims to identify and analyze Land Objects of Agrarian Reform (TORA) on agricultural land that exceeds the maximum limit in positive law in Indonesia, and analyzes it from the perspective of maqashid sharia. Positive legal provisions regarding Land as Objects of Agrarian Reform, especially on agricultural land that exceeds the maximum limit, are a legal standing against the oligarchy of control and ownership of agricultural land in Indonesia. This article is a normative legal study with a statutory and conceptual approach. The results of the study in this article show that land ownership and control in Indonesia is still controlled by a handful of oligarchic elites. Therefore, the policy regarding Land Objects of Agrarian Reform (TORA), especially TORA for agricultural land that exceeds the maximum limit, is considered appropriate as one of the efforts to carry out a fair and equitable distribution of ownership and control of land. In positive law rules, there are six TORA characteristics of agricultural land that exceed the maximum limit. These six characteristics become one of the references in a just agrarian reform policy. In the view of maqashid sharia, the TORA provisions are also very compatible with the spirit of hifz al-mal in the concept of contemporary maqashid sharia. The spirit of hifz mal in maqashid sharia, in addition to emphasizing prevention of monopoly and exploitation of property by oligarchic elites, is also a philosophical foundation in efforts to distribute land in a fair and equitable manner for the community.*

**Keywords:** TORA; Maqashid Sharia, Positive Law.

### Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) pada tanah pertanian kelebihan batas maksimum dalam hukum positif di Indonesia, serta menganalisisnya dalam perspektif maqashid syariah. Ketentuan hukum positif mengenai Tanah Objek Reforma Agraria khususnya pada tanah pertanian kelebihan batas maksimum menjadi *legal standing* perlawanan terhadap oligarki penguasaan dan



kepemilikan tanah pertanian di Indonesia. Artikel ini merupakan studi hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Adapun hasil kajian dalam artikel ini menunjukkan bahwa kepemilikan dan penguasaan tanah di Indonesia memang masih dikuasai oleh segelintir elit oligarki. Oleh karenanya, kebijakan mengenai Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) khususnya TORA tanah pertanian kelebihan batas maksimum, dinilai tepat menjadi salah satu upaya dalam melakukan distribusi kepemilikan dan penguasaan tanah yang adil dan merata. Dalam aturan hukum positif, terdapat enam karakteristik TORA tanah pertanian kelebihan batas maksimum. Keenam karakteristik tersebut menjadi salah satu acuan dalam kebijakan reforma agraria yang berkeadilan. Dalam pandangan maqashid syariah, ketentuan TORA tersebut juga sangat kompatibel dengan spirit *hifz al-mal* dalam konsep maqashid syariah kontemporer. Spirit *hifz mal* dalam maqashid syariah selain menekankan pencegahan atas monopoli dan eksploitasi harta dari para elit oligarki, juga menjadi landasan filosofis dalam upaya distribusi tanah yang adil dan merata bagi masyarakat.

**Kata Kunci:** TORA, Maqashid Syariah, Hukum Positif.

## INTRODUCTION

Pengesahan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Tahun 2020 Nomor 245 Tambahan Lembaran Negara Nomor 6573, selanjutnya disebut dengan UUCK) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) telah menimbulkan berbagai kontroversi. Berbagai penolakan terjadi, di antaranya berkaitan dengan masalah pertanahan. Dari total 186 pasal, sebanyak 26 Pasal (13,98%) yang mengatur masalah pertanahan yaitu bagian keempat yang terdiri dari empat paragraf.

Salah satu hal baru berkaitan dengan pertanahan yang diatur dalam UUCK ini adalah adanya Badan Bank Tanah yang diatur dalam paragraf 1 mulai dari Pasal 125 hingga Pasal 135. Dalam Pasal 125 Ayat (4) dinyatakan bahwa Badan Bank Tanah berfungsi melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. Selanjutnya dalam Pasal 126 ayat (1) dan (2) dinyatakan bahwa: (1) Badan Bank Tanah menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan untuk: (a) Kepentingan umum; (b) Kepentingan sosial; (c) Kepentingan pembangunan nasional; (d) Pemerataan ekonomi; (e) Konsolidasi lahan; dan (f) Reforma agraria. (2) Ketersediaan tanah untuk reforma agraria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f paling sedikit 30% (tiga puluh persen) dari tanah negara yang diperuntukkan bank tanah.

UUCK tidak mengatur secara tegas dari mana asal usul perolehan tanah untuk Bank Tanah tersebut. Namun khusus untuk tanah keperluan Reforma Agraria, sebenarnya kita dapat pada ketentuan Pasal 7 Ayat (1) huruf k Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 172). Ketentuan Pasal tersebut menyebutkan bahwa Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) di antaranya berasal dari Tanah kelebihan maksimum, tanah absentee, dan tanah

swapraja/bekas swapraja yang masih tersedia dan memenuhi ketentuan perundang-undangan sebagai objek redistribusi tanah.

Jika dicermati, TORA berada pada urutan terakhir (bukan prioritas) dari kebijakan reforma agraria yang dicanangkan. Namun demikian, hal ini akan menjadi berbeda dengan adanya perkembangan kebijakan Pemerintah terbaru saat ini. Mulai tahun 2021 akan diberlakukan Sertifikat Tanah Elektronik yaitu melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik. Hal ini berdampak pada semua proses pendaftaran tanah akan dialihkan dengan cara elektronik atau berbasis online. Selain praktis dan aman, dengan menggunakan sistem ini diharapkan dapat mencegah terjadi pemalsuan tanda tangan. Produk layanan ini kemudian akan tersimpan dalam pangkalan data sistem elektronik. ("Sertifikat Elektronik Bertanda Tangan Digital Dinilai Lebih Aman," 2021)

Terlepas dari adanya berbagai pro dan kontra dalam masyarakat mengenai kebijakan ini, terdapat sisi lain yang menarik untuk dicermati. Bahwa penyimpanan informasi data fisik dan yuridis dalam pangkalan data sistem elektronik yang dilakukan secara terus menerus dan masif akan memudahkan integrasi data kepemilikan hak atas tanah. Salah satu permasalahan dalam pelaksanaan reforma agraria dalam arti sempit (landreform) selama ini yaitu pada proses inventarisasi kepemilikan tanah pertanian kelebihan batas maksimum. Masalahnya adalah tidak adanya data pasti berapa luas tanah secara keseluruhan yang dimiliki tiap subjek hak.

Dengan adanya proses pendaftaran tanah secara elektronik ini, artinya ke depan semua data luas pemilikan dan penguasaan hak atas tanah yang dipunyai oleh tiap subjek hak baik perseorangan maupun badan hukum akan mudah terdeteksi dan diketahui. Hal ini berarti pula bahwa pelaksanaan reforma agraria demi mencapai keadilan bagi masyarakat, (Sodik, 2014) khususnya pada Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) kelebihan batas maksimum akan semakin besar peluangnya untuk dilaksanakan. (Utomo, 2021)

Jika aturan-aturan itu semua ditinjau dari perspektif maqashid syariah, maka substansi hukum dari berbagai regulasi yang mengatur tentang reforma agraria tersebut spiritnya sejalan dengan tujuan disyariatkannya hukum Islam. Kendati konsep reforma agraria, TORA dan bank tanah harus diakui sebagai sebuah ijtihad progresif pemerintah Indonesia dalam mengatur distribusi penguasaan dan kepemilikan tanah secara adil dan merata sebagaimana amanat konstitusi.

Dalam perspektif Jasser Auda, maqashid syariah yang menjadi inti dari ajaran hukum Islam harus mampu dikembangkan secara filosofis ke dalam sistem perundang-undangan baik nasional maupun internasional. (Auda, 2007b) Sebab jika tidak, hukum Islam akan tergilas oleh roda perkembangan zaman yang sangat sarat dengan sistem yang kapitalistik dan oligarkis. Bayangkan saja praktek kepemilikan tanah yang terjadi di Indonesia hampir 70% tanah dikuasai oleh segelintir orang atau elit korporat, sementara 90% masyarakat Indonesia memperebutkan 30% sisanya. ("KPA Sebut Puncak Ketimpangan, 68% Tanah Dikuasai 1% Korporasi," 2021).

Hukum Islam sebagai salah satu sumber hukum nasional menempati peran vital untuk turut memberikan legal standing tentang pengaturan TORA yang berkeadilan. Menurut Qodri A. Azizy, pasca reformasi, hukum Islam bersaing secara demokratis dengan hukum adat dan hukum ex-barat dalam mewarnai hukum nasional.(Azizy, 2004) Universalitas hukum Islam terus diuji daya aktualitasnya untuk menjawab berbagai persoalan yang dihadapi oleh masyarakat Indonesia (Konoras, 2016), terutama yang berkaitan dengan reforma agraria. Sehingga, eksistensi hukum Islam ke depan diharapkan dapat menjawab berbagai persoalan masyarakat Indonesia akan distribusi kepemilikan tanah dan penguasaan tanah. Di titik inilah, tulisan ini akan mencoba menganalisis terkait konsep tanah objek reforma agraria (TORA) dan oligarki penguasaan tanah di Indonesia ditinjau dari perspektif maqashid Syariah.

## DISCUSSION

### **Oligarki Kepemilikan dan Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria di Indonesia**

Secara sederhana, oligarki dapat dipahami sebagai relasi kekuasaan di antara sekelompok orang yang menguasai sumber daya ekonomi dan politik untuk kepentingan dirinya sendiri. Definisi tersebut sebagaimana yang dikemukakan oleh Robison dan Hadiz yang menyebut oligarki sebagai “sistem relasi kekuasaan yang memungkinkan konsentrasi kekayaan dan otoritas serta pertahanan kolektif atas konsentrasi kekayaan”.(Robison & Hadiz, 2014) Adapun Jeffrey Winters mendefinisikan oligarki sebagai “*actors who command and control massive concentrations of material resources that can be deployed to defend or enhance their personal wealth or exclusive social position [through a system of] the politics of wealth defence by materially endowed*”.(Winters, 2013)

Di Indonesia, praktek penguasaan dan pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA), termasuk di dalamnya yang berkaitan dengan kepemilikan dan penguasaan tanah, hanya berputar atau terpusat pada segelintir orang dan kelompok saja. Dini Suryani, dkk. melihat bahwa pengelolaan SDA di Indonesia memang sangat dipengaruhi oleh kelompok oligarki yang semakin menguat. Padahal pengelolaan SDA seharusnya dilakukan dengan demokratis, yaitu dengan mengutamakan kepentingan hajat hidup orang banyak, sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 33 UUD 1945 bukan dimonopoli oleh segelintir orang saja. Di masa rezim Orde Baru, dengan sistem kekuasaan yang monopolistik di tangan Soeharto, sektor pengelolaan SDA juga dimonopoli oleh orang-orang terdekatnya yang kemudian menciptakan jaringan oligarki SDA. Proses demokratisasi yang terjadi pasca reformasi ternyata tidak membuat oligarki ini kehilangan kontrolnya dan tetap memegang peranan kunci dalam sektor SDA, termasuk penguasaan dan kepemilikan tanah.(Suryani et al., 2021)

Penguasaan tanah yang monopolistik di tangan segelintir elit oligark ini dalam beberapa waktu terakhir telah menimbulkan berbagai persoalan dan konflik agraria. Konflik agraria yang terjadi tentu sangat dipengaruhi struktur kekuasaan dan relasi kekuasaan. Konflik agraria yang terjadi juga tidak lepas dari penguasaan, pengontrolan dan kepemilikan sumber-sumber agraria.(Astuti, 2011) Selain itu, setidaknya terdapat dua faktor yang menyebabkan terjadinya konflik pertanahan atau konflik agraria, yaitu faktor hukum dan faktor non hukum. Faktor hukum diantaranya ialah adanya tumpang tindih peraturan yang mengatur mengenai pertanahan.(Zakie, 2017)

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960, selanjutnya disingkat dengan UUPA) sesungguhnya merupakan tonggak awal dalam mengakhiri berbagai permasalahan akibat dari dualisme hukum pertanahan yang berlaku sejak masa sebelum Indonesia merdeka. Secara tegas dalam Pasal 5 UUPA dinyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa adalah hukum adat yang kemudian ditafsirkan sebagai hukum yang dinamis, luwes atau fleksibel yang dapat menyesuaikan dengan segala keadaan.

Penafsiran ini kemudian diperkuat dengan laporan Simposium “UUPA dan Kedudukan Tanah Adat dewasa ini” yang mengkostatir bahwa:(Abdurrahman, 1984) “Berdasarkan kenyataan yang berkembang menunjukkan bahwa hukum adat dalam UUPA ini bukan lagi hukum adat yang selama ini diperkenalkan oleh Van Vollenhoven dan Ter Haar, tetapi juga ditingkatkan agar pengertian hukum adat dalam UUPA jangan selalu dirisaukan dengan mengingat sifat dan ciri dinamis dari hukum adat. Hukum adat itu tumbuh dan berkembang sejalan dengan perkembangan masyarakat itu sendiri.”

Pasal 4 Ayat (2) UUPA menyatakan bahwa hak-hak atas tanah adalah dasar yang memberikan kewenangan untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas undang-undang ini (yang dimaksud adalah UUPA). Ketentuan ini menegaskan bahwa lingkup dari hak atas tanah secara garis besar yaitu hanya bagian permukaan tanahnya saja. Pengertian mengenai hak atas tanah ini dapat pula ditemukan dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 7 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria yang menyebutkan bahwa:

“Hak dan kewajiban yang timbul dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah, ruang di atas tanah, dan/atau ruang di bawah tanah untuk menguasai, memiliki, menggunakan dan memanfaatkan tanah yang bersangkutan, termasuk pula ruang di bawah tanah, air serta ruang di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung maupun tidak langsung berhubungan dengan penggunaannya”.

Berkaitan dengan pengaturan pembatasan kepemilikan dan penguasaan hak atas tanah pertanian, terdapat 3 (tiga) ketentuan dasar di dalam UUPA yang paling

menonjol yaitu Pasal 7 UUPA yang melarang adanya penguasaan dan pemilikan tanah yang melampaui batas, Pasal 10 UUPA menyatakan bahwa setiap orang atau badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian diwajibkan untuk mengerjakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara kekerasan, dan Pasal 17 UUPA mengatur bahwa harus diatur luas maksimum dan minimum tanah yang boleh dikuasai dan dimiliki oleh satu keluarga atau badan hukum. Ketiga ketentuan di ini merupakan politik hukum agraria, yaitu suatu cara yang digunakan untuk mencapai tujuan negara di bidang agraria. (Mahfud MD, 2011) Hal ini merupakan suatu upaya yang pada umumnya dilakukan oleh suatu negara yang dikenal dengan sebutan landreform.

Kepemilikan dan penguasaan adalah dua kata yang berbeda namun satu sama lain tak dapat dipisahkan. Kepemilikan sangat erat kaitannya dengan hak sedangkan penguasaan sangat erat kaitannya dengan kemampuan untuk mengontrol. Dalam menjelaskan hak, terdapat beberapa teori tentang hak dan asal-usul hak. Pertama, teori yang menganggap bahwa hak adalah kepentingan yang terlindung (*interest theory of rights*). Kedua, teori yang menganggap bahwa hak sebagai kehendak (*will theory of rights*). Dan ketiga, teori yang menggabungkan teori pertama dan kedua yang menganggap bahwa hak adalah kekuatan yang diatur oleh hukum berdasarkan kesusilaan (*moral*) dan tidak hanya kekuatan fisik, dan hak sama saja dengan ijin (*protection theory of right*). (Soeroso, 2017)

Konsep kepemilikan dan penguasaan berdasarkan teori yang ketiga, dalam perspektif penulis, lebih dekat dan sejalan dengan keadaan negara Indonesia sebagai negara hukum dengan falsafah Pancasila. Bahwa hak kepemilikan dan penguasaan yang terjadi tidak hanya karena adanya kehendak dan penguasaan secara fisik tetapi juga didasari oleh adanya nilai-nilai kesusilaan (*moral*). Dalam hal ini, nilai-nilai moral atau kesusilaan yang dimaksud adalah nilai-nilai yang terkandung dalam ajaran agama.

Hak-hak pada dasarnya dapat digolongkan ke dalam beberapa kelompok, yaitu hak pokok (dasar) manusia atau dikenal dengan Hak Asasi Manusia (HAM), hak publik absolut seperti hak bangsa atau kemerdekaan atau kedaulatan, dan hak sebagian dari hak privat (keperdataan) yang dibagi lagi menjadi hak pribadi manusia, hak keluarga absolut dan hak atas kekayaan atau yang disebut dengan hak kebendaan. Dalam hukum kebendaan, tanah termasuk benda yang dapat dipunyai atau yang disebut dengan properti. Berkaitan dengan konsep hukum dari properti, menurut Robert Cooter dan Thomas Ulen: (Cooter & Ulen, 1988)

“The legal conception of property is a bundle of rights over resources that the owner is free to exercise and whose exercise is protected from interference by others. Property creates zone of privacy in which owners can exercise their will over things without being answerable to others.”

Pandangan Cooter dan Ulen diatas dapat dipahami bahwa properti atau kepunyaan secara hukum adalah hak-hak yang memberikan gambaran apa yang boleh

dan apa yang tidak boleh dilakukan terhadap sesuatu yang dipunyainya itu. Se jauh mana ia mungkin miliki, menggunakan, mengubah, mewariskan, atau mengecualikan orang lain dari kepunyaannya itu.

Kepemilikan (ownership) dan penguasaan (possession) adalah dua makna yang berbeda namun saling berdampingan (co-exist). Menurut Gray dan Gray:

“‘Possession’ has been aptly described as a conclusion of law defining the nature and status of a particular relationship of control by a person over land’. The emphasis here is upon the word ‘control’ and specially, on the notion of deliberate, strategic control of land”. (Gray & Gray, 2011)

Lebih lanjut mereka menjelaskan bahwa penguasaan adalah campuran dari unsur fisik dan mental. Dalam artian bahwa penguasaan dapat dihubungkan pada seseorang jika ia telah memenuhi kedua unsur tersebut yaitu penguasaan secara nyata atau factual possession (factum possessionis) dan adanya niat untuk menguasai atau intention to posses (animus possidendi). Lebih jauh lagi dikatakan bahwa penguasaan lebih dari sekedar menduduki (occupancy).(Gray & Gray, 2011)

Arie Sukanti Hutagalung memberikan pengertian hak penguasaan atas tanah sebagai suatu hubungan hukum yang memberi wewenang untuk berbuat sesuatu kepada subjek hukum (orang atau badan hukum) terhadap objek hukumnya yaitu tanah yang dikuasainya. (Hutagalung, 2012) Penguasaan mengacu kepada pertanyaan tentang fakta, sedangkan kepemilikan (ownership) mengacu kepada hak (right). Ibnu Taymiya mendefinisikan bahwa “ownership as a legal authority justifying the rights of disposal”. (Gulaid, 2002)

Dari uraian di atas maka pemilikan diartikan sebagai hak-hak untuk mengalihkan yang mendapat legalitas dari hukum. Dalam bentuk yang paling fundamental, konsep kepemilikan difahami sebagai suatu hubungan antara “subjek” dan “objek” padanya yang subjek tersebut dapat melaksanakan haknya secara sah atau legal. Jika dihubungkan dengan teori bundle of rights, maka kepemilikan mengacu pada rangkaian hak-hak yang dimiliki oleh pemegang hak. Sedangkan penguasaan mengacu kepada faktanya baik secara fisik maupun mental, ada unsur kekuatan (power) terhadap benda yang dimilikinya.

### **TORA Pada Tanah Pertanian Kelebihan Batas Maksimum dalam Hukum Positif di Indonesia**

Secara umum, pengertian Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) dalam Perpres No.86 Tahun 2018 terdapat dua unsur, yaitu (1) Tanah yang dikuasai oleh negara dan/atau tanah yang telah dimiliki oleh masyarakat; dan (2) untuk di redistribusi atau legalisasi. Dalam Pasal 7 Ayat (1) Perpres 86 Tahun 2018 terdapat 11 macam TORA. Masing-masing TORA mempunyai karakteristik yang berbeda-beda. Perbedaan karakteristik pada tiap TORA akan menentukan pada proses peralihan dan tata cara perlakuan terhadapnya. Tanah

kelebihan maksimum berada pada urutan terakhir bersama dengan tanah absentee dan tanah swapraja/bekas swapraja.

Perpres No. 86 Tahun 2018 tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai tanah kelebihan maksimum yang dimaksud. Satu-satunya peraturan yang hingga saat ini mengatur tentang tanah kelebihan batas maksimum khususnya tentang tanah pertanian adalah UU No. 56 Prp Tahun 1960 yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam PP No. 224 Tahun 1961 khususnya mengenai pemberian ganti kerugian pada bekas pemilik tanah. Karakteristik Tanah pertanian kelebihan batas maksimum berdasarkan UU No. 56 Prp 1960 dan PP N. 224 Tahun 1961 sebagai berikut:

1. Subjek hak pemilik asal adalah perorangan dengan ukuran satu keluarga.

Pengertian petani yaitu setiap orang dan atau beserta anggota keluarganya dimana mata pencaharian pokoknya adalah mengusahakan tanah untuk kegiatan dalam bidang pertanian mulai dari sarana produksi, produksi/budidaya, penanganan pasca panen, pengolahan, pemasaran hasil dan/atau jasa penunjang.

Bagi pemilik tanah yang bukan petani, maka batasannya dengan melakukan penafsiran a contrario, yaitu segala pemilik tanah yang mata pencaharian pokoknya bukan mengusahakan tanah untuk kegiatan di bidang pertanian mulai dari sarana produksi, produksi/budidaya, penanganan pasca panen, pengolahan, pemasaran hasil, dan/atau jasa penunjang) di bidang tanaman pangan, hortikultura, perkebunan dan/atau peternakan.

Pemilik tanah pertanian yang bukan petani dapat diartikan sebagai pemilik tanah yang kegiatan pertanian bukan sebagai pekerjaan utamanya. Mereka mempunyai profesi lain atau pekerjaan lain sebagai pekerjaan utamanya, misalnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) di segala bidang, pedagang, nelayan, pejabat publik seperti Notaris dan lainnya. Untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-harinya, mereka tidak menggantungkan hidupnya dengan menggarap tanah pertanian yang dimilikinya. Terhadap tanahnya, ada tiga kemungkinan yang mereka lakukan. Pertama, tanahnya ditelantarkan. Kedua, tanahnya dikerjakan dengan bagi hasil. Ketiga, tanahnya disewakan atau dipinjamkan atau diberikan hak-hak sekunder kepada pihak lainnya.

Jika tanahnya ditelantarkan, maka berlaku ketentuan tentang Penertiban Tanah Telantar. Terhadap tanah yang dikerjakan dengan cara bagi hasil, maka berlaku ketentuan tentang Perjanjian bagi hasil, sedangkan terhadap tanah yang digunakan oleh pihak ketiga berlaku ketentuan Pasal 24 UUPA bahwa penggunaan tanah yang bukan milik sendiri harus dibatasi. Namun sayangnya, hingga saat ini belum ada peraturan pelaksanaannya.

2. TORA Kelebihan Maksimum Adalah Tanah Pertanian Yang Dibedakan Menjadi Dua Jenis Yaitu Tanah Sawah Dan Dan Tanah Kering.

Dua Jenis Yaitu Tanah Sawah Dan Dan Tanah Kering

Pengertian tanah pertanian secara yuridis, sebelumnya menggunakan pengertian Instruksi Bersama Menteri Nomor Sekra 9/1/2 tanggal 5 Januari 1961 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 56/Prp/1960. Namun pengertian tersebut masih sangat luas dan tidak ada kepastian hukumnya. Dalam peraturan perundang-undangan tentang pertanahan, terdapat dua jenis tanah pertanian yaitu tanah sawah dan tanah kering. Penyebutan tanah sawah dan tanah kering pertama kali pasca kemerdekaan sebelum lahirnya UUPA yaitu di dalam Pasal 4 Ayat (1) UU No. 2 Tahun 1960. Kemudian dalam ayat (4) diatur perihal keraguan dalam menentukan jenis tanah apakah tanah sawah atau tanah kering, maka yang dapat memutuskannya adalah Kepala Desa.

Penyebutan tanah sawah dan tanah kering secara lebih khusus terdapat dalam Pasal 1 Ayat (2) UU No. 56 Prp 1960, di dalam klasifikasi tanah yang dibatasi luasnya terdiri dari dua jenis yaitu tanah sawah dan tanah kering. Baik UU No. 56 Prp 1960 maupun PP No. 224 Tahun 1961 sebagai peraturan pelaksanaannya keduanya tidak memberikan batasan atau pengertian tentang tanah sawah dan tanah kering.

Dalam penjelasan Pasal 4 Ayat (4) UU No. 2 Tahun 1960 ditegaskan apa yang dimaksud dengan tanah sawah yaitu tanah yang pengusahaannya memerlukan pengairan, yang oleh karenanya mempunyai pematang (*galengan*). Pada tanah sawah dibedakan lagi dengan tanah sawah tadah hujan dan beririgasi. Untuk tanah kering, tidak ada penjelasannya. Dalam hal ini, dengan menggunakan penafsiran *a contrario*, maka tanah kering dapat diartikan sebagai segala tanah yang pengusahaannya yang tidak memerlukan air.

Adanya perbedaan jenis tanah mempengaruhi jangka waktu perjanjian bagi hasil yang dapat dilakukan. Untuk tanah sawah selama 3 tahun, dan untuk tanah kering selama 5 tahun. Perbedaan jenis tanah, utamanya lagi sangat menentukan luas maksimum tanah yang dapat dimiliki oleh satu keluarga. Untuk tanah kering luasan yang dapat diberikan atau boleh dimiliki lebih besar di bandingkan dengan luas tanah sawah yang diberikan. Dengan kata lain, tanah sawah yang diberikan atau diperbolehkan luasannya lebih kecil dibandingkan dengan tanah kering.

Selain itu, perbedaan jenis tanah juga mempengaruhi kebolehan atau tidaknya dilakukannya alih fungsi tanah. Untuk tanah sawah, perubahan fungsi harus melalui proses pengeringan terlebih dahulu. Terlebih lagi dengan lahirnya Undang-undang No. 41 Tahun 2009, khususnya untuk tanah pertanian yang masuk dalam tanah pertanian pangan berkelanjutan, tidak mudah untuk dilakukan alih fungsi tanah. Serangkaian tahap dan prosedur harus dilakukan terlebih dahulu untuk dapat dilakukan alih fungsi.

Dalam menetapkan tanah kering atau tanah sawah, sebelumnya hanya mengandalkan penglihatan secara fisik. Bahwa tanah sawah yaitu dengan melihat pada kebutuhan pengairan dalam mengusahakannya, atau menurut pendapat setempat sebagaimana dalam pengertian tanah pertanian dan dengan perkembangan teknologi penggarapan tanah dengan alat berat belakangan ini, seperti *escavator*, maka dengan mudah tanah-tanah sawah tersebut dilakukan pengurukan sehingga tanahnya tidak lagi

ada airnya atau dengan cara ditanami tanaman keras seperti sawit. Secara alamiah tanah yang tadinya tanah sawah, airnya akan mengering dan tanahnya menjadi tanah kering. Sehingga, dalam hal ini jika menggunakan batasan fisik atau penglihatan saja, menimbulkan tidak adanya kepastian hukum.

Karena itu, dalam menentukan apakah suatu bidang tanah tersebut adalah tanah sawah atau kering harus mengacu pada peraturan perundang-undangan sesuai dengan prinsip tata guna tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 14 UUPA bahwa dengan mengingat ketentuan Pasal 9 Ayat (2) tentang kesempatan yang sama bagi setiap warga negara Indonesia untuk memperoleh hak atas tanah serta mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi sendiri maupun keluarganya, dan ketentuan Pasal 10 Ayat (1) dan (2) UUPA tentang prinsip tanah pertanian wajib dikerjakan sendiri oleh pemiliknya, maka dalam rangka sosialisme Indonesia, pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukkan, dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Salah satu dari rencana umum tersebut yaitu untuk keperluan pengembangan produksi pertanian.

3. Penguasaan Tanah Bukan Hak Guna Usaha (HGU), Hak-Hak Bersifat Sementara Lainnya Dan Terbatas Yang Didapat Dari Pemerintah Dan Badan-Badan Hukum.

Ketentuan batas luas maksimum sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (4) dinyatakan bahwa hubungan penguasaan antara pemilik asal tanah dengan tanahnya tersebut adalah terhadap tanah yang selain HGU, hak-hak bersifat sementara lainnya yang didapat dari pemerintah dan yang dikuasai oleh badan-badan hukum. Dalam hal ini berlaku teori residu yaitu sisa dari yang dikecualikan tersebut.

Adapun hak-hak sementara lainnya yang didapat dari pemerintah yaitu hak Pakai yang bukan dari Hak milik (hak primer) tetapi dari tanah negara. Sedangkan tanah-tanah yang dikuasai oleh badan-badan hukum yaitu tanah dengan Hak Guna Bangunan (HGB) dan hak Pengelolaan. Artinya, tanah yang menjadi objek yang dibatasi adalah diluar semua tanah yang dimaksud tersisa tanah Hak Milik termasuk tanah-tanah milik yang belum dikonversi dan belum terdaftar yang dasar penguasaannya berasal dari tanah adat.

Mengenai hubungan hukum antara pemilik tanah dengan tanahnya, dapat dikembangkan lebih lanjut yaitu dengan melihat asal perolehan tanah. Hal ini untuk mengukur seberapa besar kedekatan pemilik tanah dengan tanahnya. (Alias & Daud, 2006) Perolehan tanah dapat disebabkan oleh pembukaan lahan, warisan, percampuran harta, jual-beli, dan hibah. Dalam penjelasan Umum UU No. 56 Prp 1960 dikatakan bahwa penguasaan tanah secara luas dan besar-besaran dilakukan dengan pembukaan lahan. Pada masa tersebut adalah hal wajar, karena lahan yang tersedia masih sangat luas, jumlah penduduk masih sedikit. Bila diukur dari masa awal pelaksanaan landreform (sekitar tahun 1961) anggaplah sebagai generasi pertama, maka saat ini

adalah masa generasi ketiganya dimana tanah-tanah hasil pembukaan lahan tersebut sudah beralih karena pewarisan atau jual beli.

#### 4. Terjadi Pelanggaran Batas Maksimum Tanah.

Dalam hubungan hukum antara pemilik asal tanah dengan tanahnya telah terjadi pelanggaran batas luas maksimum. Sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UU No. 56 Prp 1960 dengan memperhatikan tingkat kepadatan penduduk, luas daerah dan faktor-faktor lainnya ditentukan batas luas maksimum tanah pertanian bagi tiap perseorangan atau dalam satu keluarga.

Adanya unsur pelanggaran batas maksimum ini merupakan salah satu karakter yang paling menonjol di antara TORA-TORA yang lain. Jika dibandingkan dengan objek pengadaaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, semakin terlihat perbedaannya. Pada tanah untuk kepentingan umum, pemilikan atau penguasaan tanahnya secara hukum sah atau tidak ada pelanggaran. Dalam hal ini, pemerintahlah yang di posisi melanggar hak-hak yang dimiliki oleh subjek tanah, namun pelanggaran tersebut diperbolehkan oleh hukum. Oleh karena itu, terhadap tanah yang dihaki secara legal tersebut harus diberikan ganti kerugian kepada yang berhak.

Bentuk hubungan antara pemilik tanah dengan negara yaitu suatu perikatan publik. Dalam hal ini pemilik tanah sebagai warga negara dengan negara berada dalam kedudukan yang tidak seimbang tidak seperti suatu perikatan perdata. Negara melalui kekuasaannya telah memaksa tiap warga negaranya untuk mematuhi segala aturan hukum yang telah dibuat oleh negara atas nama untuk kepentingan umum atau kepentingan negara itu sendiri.

#### 5. Tanah Pertanian Kelebihan Batas Diambil dan dikuasai Langsung oleh Pemerintah.

Dalam ketentuan Pasal 17 Ayat (3) UUPA dinyatakan bahwa tanah-tanah kelebihan batas maksimum selanjutnya diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian untuk dibagikan kepada orang-orang yang membutuhkan. UU No. 56 Prp Tahun 1960 menentukan lain, tidak semua tanah kelebihan batas yang diambil alih tersebut mendapat ganti kerugian. Ganti kerugian hanya berlaku bagi pemilik tanah yang melaporkan perihal kelebihan batas maksimum tanahnya. Jika tidak melaporkan maka sanksinya adalah tanahnya diambil oleh pemerintah dengan dikuasai langsung tanpa ganti kerugian. Tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah tersebut otomatis menjadi tanah negara.

Proses peralihan dari pemilik tanah ke negara dalam bentuk paksaan melalui peraturan yang bersifat mengancam yang disebut dengan compulsory acquisition. Food and Agriculture Organization (FAO) memberikan pengertian compulsory acquisition sebagai berikut:

“Compulsory acquisition is the power of government to acquire private rights in land without the willing consent of its owner or occupant in order to benefit society. It is a power possessed in one form or another by governments of all modern nations. This

power is often necessary for social and economic development and the protection of the natural environment.”

6. TORA Kelebihan Batas Diberikan Kepada Subjek Penerima Tanah Berdasarkan Penetapan Pemerintah.

Perbedaan yang signifikan antara subjek hak berdasarkan PP No. 224 Tahun 1961 dan Perpres No. 86 Tahun 2018. Terjadi perluasan subjek hak penerima TORA, tidak hanya terbatas pada perseorangan dengan pekerjaan petani, tetapi termasuk kelompok masyarakat dan badan hukum. Hal ini dipengaruhi oleh adanya konsep reforma yang berbeda antara kedua peraturan ini dimana PP No. 224 Tahun 1961 adalah landreform dengan perolehan asal tanah yang hanya terbatas pada tiga hal salah satunya tanah kelebihan batas maksimum, sedangkan Perpres No. 86 Tahun 2018 konsep reformanya adalah reforma Agraria yang lebih luas daripada landreform dan perolehan tanahnya lebih banyak jumlahnya dan bentuk kegiatannya meliputi juga legalisasi aset.

Pada subjek hak penerima TORA dalam Perpres No. 86 Tahun 2018, meskipun subjeknya terdapat kelompok masyarakat dan badan hukum, namun terdapat unsur yang sama yaitu orang-orang sebagai subjek reforma agraria dimana satu sama lain mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk kemajuan usaha di bidang pertanian. Perbedaannya adalah jika pada perseorangan merupakan suatu pribadi dengan ukurannya satu keluarga secara sendiri-sendiri, maka pada kelompok masyarakat di antara para individu terdapat suatu ikatan secara sosiologis satu sama lain untuk melakukan suatu kegiatan bersama, sedangkan badan hukum lebih formal lagi dimana para individu petani-petani tersebut melebur menjadi suatu entitas baru yang mempunyai kekayaan yang terpisah.

Dalam kaitannya dengan perolehan hak atas tanah, subjek hak penerima mendapatkan tanah dari negara berdasarkan penetapan pemerintah. Tanah-tanah yang dinyatakan sebagai tanah kelebihan atas maksimum, selanjutnya dimohonkan penegasan tanah negara menjadi objek landreform. (Surat Keputusan Badan Pertanahan Nasional Nomor 25 Tahun 2002 Tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan Penegasan Tanah Negara Menjadi Objek Pengaturan Penguasaan Tanah/Landreform, n.d.) Berdasarkan Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Redistribusi Tanah Objek Landreform, Tanah kelebihan batas maksimum kemudian ditegaskan sebagai TORA dibuatkan Berita Acara Sidang Panitia Pertimbangan Land Reform Daerah Tingkat II, apabila tanah yang dimohonkan penegasannya pernah disidangkan atau rekomendasi dari Bupati atau Walikota setempat sebagai lampiran permohonan. (Direktorat Landreform Deputi Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan, 2010).

**Maqashid Syariah dan Masa Depan TORA: Gugatan Atas Oligarki Penguasaan dan Kepemilikan Tanah Pertanian di Indonesia**

Secara terminologi, maqashid syariah merupakan nilai dan makna yang hendak direalisasikan oleh syar'i di balik perumusan hukum-hukum syariat yang diperoleh melalui penelitian secara mandalam oleh para mujtahid terhadap teks-teks otoritatif agama.(Auda, 2007a) Atau dengan kata lain, maqashid syariah merupakan tujuan pensyariaan hukum dalam Islam. Oleh sebab itu, tema utama dalam pembahasan maqashid Syariah ialah hikmah dan illat ditetapkannya suatu hukum.(ibn Zughaybah, 1996).

Dalam sejarahnya, maqashid syariah berangkat dari metode penarikan hukum (istinbath) Imam Syafi'i (wafat 204 H) yang menggabungkan metode Imam Maliki (wafat 179 H) yang cenderung berdasarkan dalil-dalil naqli (teks wahyu) dengan metode yang dikembangkan oleh Imam Hanafi (wafat 150 H) yang lebih cenderung berdasarkan dalil-dalil aqli (penalaran ilmiah). Kemudian Al Ghazali (wafat 505 H) sebagai penerus Imam Syafi'i melanjutkannya dan menjadi peletak dasar yang berhasil mengembangkannya secara akademik. Perkembangan puncaknya yaitu pada masa Imam Asy-Sathibi (wafat 790 H), selain melanjutkan yang telah ada, ia juga mampu mengintegrasikan dan mensistematiskan permasalahan-permasalahan yang tercecce dan belum utuh sebelumnya.(Yazid, 2019) Kendati harus diakui bahwa terminologi maqashid syariah baru dikenal dan populer di era Imam Syatibi. walaupun secara substansi dan genealoginya sudah pernah digagas oleh pendahulu-pendahulunya.(Wahyuddin, 2014)

Dalam teori maqashid syariah, kemaslahatan manusia direalisasikan dengan jalan menjamin kebutuhan pokoknya (dharuriyah), memenuhi kebutuhan sekundernya (hajiyah) dan kebutuhan pelengkapya (tahsiniah). Dharuriyah adalah kebutuhan pokok yang harus terjamin dan terlindungi dalam kehidupan manusia di mana saja, siapa saja dan kapan saja. Hajiyah adalah kebutuhan sekunder yang diperlukan manusia dalam hidupnya untuk mengurangi kesulitan-kesulitan. Sedangkan tahsiniah adalah kebutuhan pelengkap yaitu sesuatu yang dituntut oleh norma dan tatanan hidup manusia dalam pergaulannya, baik ditingkat nasional maupun internasional.

Dalam konteks dharuriyah ini, dikenal lima prinsip dasar yang harus kemudian menjadi prioritas perlindungan dan pemenuhan syariat Islam. Kelima prinsip tersebut ialah *hifz al din* (perlindungan terhadap agama), *hifz al aqli* (perlindungan terhadap akal), *hifz al nafsi* (perlindungan terhadap nyawa), *hifz al nasli* (perlindungan terhadap keturunan), dan *hifz al mal* (perlindungan terhadap harta benda). Namun, kelima prinsip dasar dharuriyah diatas mengalami perkembangan di tangan para fukaha dan pemikir hukum Islam kontemporer.(Nasih, 2011) Sebut saja misalnya Jasser Auda yang menggunakan pendekatan sistem dan filsafat dalam merumuskan teori maqashid Syariah kontemporer.

Dalam pandangan Auda, pendekatan filosofis dari sistem memandang dunia dan fungsi-fungsi alam dan semua komponennya dalam konteks sistem holistik yang terdiri dari jumlah tak terbatas dari sub-sistem yang memiliki sifat interaksi, keterbukaan, hierarki dan tujuan.(Faisol, 2012) Oleh karena itu, dalam pandangan Auda, pendekatan sistem adalah pendekatan holistik dengan melihat setiap entitas sebagai sistem tunggal yang terdiri dari sejumlah sub-sistem. Dalam pendekatan sistem ini terdapat berbagai fitur sistem yang saling

mempengaruhi di antara komponen-komponen sub-sistem, dan dapat berinteraksi satu sama lain dengan lingkungan di luar sistem.(Zaprul Khan, 2018)

Auda kemudian membagi maqasid kontemporer yang disusunnya ke dalam tiga level, yaitu maqasid umum, maqasid khusus dan maqasid parsial. Maqasid umum menurut Auda adalah tujuan-tujuan syariah yang keberadaannya dapat ditemukan dalam setiap pembahasan syariah, seperti pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan, harta benda, kehormatan dan lingkungan (ekologi). Maqasid khusus merupakan tujuan-tujuan yang wujudnya dapat ditemukan dalam cabang-cabang atau bab-bab tertentu dalam syariah, seperti perlindungan terhadap kemaslahatan anak dalam hukum keluarga, larangan untuk menimbun harta atau monopoli ekonomi. Dan adapun maqasid parsial yaitu hal-hal yang berkaitan dengan alasan atau tujuan dari teks maupun hukum tertentu.(Auda, 2007b)

Terkhusus mengenai *hifz al-mal*, Auda menafsirkan ulang bahwa prinsip *hifz al-mal* seharusnya tidak lagi dimaknai secara saklek dan normatif. *Hifz al mal* bukan hanya dimaknai sebagai landasan epistemologi dalam menjaga harta yang dimiliki oleh manusia, namun ia juga harus dapat ditransformasikan menjadi landasan pengembangan harta manusia menuju kesadaran filantropis dalam mengentaskan problem kemiskinan.(Kholish et al., 2021) Termasuk misalnya dalam melihat penguasaan dan pemilikan tanah atau dalam menghadapi berbagai persoalan agraria yang saat ini banyak juga terjadi di negara-negara muslim, khususnya di Indonesia.

Bahkan dalam konteks pemilikan dan penguasaan agraria dan sumber daya alam, terdapat ada ketimpangan yang begitu lebar. 90 persen kepemilikan dan penguasaan sektor agraria dan sumber daya alam dikusai oleh 10 persen orang, sementara 10 persen sisanya diperebutkan oleh 90 persen masyarakat. Di titik inilah negara melalui konsep TORA hadir untuk mengatur kepemilikan dan penguasaan tanah yang berkeadilan. Substansi hukum dari UU No. 56 Prp 1960 dan PP N. 224 Tahun 1961 serta berbagai pengaturan hukum agraria lainnya, merupakan upaya negara dalam menggugat oligarki penguasaan dan pemilikan tanah oleh korporasi-korporasi besar dan para tuan tanah di sektor pertanian yang oligarkis.

Tanah merupakan salah satu faktor produksi utama setelah tenaga kerja, modal, manajemen produksi, teknologi dan bahan baku. Sebagai faktor produksi utama, tanah digunakan sebagai media dalam kegiatan pertanian. Perhatian Islam terhadap tanah pun begitu penting, seperti tampak pada perhatian Rasulullah mengenai penekanan penggunaan tanah dengan cara menghidupkan lahan-lahan mati (*ihya' al-mawat*). Tanah memiliki dimensi publik yang mengharuskan pemiliknya menggunakan dan memanfaatkan tanahnya menjadi produktif. Rasulullah pernah memerintahkan dengan tegas kepada setiap pemilik tanah untuk mengelola tanahnya. Jika tidak mampu untuk menggarapnya, maka sebaiknya tanah tersebut diserahkan kepada saudara atau orang lain untuk menggarapnya. Inilah yang menjadi cikal bakal distribusi tanah dalam Islam.

Berkaitan dengan kegiatan pertanian, terdapat suatu hadist yang berbunyi, "Meskipun kiamat sudah terjadi sedang tanganmu masih menggenggam bibit kurma, dan bagimu masih ada waktu untuk menanamkan bibit itu. bagaimana akan tetap akan mendapat pahala". Sayyid Muhammad Quthub memberi uraian terhadap hadist ini bahwa sangatlah terkesan dengan perintah menanamkan bibit kurma yang umurnya memakan waktu tahunan, ketika sudah berada di ambang pintu. Dikatakannya, "Ya allah! harus ditanamkannya? dan apakah yang mesti ditanam itu? bibit kurma, yang baru mendatangkan buah setelah beberapa tahun lamanya, sedangkan kehancuran dunia (kiamat) sudah pasti dengan yakin akan terjadi." (Al-Kaaf, 2002) Artinya, sampai kapanpun fungsi tanah sebagai faktor produksi tidak boleh terhenti.

Sebagai faktor produksi, tanah harus dapat memberi manfaat bagi seluruh alam, harus memakmurkan seluruh alam, tidak hanya untuk orang-orang yang ada di atasnya, tetapi juga untuk manfaat seluruh manusia. Jika orang-orang yang tidak berada langsung di atasnya saja harus merasakan manfaatnya, apalagi orang-orang yang ada di atasnya. Mereka adalah orang-orang pertama yang harus merasakan manfaatnya. Maka itu, sangat ironis sekali jika ada suatu keadaan, dimana di dalam kelompok orang atau masyarakat atau keluarga atau individu hidup dalam kekurangan atau miskin (kelaparan) padahal mereka berada di atas tanah yang subur dan menghasilkan makanan. Karena itu dalam hal ini, hak pertama untuk merasakan manfaat dari hasil produksi tanah diprioritaskan pada mereka yang berada di atas tanah tersebut.

Selain sebagai faktor produksi, dalam pandangan Islam, tanah juga merupakan bagian dari harta. Kendati pada mulanya tanah merupakan benda bebas (*res nullius*) yang boleh dimiliki siapa saja, namun seiring perkembangan pola hubungan antara sesama manusia, maka tanah menjadi benda yang berharga. (Suwitra, 2009) Di titik inilah relevansi konsep *maqashid syariah* dengan kontekstualisasi *hifz al-mal*, sebagaimana pandangan Auda, menjadi penting. Karena perannya yang vital dalam kehidupan manusia, maka tanah sudah seharusnya tidak dikuasai oleh segelintir orang atau kelompok saja. Maka dalam konteks ini, re-distribusi tanah khususnya tanah pertanian di Indonesia dinilai tepat dalam perspektif *maqashid syariah*.

Dalam konteks studi ini, penulis mencoba mengkaitkan spirit batasan maksimum kepemilikan dan penguasaan tanah pertanian sebagaimana yang diatur dalam Perpres No. 86 Tahun 2018 dan beberapa aturan mengenai reforma agraria lainnya sesungguhnya sangat relevan dengan spirit pengembangan *maqashid syariah* Auda. *Maqashid syariah* sebagai tujuan inti disyariatkannya hukum Islam, harus mampu menjawab berbagai persoalan yang dihadapi oleh masyarakat terutama persoalan tentang kepemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang timpang. *Maqashid syariah* dalam perspektif Auda harus dikembangkan ke dalam sistem hukum nasional. Sinergitas *maqashid syariah* sebagai tujuan hukum Islam harus mampu bergandengan tangan dengan tujuan hukum di balik aturan-aturan tentang reforma agraria yang diberlakukan oleh negara. Termasuk dalam pengaturan batas maksimum penguasaan dan kepemilikan tanah pertanian yang jarang diperhatikan.

Maqashid Syariah sebagai *devine law system* harus mampu dibumikan sebagai legitimasi filosofis dan teoritis dalam rumusan-rumusan TORA yang terdapat dalam berbagai pengaturan hukum tentang reforma agraria. Keadilan, kemaslahatan, kemanfaatan, kepastian hukum serta kesetaraan merupakan inti dari nilai-nilai universal maqashid syariah, yang dalam perspektif Auda harus diinternalisasikan ke dalam semua produk perundang-undangan. Spirit kemaslahatan yang terdapat dalam ketentuan mengenai TORA tanah pertanian sebagaimana yang tertera dalam ketentuan hukum positif sangat relevan dengan nilai-nilai universal yang terkandung dalam maqashid syariah.

## CONCLUSION

Berdasarkan pembahasan yang telah dikemukakan diatas, maka artikel ini menyimpulkan bahwa kepemilikan dan penguasaan tanah di Indonesia hanya terpusat pada segelintir orang saja, padahal seharusnya kepemilikan dan penguasaan tanah haruslah dilakukan dengan menjunjung tinggi amanat konstitusi yaitu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sehingga penguasaan dan kepemilikan tanah harus berkeadilan. Oleh karenanya, kebijakan mengenai Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) khususnya TORA tanah pertanian kelebihan batas maksimum, menjadi salah satu upaya dalam melakukan distribusi kepemilikan dan penguasaan tanah yang adil dan merata.

Dalam ketentuan hukum di Indonesia, setidaknya terdapat enam karakteristik dari TORA tanah pertanian kelebihan batas maksimum yaitu: (1) Subjek hak pemilik asal TORA kelebihan batas maksimum adalah orang perorangan dengan ukuran satu keluarga; (2) TORA kelebihan batas maksimum adalah tanah pertanian yang dibedakan menjadi dua jenis yaitu tanah sawah dan tanah kering (dikembangkan lagi dengan lokasi atau tempat, ada tidaknya irigasi, fasilitas umum lainnya); (3) Penguasaan tanah bukan HGU, hak-hak sementara dan terbatas yang didapat dari pemerintah dan badan-badan hukum (dikembangkan lagi berdasarkan asal-usul tanah atau asal perolehan tanah: membuka lahan, warisan, jual-beli, hibah, tanah timbul, dan lainnya); (4) Terjadi pelanggaran luas batas maksimum tanah; (5) TORA kelebihan batas maksimum beralih kepada negara berdasarkan pengambilalihan secara paksa (*compulsary acquisition*); (6) TORA kelebihan batas maksimum diberikan kepada subjek hak penerima tanah berdasarkan penetapan pemerintah.

Dalam tinjauan maqashid syariah kontemporer, aturan-aturan tentang TORA dinilai sangat kompatibel dengan spirit maqashid syariah yaitu *hifz al-mal*. Sebagaimana dikemukakan Auda, *hifz al-mal* bukan hanya dimaknai sebagai pencegahan atas monopoli dan eksploitasi harta dari para elit oligarki, namun juga harus dikembangkan secara filosofis tentang distribusi sumber daya bagi masyarakat. Oleh karenanya, maka *hifz al-mal* yang merupakan salah satu pilar maqashid syariah juga harus dikembangkan dalam konteks pembuatan aturan secara positif tentang distribusi kepemilikan tanah dan penguasaannya

secara adil dan merata. Sehingga, nilai-nilai universal yang terdapat dalam maqashid syariah dapat menjadi basis teoritis dan filosofis aturan-aturan tentang TORA dalam reforma agraria. Khususnya, terkait batas maksimum kepemilikan dan penguasaan tanah pertanian.

## BIBLIOGRAPHY

- Abdurrahman. (1984). *Kedudukan Hukum Adat dalam Perundang-undangan Agraria di Indonesia*. Akademika Presindo.
- Alias, A., & Daud, N. (2006). Payment of Adequate Compensation for Land Acquisition In Malaysia. *Pacific Rim Property Research Journal*, 12(3).
- Al-Kaaf, A. Z. (2002). *Ekonomi Dalam Perspektif Islam*. Pustaka Setia.
- Astuti, P. (2011). Kekerasan Dalam Konflik Agraria: Kegagalan Negara Dalam Menciptakan Keadilan Di Bidang Pertanahan. *Forum*, 9.
- Auda, J. (2007a). *Fiqh al-Maqasid Inathat al-Ahkam bi Maqasidiha*. International Institute of Islamic Thought.
- Auda, J. (2007b). *Maqashid Syariah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach*. The Intenational Institute of Islamic Thought.
- Azizy, A. Q. (2004). *Hukum Nasional: Eklektisisme Hukum Islam dan Hukum Umum*. Teraju.
- Cooter, R., & Ulen, T. (1988). *Law and Economics*. Harper Collins Publisher.
- Direktorat Landreform Deputy Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan. (2010). *Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Redistribusi Tanah Objek Landreform*. BPN.
- Faisol, M. (2012). Pendekatan Sistem Jasser Auda Terhadap Hukum Islam: Ke Arah Fiqh Post-Postmodernisme. *Kalam: Jurnal Studi Agama Dan Pemikiran Islam*, 6.
- Gray, K., & Gray, S. F. (2011). *Land Law* (7th ed.). Oxford University Press.
- Gulaid, M. A. (2002). *Effect of Islamic Laws and Institutions on Land Tenure with special reference to some Muslim Countries*. Islamic Development Bank Islamic Research and Training Institute.
- Hutagalung, A. S. (2012). *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*. Pustaka Larasan.
- ibn Zughaybah, I. (1996). *Al-Maqasid al-Ammah li al-Syariah al-Islamiyah*. Dar al-Shafwah.
- Kholish, Moh. A., Irianto, G., & Galib, A. M. (2021). *Fikih Ekonomi Kontemporer: Konfigurasi Pemikiran Ekonomi Islam di Era Global*. Empat Dua Media Instrans Publishing.
- Konoras, A. (2016). Eksistensi Hukum Islam Dan Hukum Adat Dalam Sistem Hukum Nasional. *Jurnal Ilmiah Al-Syir'ah*, 14(2).
- KPA Sebut Puncak Ketimpangan, 68% Tanah Dikuasai 1% Korporasi. (2021, September 13). *CNN Indonesia*. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210913163421-20-693661/kpa-sebut-puncak-ketimpangan-68-tanah-dikuasai-1-korporasi>.
- Mahfud MD, Moh. (2011). *Politik Hukum di Indonesia*. Rajawali Press.
- Nasih, A. M. (2011). Pergeseran Pola Maqasid Syariah Dari Tradisional Menuju Modern: Membaca Pemikiran Jasser Auda. ,” *Ijtihad: Jurnal Wacana Hukum Islam Dan Kemanusiaan*, 11.
- Robison, R., & Hadiz, V. R. (2014). *Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Market*. Routledge.
- Sertifikat Elektronik Bertanda Tangan Digital Dinilai Lebih Aman. (2021, January 25). *Kompas.Com*. <https://www.kompas.com/properti/read/2021/01/25/114605021/sertifikat-tanah>

- elektronik-bertanda-tangan-digital-dinilai-lebih-aman
- Sodiki, A. (2014). Menyejahterakan Rakyat Lewat Landreform. *Jurnal Landreform*, 1.
- Soeroso, R. (2017). *Pengantar Ilmu Hukum*. Sinar Grafika.
- Surat Keputusan Badan Pertanahan Nasional Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan Penegasan Tanah Negara Menjadi Objek Pengaturan Penguasaan Tanah/landreform.
- Suryani, D., Izzati, F. F., Syafi'i, I., Adaba, P. Y., & Satriani, S. (2021). Kemunduran Demokrasi Tata Kelola Sda: Penguatan Oligarki Dan Pelemahan Partisipasi Civil Society. *Jurnal Penelitian Politik*, 18(2), 173–189.
- Suwitra, I. (2009). *Eksistensi Hak Penguasaan Dan Kepemilikan Atas Tanah Adat Di Bali Dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional* [Dissertation]. Universitas Brawijaya.
- Utomo, S. (2021). Percepatan Reforma Agraria Untuk Mencapai Keadilan. *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, 4(2).
- Wahyuddin. (2014). Maksud-Maksud Tuhan Dalam Menetapkan Syariat Dalam Perspektif Al-Syatibi. *Syariah: Jurnal Hukum Dan Pemikiran*, 14.
- Winters, J. (2013). Oligarchy and Democracy in Indonesia, Indonesia. *Indonesia*, 96(Special Issue: Wealth, Power, and Contemporary Indonesian Politics), 11–33.
- Yazid, A. (2019). *Logika Ushul Fiqh*. IRCISod.
- Zakie, M. (2017). Konflik Agraria Yang Tak Pernah Reda. *Jurnal Ilmiah Hukum Legality*, 24(1), 40. <https://doi.org/10.22219/jihl.v24i1.4256>
- Zaprul Khan. (2018). Maqāṣid Al-Shariah In The Contemporary Islamic Legal Discourse: Perspective of Jasser Auda. *Walisongo: Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan*, 26.