

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Implementasi

Secara etimologi implementasi berarti pelaksanaan atau penerapan. Dalam konteks kebijakan publik, istilah implementasi biasanya merujuk pada serangkaian kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Implementasi dipandang sebagai tahap utama yang sangat menentukan dalam proses kebijakan, karena pada tahap inilah berbagai rumusan kebijakan diterapkan dalam tindakan yang nyata.³⁹ Implementasi kebijakan publik berfungsi sebagai alat strategis yang digunakan pemerintah untuk menyelesaikan beragam persoalan sosial, ekonomi, maupun politik yang berkembang di masyarakat. Sebagai salah satu tahapan penting dalam suatu kebijakan publik, implementasi pada hakikatnya bertujuan untuk memastikan agar kebijakan yang telah ditetapkan berjalan secara efektif dan mencapai sasaran yang telah dirumuskan. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah kebijakan dirumuskan secara jelas dan terarah.⁴⁰

³⁹ Nabla, *Kompetensi Inti dan Kompetensi Dasar Pendidikan Agama Islam dan Budi Pekerti SMP/MTs*, UIN Siber Syekh Nurjati, 2023, h.11.

⁴⁰ Shofiyah, "Konsep Implementasi Menurut Para Ahli," *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952. 2, (202).

Menurut Van Meter dan Van Horn, implementasi merupakan tindak lanjut dari keputusan yang telah ditetapkan sebelumnya, yang mencakup upaya mengubah keputusan tersebut menjadi tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu. Proses ini tidak hanya berhenti pada pelaksanaan teknis, tetapi juga meliputi usaha berkelanjutan untuk mewujudkan perubahan baik dalam skala besar maupun kecil, sesuai dengan tujuan kebijakan yang telah dirumuskan. Pelaksanaan tindakan tersebut menjadi tanggung jawab organisasi publik yang berwenang, sehingga keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh kapasitas, komitmen, serta koordinasi antar pihak yang terlibat dalam proses pencapaian tujuan dari suatu kebijakan.⁴¹ Van Meter dan Van Horn menjelaskan, keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh kejelasan tujuan kebijakan, ketersediaan sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi serta disposisi pelaksanaan kebijakan.⁴² Tujuan utama dari norma kewajiban ini adalah untuk menciptakan tertib administrasi yang pada akhirnya memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hak bagi pemegang hak atas tanah.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam hal ini bertindak sebagai agen pelaksana (*implementing agency*) yang memegang tanggung jawab penuh

⁴¹ Muhammad Sinathria Maharaksa et al., *Implementasi Kebijakan Publik: Pengertian, Model-Model Dan Penerapannya Dalam Contoh Studi Kasus*. Jurnal Penelitian Nusantara 1, no. 6 2025, h.70.

⁴² Napitulu Diana, *Pendaftaran Tanah Pensertipikatan Hak Atas Tanah Dan Peralihannya*. Jakarta: UKI Press, 2022, h.12.

untuk mentransformasikan perintah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tersebut kedalam langkah-langkah praktis, seperti pengukuran dan penerbitan sertifikat.⁴³ Namun efektivitas implementasi ini sering kali diuji oleh adanya kesenjangan antara aturan (*dan Sollen*) dan kenyataan di lapangan (*das Sein*). Munculnya fenomena dualism kepemilikan tanah, dimana terdapat benturan antara sertifikat resmi dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan dokumen non-formal seperti SKT (Surat Keterangan Tanah), menunjukkan bahwa proses implementasi hukum belum sepenuhnya berjalan dengan optimal dalam mencapai kepastian hukum yang dicita-citakan oleh peraturan perundang-undangan tersebut⁴⁴.

B. Teori Implementasi Menurut George C. Edward III

Teori implementasi kebijakan merupakan salah satu pendekatan yang digunakan untuk menganalisis sejauh mana suatu kebijakan publik dapat dilaksanakan secara efektif dalam praktik. Implementasi kebijakan tidak hanya berkaitan dengan pelaksanaan teknis, tetapi juga mencakup berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan kebijakan tersebut di lapangan. Salah satu teori implementasi kebijakan yang banyak digunakan adalah teori George C. Edward III. Teori ini termasuk dalam perspektif *top-down*, yang menekankan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh

⁴³ Ramadhani, Rahmat. *Buku Ajar Hukum Pertanahan*. Medan: UMSU Press, 2024 h.88

⁴⁴ Sari Dewi dkk, *Dualisme Sertifikat Hak Atas Tanah dalam Hukum Pertanahan Nasional*, Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, Vol. 8, No. 1, . 2021 h.102

bagaimana kebijakan tersebut dirancang oleh pembuat kebijakan dan dilaksanakan oleh aparat pelaksana ditingkat bawah. Edward III menyebut model implementasinya sebagai *Direct and Indirect Impact on Implementation*, yang menunjukkan bahwa terdapat faktor-faktor yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan.⁴⁵

Menurut Edward III, implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, dimana berbagai variabel saling berinteraksi dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Untuk menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, Edward III mengemukakan empat faktor utama yang berpengaruh yaitu komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), disposisi (*disposition*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structur*). Keempat faktor tersebut saling berkaitan dan menentukan efektif atau tidaknya suatu kebijakan diimplementasikan.⁴⁶

1. Komunikasi (*Communication*)

Faktor utama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut George C. Edward III yaitu komunikasi. Komunikasi menurutnya sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Hal ini

⁴⁵ Sunarto, *Implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2012 Tentang Kearsipan Pada Lembaga Layanan Pendidikan*, V3 2021, h100.

⁴⁶ Widodo, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Banyumedia Publishing, h110

dapat berjalan dengan apabila komunikasi berjalan dengan baik. Sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus di transmisikan atau dikomunikasikan. Selain itu kebijakan yang dikomunikasikan harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam kalangan masyarakat.⁴⁷

2. Sumber Daya (*Resources*)

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III mengemukakan bahwa bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimana akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan yang kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya disini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakann untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan.⁴⁸

3. Disposisi (*Disposition*)

⁴⁷ Agustino Leo, *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung: 2016. H.149

⁴⁸ Widodo, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*.

Disposisi merupakan kecenderungan, sikap, atau pendapat dalam mengambil keputusan. Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi suatu kebijakan. Karakteristik seperti kejujuran dan komitmen menjadi hal yang utama. Jika pelaksana memiliki sikap yang positif dan mendukung, maka kebijakan dapat dijalankan sesuai dengan tujuan. Sebaliknya, jika sikap yang dimiliki tidak mendukung, maka proses implementasi berpotensi mengalami hambatan bahkan kegagalan. Selain itu, terdapat beberapa faktor yang memengaruhi disposisi dalam implementasi kebijakan yaitu pemilihan pelaksana yang harus memiliki dedikasi dan sejalan dengan tujuan kebijakan, serta insentif yang dapat mendorong pelaksana untuk bekerja lebih optimal karena adanya kepentingan pribadi maupun organisasi yang ingin dicapai.⁴⁹

4. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structur*)

Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Bila sumber daya cukup untuk melaksanakan suatu kebijakan dan para implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Implementasi masih gagal apabila struktur birokrasi yang ada menghalangi koordinasi yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan.

⁴⁹ Agustino Leo, *Politik dan Kebijakan Publik*.

Kebijakan yang kompleks membutuhkan kerja sama banyak orang. Perubahan yang dilakukan tentunya akan mempengaruhi individu dan secara umum akan mempengaruhi sistem dalam birokrasi.⁵⁰

C. Teori Kepastian Hukum

Secara normatif, kepastian hukum merupakan keadaan dimana suatu peraturan perundang-undangan dibentuk dan diundangkan secara jelas, tegas, dan pasti sehingga dapat dijadikan pedoman dalam berperilaku. Kepastian hukum mengandung makna bahwa hukum harus bersifat pasti sekaligus adil. Hukum bersifat pasti karena memberikan kejelasan norma sebagai pedoman bagi subjek hukum. Hukum juga bersifat adil karena norma tersebut harus menunjang tatanan sosial yang wajar dan berkeadilan. Hanya dengan sifat kepastian dan keadilan inilah hukum dapat menjalankan fungsinya secara efektif.⁵¹

Dalam perspektif normatif, kepastian hukum merupakan persoalan yang dijawab melalui keberadaan dan kualitas norma hukum itu sendiri, bukan semata-mata melalui pendekatan sosiologis. Kepastian hukum juga menuntut agar hukum dirumuskan secara jelas dan dapat dipahami oleh subjek-subjek hukum, sehingga suatu perbuatan dapat disesuaikan dengan aturan yang

⁵⁰ Kasmad Rulinawaty, *Studi Implementasi Kebijakan Publik*, Makassar:Kedai Aksara, 2013.

⁵¹ Tarigan Lindawati, *Tinjauan Hukum Terhadap Perjanjian Sewa Menyewa Antara Pt. Tuntungan Indahlestari Raya Dengan Kodam I/Bb Dalam Hal Pengelolaan Lapangan Golf.*, Medan: Universitas Medan Area 2017, h.30.

berlaku serta untuk mencegah negara bertindak secara sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaan.⁵² Asas kepastian hukum ini juga merupakan asas yang dapat ditemui dalam sistem hukum sipil maupun hukum umum, dan dalam perkembangan mutakhir dipandang sebagai salah satu elemen utama dalam konsep *rule of law* atau negara hukum.

Kepastian hukum dalam hukum administrasi negara harus dapat memberikan jaminan kepastian hukum kepada penduduk. Dalam hal ini, kepastian hukum mempunyai tiga arti yakni:

1. Pertama, pasti mengenai peraturan hukumnya yang mengatur masalah pemerintah tertentu yang abstrak..
2. Kedua, pasti mengenai kedudukan hukum dari subjek dan objek hukumnya dalam pelaksanaan peraturan-peraturan hukum administrasi negara.
3. Ketiga, mencegah kemungkinan timbulnya perbuatan sewenang-wenang (*eigenrichting*) dari pihak manapun, juga tidak dari pemerintah.⁵³

Menurut Apeldoorn, kepastian hukum mempunyai dua segi yaitu pertama, mengenai hukum yang dibentuk dalam hal-hal yang konkret

⁵² Kasmianti, *Tinjauan Pustaka : Teori Kepastian Hukum dan Pendaftaran Tanah*, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, 2024. h.14

⁵³ Anggraini Dwi Meilani, *Peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Bengkulu Dalam Penyelesaian Sengketa Administratif Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda Perspektif Fiqih Siyash*, Bengkulu: IAIN Bengkulu, 2021, h.22.

(*bepaalbaarheid*). Artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui hukum dalam hal yang khusus sebelum memulai perkara. Kedua, kepastian hukum berarti keamanan hukum. Artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan Hakim. Hukum yang ditegakkan oleh Instansi penegak hukum yang diberikan tugas untuk itu harus menjamin kepastian hukum demi tegaknya ketertiban dan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat. Keadaan seperti ini menjadikan kehidupan berada dalam kekacauan sosial.⁵⁴

Kepastian hukum (*legal certainty*) merupakan prasyarat utama dalam mewujudkan keadilan dan ketertiban dalam sebuah negara hukum. Dalam bidang pertanahan, kepastian hukum memiliki urgensi yang sangat vital mengingat tanah merupakan aset yang sangat rentan terhadap konflik kepentingan.⁵⁵ Kepastian hukum ini tercapai apabila aturan yang mengatur penguasaan tanah bersifat jelas, konsisten, dan memberikan perlindungan nyata bagi pemilik hak melalui instrumen pendaftaran tanah. Kepastian hukum dalam hal ini bermakna bahwa pemegang sertifikat harus mendapat perlindungan hukum dari negara atas gangguan pihak lain. Namun dalam realitasnya, kepastian hukum ini sering kali tereduksi ketika muncul fenomena sertifikat ganda atau dualisme kepemilikan tanah. Kondisi ini menunjukkan bahwa

⁵⁴ Anggraini. Dwi Meilani, *Peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Bengkulu Dalam Penyelesaian Sengketa Administratif Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda Perspektif Fiqih Siyasah...*h.24

⁵⁵ Lubis Yamin Muhammad, *Hukum Agraria Indonesia: Tinjauan Komprehensif dalam Konteks Kekinian*. Depok: Rajawali Press, 2020. h.210

kepastian hukum tidak hanya bergantung pada adanya aturan tertulis, tetapi sangat ditentukan oleh akurasi administratif dan ketegasan institusi pelaksana dalam menjalankan fungsi pengawasan dan verifikasi data.⁵⁶

Dalam hal ini, kepastian hukum bukan sekedar status formalitas kepemilikan, melainkan sebuah kondisi dimana masyarakat merasa aman dan terlindungi hak-hak perdatanya atas tanah. Karena adanya sistem administrasi negara yang transparan dan minim kesalahan yuridis. Oleh sebab itu, keberhasilan implementasi pendaftaran tanah sangat bergantung pada sejauh mana Badan Pertanahan Nasional (BPN) menjalankan otoritasnya dalam memvalidasi data guna meminimalisir konflik sengketa.⁵⁷ Tanpa regulasi yang kuat dan implementasi yang akuntabel, kepastian hukum hanya akan menjadi gagasan teoritis yang gagal menyentuh realitas perlindungan hak masyarakat di lapangan.

D. Teori Siyasah Tanfidziyah

1. Definisi Siyasah Tanfidziyah

Fiqh siyasah merupakan kalimat majemuk yang terdiri dari dua kata yaitu fikih dan siyasah. Secara etimologi *fiqh* adalah pemahaman dan secara terminologi *fiqh* merupakan pengetahuan tentang hukum *syar'i* mengenai amal perbuatan (praktis) yang diperoleh dari dalil *tafshili* (terinci), yakni hukum-

⁵⁶ Sari Dewi, I Gusti Ayu Agung. *Dualisme Sertifikat Hak Atas Tanah dalam Hukum Pertanahan Nasional*. Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, Vol. 8, No. 1, 2021

⁵⁷ Ramadhani, Rahmat. *Buku Ajar Hukum Pertanahan*. Medan: UMSU Press, 2024, h.92

hukum khusus yang diambil dari al-Qur'an dan as-Sunnah. Sedangkan kata *siyasah* berasal dari kata *sasa*.⁵⁸ Secara etimologi *siyasah* mengandung beberapa arti yaitu mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintah dan politik. Secara terminologis *siyasah* adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara yang membawa kepada kemaslahatan.⁵⁹ Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa *fiqh siyasah* merupakan cabang ilmu yang membahas tata kelola pemerintahan dan urusan publik dengan tujuan kemaslahatan dalam perspektif syariat islam.

Salah satu cabang *fiqh siyasah* yang membahas aspek pelaksanaan kekuasaan dan kebijakan pemerintah adalah *siyasah tanfidziyah*. Secara terminologi, *siyasah tandfidziyah* adalah bagian dari *fiqh siyasah* yang membahas kewenangan dan kekuasaan eksekutif (*al-sultah al-tandfidziyah*) dalam menjalankan kebijakan publik serta pelaksanaan undang-undang oleh pemerintah islam untuk mencapai kemaslahatan umat, seperti mengelola kebijakan publik dan menjaga ketertiban. Hal ini mencakup tugas-tugas administratif dan operasional yang sesuai dengan prinsip-prinsip syariat islam. *Siyasah tanfidziyah* menekankan pada aspek implementasi kekuasaan, yakni bagaimana keputusan dan peraturan yang telah ditetapkan dapat dilaksanakan

⁵⁸ Saputra Arif, *Analisis Fiqh Siyasah Tandfidziyah Terhadap Implementasi Pasal 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Lampung: Universitas Islam Negeri Raden Lampung 2022, h.13.

⁵⁹ Wahyu Abdul Jafar, *Fiqh Siyasah Dalam Perspektif Al-Qur'an dan Al-Hadist*, Bengkulu: IAIN Bengkulu (2020), h.20.

secara adil, efektif, dan berorientasi pada kemaslahatan umat.⁶⁰

Dalam perspektif Islam, tidak lepas dari al-Qur'an, Sunnah, dan Nabi serta praktik yang dikembangkan oleh Al-Khulafah serta pemerintah Islam sepanjang sejarah. *Siyasah tandfidziyah* ini merupakan kajian yang sangat tidak asing dalam Islam, terutama oleh Nabi Muhammad Saw. *Fiqh siyasah tandfidziyah* menyangkut tentang pelaksanaan peraturan perundang-undangan negara. Dikalangan masyarakat ada dua kelompok besar dalam suatu atau beberapa negara yang harus bekerja sama dan saling membantu.⁶¹ Didalam *siyasah tandfidziyah* ini dibicarakan bagaimana cara-cara kebijakan yang harus diambil untuk mengharmonisasikan kesenjangan antar masyarakat.

2. Metode Fiqh Siyasah Tandfidziyah

Dalam perspektif hukum Islam, penyelenggaraan pemerintah tidak semata-mata dipahami sebagai kegiatan administratif, melainkan sebagai sesuatu amanah yang harus dijalankan berdasarkan prinsip keadilan dan kemaslahatan. Hal ini sejalan dengan konsep *siyasah tandfidziyah*, yang menitikberatkan pada peran lembaga eksekutif dalam melaksanakan kebijakan secara adil dan bertanggung jawab guna mewujudkan tujuan syariat. Selain itu, sudah sejak dahulu pengakuan terhadap kepemilikan hak atas tanah telah

⁶⁰Saputra Arif, *Analisis Fiqh Siyasah Tandfidziyah Terhadap Implementasi Pasal 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*.Lampung: UIN Raden Intan Lampung, 2022. h.11

⁶¹ A. Dzajuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-Rambu Syariah*, Bandung: Prenada Media, 2003, h.277

menjadi instrumen penting untuk mencegah terjadinya sengketa pertanahan⁶².

Dalam Islam, seluruh harta benda pada hakikatnya adalah milik Allah SWT., sehingga konsep kepemilikan manusia bukanlah bersifat mutlak, melainkan bersifat nisbi atau relatif sebagai amanah yang harus dikelola dengan penuh tanggung jawab. Prinsip ini tidak hanya menjadi landasan filosofis, tetapi juga implikasi yuridis, dimana Islam melarang keras perampasan atau pelanggaran terhadap hak milik orang lain, sekaligus menekankan bahwa pemanfaatan harta harus memberikan manfaat bagi kemaslahatan umat. Islam juga mengatur bahwa hak milik pribadi mengandung fungsi sosial, sehingga penggunaannya tidak boleh menimbulkan kerugian masyarakat luas⁶³.

Pada kondisi tertentu, kepemilikan pribadi dapat dibatasi atau bahkan dicabut apabila bertentangan dengan kepentingan umum. Hal ini menegaskan bahwa kepemilikan tidak boleh digunakan semata-mata untuk kepentingan individu, melainkan harus mempertimbangkan keseimbangan antara hak pribadi dan kepentingan sosial. Prinsip tersebut juga ditegaskan dalam surah Al-Baqarah ayat 284:

لِلّٰهِ مَا فِي السَّمٰوٰتِ وَمَا فِي الْاَرْضِؕ وَاِنْ تُبۡدُوۡا مَا فِیۡۤ اَنۡفُسِكُمۡ اَوْ تَخۡفُوۡهُ
يَحۡسِبۡنَکُمۡ بِهٖ اللّٰهُ فَيَغۡفِرُ لِمَنۡ یَّشَآءُ وِیُعَذِّبُ مَنۡ یَّشَآءُؕ وَاللّٰهُ عَلٰی کُلِّ شَیۡءٍ قَدِیۡرٌ

“Milik Allah-lah apa yang ada dilangit dan apa yang ada dibumi. Jika kamu menyatakan apa yang ada didalam hatimu atau kamu sembunyikan, niscaya Allah

⁶² Khallaf Abdul Wahhab, *Siyasah Syar'iyah: Asas-Asas Hukum Publik Islam, terjemahan* Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005, h.35

⁶³ Sainul Ahmad, *Konsep Hak Milik Dalam Islam*, Padang Sidempuan: IAIN Padang Sidempuan, 2020, h.197

akan memperhitungkannya (tentang perbuatan itu bagimu). Dia mengampuni siapa yang Dia kehendaki dan mengazab siapa yang Dia kehendaki. Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu.” (Q.S Al-Baqarah ayat 284)

Ayat tersebut menjadi landasan bahwa manusia, termasuk pemerintah, pada dasarnya hanya memiliki amanah untuk mengelola dan memanfaatkan tanah, sedangkan kepemilikan hakiki tetap berada di tangan Allah SWT. Oleh karena itu, kepemilikan individu atas tanah harus dijalankan sesuai aturan dan tidak boleh merugikan pihak lain. Pemerintah sebagai *waliyyul amri* memiliki tanggung jawab untuk memastikan penguasaan dan pemanfaatan tanah dilakukan secara adil serta mencegah monopoli, ketimpangan, dan penyalahgunaan hukum. Setiap bentuk kecurangan, penyalahgunaan wewenang, dan klaim sepihak atas tanah bertentangan dengan prinsip keadilan dan amanah dalam Islam⁶⁴. Prinsip tersebut juga terlihat dalam berbagai kebijakan Rasulullah SAW terkait pertanahan. Salah satunya melalui konsep *ihya' al-mawat*, yaitu menghidupkan atau mengelola tanah yang tidak dimanfaatkan, sebagaimana sabda beliau:

عَرَقِ ظَالِمٍ حَقٌّ مَنْ أَحْيَا أَرْضًا مَيْتَةً فَهِيَ لَهُ وَلَيْسَ لَ

“Barang siapa yang menghidupkan tanah mati maka tanah itu menjadi miliknya dan tidak ada hak bagi penyerobot tanah yang zalim (yang menyerobot tanah orang lain.). (H.R at-Tirmidzi, Abu Dawud dan Ahmad).”

Rasulullah SAW juga menerapkan konsep *al-iqta'*, yaitu pemberian hak pengelolaan atau pemanfaatan lahan kepada masyarakat untuk mendorong kesejahteraan. Sebaliknya, Islam melarang *al-ghasb*, yaitu penguasaan tanah milik orang lain secara zalim. Rasulullah SAW juga mengenalkan konsep hima,

⁶⁴ Iskandar Irfandi, *Hak Atas Tanah dan Perlindungan Dalam Perspektif Hukum Agraria dan Hukum Islam*, Jakarta: Universitas Al-Azhar Indonesia, h.241

yaitu penetapan kawasan tertentu yang dilindungi untuk kepentingan umum. Praktik pengelolaan tanah tersebut kemudian berkembang pada masa Khulafaur Rasyidin, salah satunya melalui kebijakan Umar bin Khattab RA terhadap tanah Sawad di Irak. Umar tidak membagikan tanah tersebut sebagai harta rampasan perang kepada individu, tetapi menetapkan untuk dikelola demi kepentingan negara dan masyarakat dengan kewajiban membayar *kharaj*. Kebijakan ini menunjukkan bahwa pengelolaan tanah oleh pemerintah harus mempertimbangkan kemaslahatan masyarakat secara luas dan berkelanjutan.⁶⁵

Pemikiran tersebut kemudian dikembangkan oleh para ulama. Imam Al-Mawardi dalam *Al-Ahkam Al-Sultaniyyah* menjelaskan bentuk kebijakan pemerintah dalam pengelolaan tanah melalui *Iqta' al-Tamlik*, *Iqta' al-Istighlal*, dan *Iqta' al-Irfaq*. Pemikiran ini menunjukkan pentingnya peran pemerintah dalam memberikan pengaturan dan legitimasi terhadap hak atas tanah agar tidak menimbulkan perselisihan. Sementara itu, Ibn Taimiyah dalam *Al-Siyasah Al-Shar'iyah* menekankan pentingnya penegakan hukum dan pengawasan pemerintah untuk menjaga keadilan. Dalam pemikiran Islam kontemporer, Wahbah Al-Zuhaili dan Yusuf Al-Qaradawi juga menekankan pentingnya peran negara dalam mengatur kepemilikan dan pengelolaan tanah. Dalam konteks pemerintahan modern, hal tersebut dapat diwujudkan melalui pendaftaran dan sertifikasi tanah, penataan ruang, serta kebijakan pertanahan untuk memberikan kepastian hukum dan mencegah konflik maupun dualisme kepemilikan⁶⁶.

⁶⁵ Iskandar Irfandi, *Hak Atas Tanah dan Perlindungan Dalam Perspektif Hukum Agraria dan Hukum Islam...* h.248

⁶⁶ Yusuf al-Qaradawi, *Al-Siyasah al-Syar'iyah fi Dhau' Nushush al-Syari'ah wa Maqasidiha* Kairo: Maktabah Wahbah, 2005, h. 112.

Dalam pelaksanaannya, kebijakan pemerintah di bidang pertanahan dapat berpedoman pada kaidah

الْمَصْلَحَةُ تَصْرِفُ الْإِمَامَ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَثُوبٌ

yang berarti bahwa setiap kebijakan pemerintah harus didasarkan pada kemaslahatan rakyat.

Ketika terjadi sengketa atau tumpang tindih hak atas tanah, pemerintah harus mengambil langkah yang dapat memberikan penyelesaian secara adil dan mencegah timbulnya persoalan baru. Hal ini juga sesuai dengan kaidah

دَرْءُ الْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَبِّ الْمَصَالِحِ

yang berarti mengutamakan pencegahan kerusakan, serta kaidah

الضَّرَرُ يُزَالُ

yang berarti bahwa setiap kemudharatan harus dihilangkan.

Dengan demikian, ketidakjelasan dan tumpang tindih status kepemilikan tanah harus diselesaikan melalui pemeriksaan, pembuktian, dan penetapan berdasarkan hukum yang berlaku.

Pengelolaan tanah dalam perspektif *Fiqh Siyasaḥ Tanfidziyah* berkaitan erat dengan *Maqasid Shariah*, khususnya *hifzh al-mal* atau perlindungan terhadap harta. Pendaftaran dan pengakuan hukum atas tanah merupakan bentuk tanggung jawab negara dalam melindungi hak masyarakat agar tidak dirampas atau diklaim secara tumpang tindih. Oleh karena itu, pemerintah tidak hanya bertugas menjalankan aturan administratif, tetapi juga memiliki tanggung jawab untuk memberikan kepastian hukum, melindungi hak

masyarakat, mencegah konflik, dan mewujudkan kemaslahatan bersama. Dalam konteks ini, lembaga pertanahan sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif memiliki peran penting dalam mewujudkan tata kelola pertanahan yang adil, tertib, dan sesuai dengan prinsip kemaslahatan⁶⁷.

3. Ruang Lingkup Siyasah Tanfidziyah

Ruang lingkup siyasah tandfidziyah mencakup seluruh aktivitas dan kewenangan eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan untuk merealisasikan kemaslahatan umum sesuai dengan prinsip-prinsip syariat islam. Kewenangan atau kekuasaan ekskutif dalam Islam disebut dengan *al-sulthah al-tanfidziyah* yang bertugas melaksanakan undang-undang. Disini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan dan melaksanakan undang-undang.⁶⁸ Fiqh siyasah tandfidziyah dalam perspektif Islam tidak lepas dari al-Qur'an, sunnah, dan Nabi, serta praktik yang telah dikembangkan oleh al-khulafah serta pemerintah islam sepanjangh sejarah. Siyasah tandfidziyah ini juga merupakan kajian yang tidak asing dalam Islam, terutama Nabi Muhammad Saw. Fiqh siyasah tandfidziyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas. Sekalipun demikian secara umum meliputi hal-hal sebagai berikut.

- a. Persoalan dan ruang lingkup pembahasan
- b. Persoalan imamah, hak, dan kewajibannya

⁶⁷ Raiqoh Surur, *Hak Atas Tanah Perspektif Hukum Positif Indonesia dan Maqashid Syariah*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, h.6

⁶⁸ Iqbal Muhammad, *Fiqh Siyasah Kontektualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Kencana, 2014, h.137.

- c. Persoalan rakyat, statusnya, dan hak-haknya
- d. Persoalan *bai'at*
- e. Persoalan *waliul ahdi*
- f. Persoalan perwakilan
- g. Persoalan *ahlul halli wal aqdi*
- h. Persoalan *wizarah* dan perbandingannya.⁶⁹



⁶⁹ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, Jakarta:Kencana, 2003, h.47.