DESKRIPSI MASALAH

BAHTSUL MASAIL ANTAR PCNU

Rangkaian Peringatan Hari Santri Nasional 2026 · PCNU Kabupaten Mojokerto

MATERI PEMBAHASAN

Tahqiq al-Maslahah wa al-Mafsadah dalam Alih Fungsi Lahan

Waktu	:	Jumat, 30 Oktober 2026 · 19.00 WIB sampai selesai
Tempat	:	Hall Nine Stars, Kantor PCNU Kabupaten Mojokerto
Penyelenggara	:	Lembaga Bahtsul Masail Nahdlatul Ulama Kabupaten Mojokerto bersama RMI NU Kabupaten Mojokerto

A. DESKRIPSI MASALAH

Pemanfaatan dan Alih Fungsi Lahan antara Maslahat dan Mafsadat: Pembangunan, Pertambangan, Ketahanan Pangan, dan Perlindungan Lingkungan

Allah Swt. menciptakan bumi beserta berbagai sumber daya alam yang terkandung di dalamnya sebagai amanah yang dapat dimanfaatkan manusia untuk memenuhi kebutuhan hidup dan mewujudkan kemaslahatan. Pemanfaatan sumber daya alam dapat menghasilkan berbagai manfaat, antara lain penyediaan pangan, lapangan pekerjaan, peningkatan pendapatan masyarakat, pembangunan infrastruktur, pertumbuhan ekonomi, peningkatan penerimaan negara, serta pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Dalam kehidupan modern, kebutuhan terhadap lahan semakin meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk, perkembangan ekonomi, pembangunan infrastruktur, kebutuhan pangan, dan kepentingan pemerintahan. Akibatnya, terjadi berbagai bentuk perubahan fungsi lahan, seperti pembukaan hutan untuk perkebunan dan pertanian, pemanfaatan lahan gambut, pembangunan kawasan pemerintahan dan permukiman, pembangunan bandara dan jalan tol, serta pengembangan kawasan pangan skala besar (food estate).

Pada satu sisi, kegiatan tersebut dapat menghasilkan maslahat. Pembukaan lahan untuk pertanian dapat meningkatkan produksi pangan dan membuka lapangan pekerjaan. Perkebunan kelapa sawit dapat menjadi sumber pendapatan masyarakat, menyediakan bahan baku industri, membuka lapangan kerja, serta menghasilkan komoditas ekspor. Pembangunan jalan tol dan bandara dapat memperlancar mobilitas manusia dan distribusi barang. Pembangunan kawasan pemerintahan seperti Ibu Kota Nusantara (IKN) dimaksudkan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan menciptakan pusat pertumbuhan ekonomi baru. Kelapa sawit sendiri mempunyai posisi penting dalam perekonomian Indonesia. Data BPS menunjukkan bahwa Indonesia terus mengekspor minyak kelapa sawit dalam jumlah besar ke berbagai negara.

Namun di sisi lain, alih fungsi lahan juga dapat menimbulkan mafsadat. Pembukaan hutan dapat menghilangkan tutupan vegetasi dan habitat satwa, mengurangi keanekaragaman hayati, mengubah tata air, meningkatkan risiko erosi dan banjir pada kondisi tertentu, serta menghilangkan fungsi ekologis hutan. Pada ekosistem gambut, pengelolaan yang tidak tepat dapat merusak fungsi hidrologis gambut dan meningkatkan risiko kebakaran. Pemerintah sendiri mengatur perlindungan ekosistem gambut karena gambut memiliki fungsi ekologis, termasuk sebagai penyimpan karbon dan habitat berbagai organisme. Demikian pula, pengalihfungsian lahan pertanian pangan menjadi kawasan nonpertanian dapat mengurangi kapasitas produksi pangan. Hal ini menjadi persoalan tersendiri apabila pengurangan lahan produktif menyebabkan meningkatnya ketergantungan terhadap pasokan pangan dari luar negeri. UU No. 41 Tahun 2009 secara khusus mengatur pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk mendukung ketahanan dan kedaulatan pangan.

Selain pembukaan hutan untuk perkebunan, pertanian, kawasan pemerintahan, jalan, dan food estate, salah satu bentuk pemanfaatan sumber daya alam yang memiliki maslahat sekaligus berpotensi menimbulkan mafsadat adalah kegiatan pertambangan. Indonesia memiliki kekayaan mineral dan batubara yang besar. Kegiatan pertambangan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat dan negara, antara lain menyediakan bahan baku industri, menghasilkan energi, membuka lapangan pekerjaan, meningkatkan pendapatan masyarakat, menghasilkan penerimaan negara, mendorong pembangunan daerah, serta menghasilkan devisa melalui kegiatan ekspor. Komoditas hasil pertambangan juga menjadi bahan penting bagi berbagai sektor industri dan pembangunan, termasuk pembangkit listrik, konstruksi, manufaktur, dan teknologi.

Dalam konteks pembangunan nasional, pertambangan juga dapat menjadi sumber pendapatan negara dan daerah. Kawasan pertambangan dapat berkembang menjadi pusat kegiatan ekonomi baru karena munculnya kebutuhan terhadap transportasi, perdagangan, jasa, perumahan, dan berbagai kegiatan pendukung lainnya.

Akan tetapi, kegiatan pertambangan, khususnya pertambangan terbuka, membutuhkan perubahan bentang alam dalam skala yang besar. Pembukaan lahan, penggalian tanah, pembuatan jalan tambang, pembangunan fasilitas pengolahan, serta pembuangan material hasil penggalian dapat mengubah kondisi tanah, vegetasi, dan sistem aliran air.

Persoalan semakin kompleks ketika suatu pembangunan dilakukan oleh pemerintah atau pihak yang telah memperoleh izin atau legalitas administratif. Di satu sisi, terdapat anggapan bahwa kegiatan yang telah ditetapkan pemerintah dan memperoleh izin berarti telah memperoleh legitimasi untuk dilaksanakan. Namun di sisi lain, legalitas administratif tidak dengan sendirinya menyelesaikan persoalan fikih apabila dalam pelaksanaannya terdapat kerusakan, penghilangan hak masyarakat, atau mudarat terhadap kepentingan umum.

B. GAMBARAN MASLAHAT DAN MAFSADAT

1. Pembukaan hutan menjadi perkebunan kelapa sawit

Potensi maslahat

Bagi masyarakat:

- membuka lapangan pekerjaan;
- meningkatkan pendapatan petani dan pekerja;
- membuka akses jalan dan fasilitas ekonomi;
- meningkatkan aktivitas perdagangan di daerah.

Bagi negara:

- menghasilkan penerimaan negara;
- meningkatkan aktivitas ekonomi;
- memperkuat industri pengolahan;
- menghasilkan devisa melalui ekspor.

Bagi ekonomi global:

- menyediakan bahan baku minyak nabati;
- menyediakan bahan baku industri pangan, kosmetik, oleokimia dan berbagai produk lainnya;
- mendukung perdagangan internasional.

> BPS mencatat kelapa sawit sebagai salah satu komoditas perkebunan utama Indonesia dan menyediakan statistik produksi, luas areal, ekspor serta impor komoditas tersebut.

Potensi mafsadat

Apabila ekspansi dilakukan dengan membuka hutan alam yang bernilai ekologis tinggi, dapat timbul:

- berkurangnya tutupan hutan;
- hilangnya atau terfragmentasinya habitat satwa;
- berkurangnya keanekaragaman hayati;
- perubahan tata air;
- peningkatan risiko erosi pada kondisi tertentu;

- emisi karbon akibat perubahan penggunaan lahan;
- konflik atau persoalan penguasaan tanah dengan masyarakat;
- berkurangnya fungsi ekologis hutan yang manfaatnya tidak selalu dapat dinilai dengan harga pasar.

2. Pembukaan dan pemanfaatan hutan gambut

Potensi maslahat

- menyediakan lahan untuk kegiatan ekonomi;
- membuka lapangan pekerjaan;
- menghasilkan komoditas pertanian/perkebunan;
- meningkatkan pendapatan masyarakat;
- mendukung pembangunan daerah.

Potensi mafsadat

- terganggunya fungsi hidrologis gambut;
- meningkatnya risiko kebakaran apabila pengelolaan tidak tepat;
- hilangnya habitat;
- pelepasan karbon;
- kerusakan ekosistem yang membutuhkan waktu sangat lama untuk dipulihkan.

> PP No. 71 Tahun 2014 yang kemudian diubah dengan PP No. 57 Tahun 2016 secara khusus mengatur perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut.

3. Pengalihfungsian sawah menjadi jalan tol dan bandara

Potensi maslahat

- mempercepat transportasi;
- mengurangi waktu dan biaya distribusi;
- memperluas konektivitas antarwilayah;
- meningkatkan aktivitas ekonomi;
- mendukung perdagangan;
- membuka lapangan pekerjaan;
- mendukung pelayanan publik dan mobilitas masyarakat.

Potensi mafsadat

- berkurangnya lahan produksi pangan;
- hilangnya atau berkurangnya mata pencaharian petani;
- fragmentasi lahan pertanian;
- berkurangnya kemampuan produksi pangan dalam jangka panjang;
- meningkatnya ketergantungan terhadap pasokan pangan dari luar apabila tidak diimbangi dengan penggantian lahan produktif.

> UU No. 41 Tahun 2009 memang secara khusus dibentuk untuk mengendalikan alih fungsi lahan pertanian pangan dan menjaga ketahanan serta kedaulatan pangan.

4. Pembangunan Ibu Kota Nusantara

Pembangunan IKN dapat dilihat dari sisi maslahat berupa:

- pembangunan pusat pemerintahan;
- pemerataan pembangunan;
- pembentukan pusat pertumbuhan ekonomi;
- pembangunan infrastruktur;
- pembukaan kesempatan kerja dan usaha;

- peningkatan konektivitas kawasan.

Namun, pembangunan kawasan dalam skala besar juga menimbulkan pertanyaan mengenai:

- perubahan penggunaan lahan;
- dampak ekologis;
- perubahan tata ruang;
- masyarakat yang telah lebih dahulu tinggal atau beraktivitas di kawasan tersebut;
- keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan lingkungan.

> Kerangka hukum IKN sendiri diatur melalui UU No. 3 Tahun 2022 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 21 Tahun 2023.

5. Program Food Estate

Program food estate mempunyai dasar pemikiran untuk memperkuat produksi dan cadangan pangan nasional. Dalam dokumen Kementerian Pertanian, food estate diposisikan sebagai kawasan sentra produksi pangan berskala luas dengan tujuan antara lain meningkatkan cadangan pangan nasional dan kesejahteraan petani.

Salah satu kawasan yang dikembangkan adalah Kalimantan Tengah. Kajian sumber daya lahan Kementerian Pertanian menunjukkan bahwa kawasan yang menjadi area of interest mencakup lahan rawa dan sebagian lahan gambut, sehingga aspek kesesuaian dan pengelolaan lahannya menjadi penting.

Program pangan skala besar juga berkembang di Merauke. Pada 2025, Kementerian Pertanian melaporkan optimasi lahan sekitar 40.000 hektare di Merauke, dengan tujuan meningkatkan indeks pertanaman dan produksi beras.

Potensi maslahat food estate

- meningkatkan produksi pangan;
- memperkuat cadangan pangan nasional;
- mengurangi ketergantungan terhadap impor pangan;
- menciptakan lapangan pekerjaan;
- meningkatkan infrastruktur pertanian;
- meningkatkan produktivitas lahan;
- membuka pusat ekonomi baru;
- memperkuat ketahanan pangan nasional.

Potensi mafsadat

- perubahan ekosistem dalam skala besar;
- pembukaan kawasan hutan atau lahan alami;
- potensi kerusakan gambut apabila lokasi dan teknologi pengelolaannya tidak tepat;
- perubahan tata air;
- konflik atau persoalan penguasaan tanah;
- perubahan pola mata pencaharian masyarakat;
- kemungkinan kegagalan produksi apabila karakteristik lahan tidak sesuai;
- biaya negara yang besar apabila program tidak menghasilkan produksi sesuai target.

> Bahkan penelitian mengenai food estate di Merauke mencatat bahwa gagasan pertanian skala besar telah muncul dalam beberapa program sebelumnya, termasuk MIRE, MIFEE dan program lumbung pangan, sehingga evaluasi terhadap keberhasilan dan kegagalannya menjadi relevan dalam pembahasan kebijakan pangan.

6. Pertambangan Batubara

Kalimantan dapat dijadikan salah satu contoh dalam pembahasan karena wilayah ini memiliki aktivitas pertambangan batubara yang besar.

Sisi positif

Bagi masyarakat:

- menyediakan lapangan pekerjaan;
- meningkatkan pendapatan sebagian masyarakat;
- membuka peluang usaha jasa dan perdagangan;
- membangun infrastruktur pendukung;
- meningkatkan aktivitas ekonomi daerah.

Bagi negara:

- menghasilkan penerimaan negara;
- memberikan kontribusi terhadap perekonomian;
- menyediakan sumber energi;
- menghasilkan devisa melalui ekspor;
- mendukung industri yang membutuhkan energi dan bahan baku pertambangan.

Bagi ekonomi global:

- menyediakan bahan bakar dan bahan baku bagi industri;
- memenuhi kebutuhan energi negara-negara pengimpor;
- mendukung rantai pasok industri dan perdagangan internasional.

Sisi negatif

Namun, manfaat tersebut dapat disertai mafsadat apabila pertambangan dilakukan dengan mengabaikan daya dukung lingkungan.

Terhadap hutan:

- pembukaan kawasan hutan;
- hilangnya vegetasi;
- fragmentasi habitat;
- berkurangnya keanekaragaman hayati.

Terhadap tanah:

- perubahan struktur tanah;
- hilangnya lapisan tanah yang produktif;
- erosi;
- terbentuknya lahan kritis;
- munculnya lubang bekas tambang apabila tidak direklamasi dengan baik.

Terhadap air dan sungai:

- perubahan pola aliran air;
- peningkatan sedimentasi;
- potensi penurunan kualitas air;
- perubahan fungsi daerah aliran sungai;
- berkurangnya kemampuan kawasan menyimpan air.

Terhadap masyarakat:

- terganggunya lahan pertanian;
- hilangnya sebagian sumber penghidupan;
- konflik pertanahan;
- gangguan terhadap aktivitas masyarakat;
- risiko keselamatan apabila terdapat lubang tambang atau infrastruktur tambang yang tidak dikelola dengan baik.

Kenyataan di Lapangan

Persoalan alih fungsi lahan tidak hanya berhenti pada perubahan tutupan hutan atau berkurangnya luas kawasan hijau, tetapi juga dapat berpengaruh terhadap kondisi sungai dan tata air di lapangan. Hutan dan kawasan vegetasi pada daerah aliran sungai memiliki fungsi penting dalam menyerap, menyimpan, dan mengatur pelepasan air. Ketika tutupan hutan di kawasan hulu berkurang dan digantikan oleh perkebunan, pertambangan, permukiman, jalan, atau penggunaan lahan lainnya, keseimbangan tata air dapat mengalami perubahan.

Kondisi tersebut terlihat di sejumlah wilayah Kalimantan. Penelitian BRIN terhadap DAS Raya di Kalimantan Barat menemukan bahwa penggunaan lahan terbuka cukup dominan, sementara kondisi tanah di wilayah tersebut menyebabkan air hujan lebih banyak menjadi aliran permukaan daripada terserap ke dalam tanah. Penelitian tersebut juga menemukan penyimpanan air tanah yang rendah dan menyimpulkan bahwa fungsi hidrologis DAS belum berjalan secara optimal. Peneliti merekomendasikan konservasi lahan, reforestasi, dan rehabilitasi kawasan bekas tambang sebagai bagian dari upaya memperbaiki keseimbangan air.

Di Kalimantan Selatan, kerusakan daerah aliran sungai juga menjadi perhatian. Kajian dan pengamatan yang diberitakan pada 2026 menunjukkan bahwa tutupan hutan di bagian DAS Barito mengalami tekanan akibat deforestasi dan pertambangan. Degradasi juga terjadi di DAS Maluka yang mengalami tekanan dari deforestasi, pertambangan, dan perkebunan. Kerusakan kawasan hulu tersebut berkaitan dengan terganggunya kemampuan DAS dalam mengatur aliran air. Pada saat hujan dengan intensitas tinggi, kondisi tersebut dapat meningkatkan kerentanan terhadap banjir.

Di sisi lain, kerusakan tata air tidak selalu tampak dalam bentuk sungai yang meluap. Pada musim kering, berkurangnya kemampuan kawasan menyimpan air dapat menyebabkan debit sungai dan sumber air menjadi lebih rentan mengalami penurunan. Dengan demikian, masyarakat dapat menghadapi dua keadaan yang tampaknya bertentangan: pada musim penghujan terjadi banjir karena air hujan cepat menjadi limpasan, sedangkan pada musim kemarau ketersediaan air dapat menurun karena kemampuan tanah dan vegetasi dalam menyimpan air telah terganggu. Persoalan tersebut menjadi semakin kompleks pada wilayah yang mengalami aktivitas pertambangan. Pertambangan terbuka membutuhkan sistem pengelolaan dan pengaliran air yang besar. Penelitian BRIN mengenai pertambangan terbuka di Kalimantan Tengah menunjukkan bahwa kegiatan tambang memerlukan sistem dewatering, saluran, kolam penampungan, dan pemompaan untuk mengendalikan air yang masuk ke area tambang.

Di Kalimantan Selatan juga terdapat kasus masyarakat yang menghadapi banjir bercampur lumpur dan material batubara. Analisis spasial yang dikutip dalam laporan tersebut menunjukkan adanya deforestasi di wilayah hulu DAS Barito pada periode 2021–2024. Selain itu, laporan mengenai Kalimantan Barat menunjukkan adanya tekanan terhadap kawasan hidrologis gambut akibat berbagai aktivitas perkebunan, pertambangan, dan pemanfaatan hutan. Kanal-kanal yang mengeringkan gambut dapat meningkatkan kerentanan kawasan terhadap kebakaran, terutama ketika memasuki musim kering.

Dengan demikian, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa kerusakan hutan dan perubahan fungsi lahan dapat berpengaruh terhadap keseluruhan sistem hidrologis, bukan hanya terhadap pohon dan satwa yang berada di dalam hutan. Kerusakan di daerah hulu dapat berpengaruh sampai ke sungai, rawa, lahan pertanian, dan permukiman di bagian hilir.

C. HIERARKI DASAR HUKUM POSITIF

1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Terutama:

- Pasal 33 ayat (3): penguasaan bumi, air dan kekayaan alam oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- Pasal 28H ayat (1): hak setiap orang untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat.
- ketentuan kesejahteraan sosial dalam Pasal 34.

2. Kehutanan

UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, beserta perubahan dan peraturan pelaksanaannya.

3. Lingkungan hidup

UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, sebagaimana telah mengalami perubahan, antara lain melalui UU No. 6 Tahun 2023.

Pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan antara lain diatur dalam:

PP No. 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Kerangka tersebut tetap menempatkan perlindungan lingkungan, pengawasan, dan persetujuan lingkungan sebagai bagian penting dalam kegiatan pembangunan.

4. Ekosistem gambut

PP No. 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut jo. PP No. 57 Tahun 2016.

5. Lahan pertanian pangan

UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Undang-undang ini secara khusus mengatur pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan sebagai bagian dari upaya mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan.

6. Jalan

UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, beserta perubahan-perubahannya, termasuk UU No. 2 Tahun 2022 dan ketentuan perubahan dalam rezim Cipta Kerja.

7. Penerbangan

UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, beserta perubahan dan peraturan pelaksanaannya.

8. Ibu Kota Nusantara

UU No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara jo. UU No. 21 Tahun 2023.

D. PERTANYAAN

a) Bagaimana hukum syar'i terkait kebijakan pemerintah melakukan alih fungsi lahan, baik berupa hutan, lahan gambut, maupun lahan pertanian pangan, untuk kepentingan pertanian, perkebunan, pembangunan pemerintahan, jalan, bandara, dan kawasan pangan skala besar (food estate)?

b) Apakah izin atau legalitas administratif dari pemerintah dapat menjadi dasar kebolehan syar'i bagi suatu kegiatan pemanfaatan lahan yang dalam pelaksanaannya menimbulkan kerusakan lingkungan atau mudarat terhadap masyarakat?

c) Bagaimana batasan maslahat dalam kebijakan alih fungsi lahan apabila terdapat pertentangan antara maslahat ekonomi dan pembangunan dengan mafsadat ekologis, sosial, dan ketahanan pangan?

Wallahul Muwaffiq Ila Aqwamit Tharieq

Panitia Bahtsul Masail Antar PCNU — LBM NU & RMI NU Kabupaten Mojokerto