

# KEWENANGAN PEMERINTAH TERHADAP PENDISTRIBUSIAN DAN PEMANFAATAN TANAH NEGARA DALAM ISLAM

**Mahli Ismail**

Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Malikussaleh  
Jl. Cempaka No. 1 Lancang Garam Lhokseumawe, 24300  
e-mail: ismailmahli@yahoo.com

**Abstrak:** Artikel ini akan menjawab pertanyaan bagaimana pemerintahan Islam mendapatkan kewenangan dalam pendistribusian dan pemanfaatan tanah Negara, begitu juga dengan pelbagai prasyarat perkembangan ekonomi. Dengan merujuk kepada karya genre fikih, penulis mengemukakan bahwa Nabi Muhammad Saw. dan para khalifah mendapatkan kewenangan mereka berdasarkan ketentuan hukum Islam untuk menjalankan roda pemerintahan, memimpin rakyat dan menegakkan hak-hak sipil termasuk hak untuk memiliki tanah pertanian dan perumahan dalam rangka memenuhi kebutuhan rakyat. Lebih lanjut menurut penulis, pemerintah berkewajiban untuk mengatur pengalokasian hak, distribusi dan pemanfaatan tanah yang lebih intensif untuk memaksimalkan fungsi tanah sebagai asset negara dan rakyat sehingga kebutuhan pemakai bisa terpenuhi. Dengan demikian, kebijakan pemerintahan Islam tidak hanya tertuju pada kesejahteraan ekonomi tetapi juga dalam pembangunan pemukiman rakyat.

**Abstract: The Government Authority in the Distribution and Utilization of State Land in Islam.** This article will answer how the Islamic government gains the authority in the distribution and utilization of state land as well as the requirements for the economic development. By delving into the works in Islamic jurisprudence genre, the author maintains that the Prophet Muhammad and the caliphs received the legality from the Islamic law to rule the country and the people, and to preserve civil rights including the right to own agricultural land and housing in order to meet people's needs. Furthermore, he asserts that the government is obliged to regulate the allocation of rights, distribution and intensive use of land in order to empower land as asset of the state and the society and thus the consumer needs are fulfilled. Thus, the Islamic government policy is not only confined in providing economic welfare but also in land and housing.

**Kata Kunci:** hukum Perdata Islam, pemerintah, tanah negara

## Pendahuluan

Penjelasan surat al-An'âm/6: 165 dan al-Nisâ'/4: 58 dan hadis Ibn `Umar riwayat Muslim tentang kepemimpinan menunjukkan bahwa, konsep kewenangan seorang pemimpin atas rakyatnya adalah diperoleh dari Allah, Rasul dan rakyat itu sendiri. Kewenangan tersebut diperoleh berbagai metode dan sistem pengangkatan seseorang pemimpin, sebagaimana yang telah ditentukan menurut peraturan dan perundang-undangan yang berlaku dari berbagai bangsa dan negara. Al-Syâthibî, dalam *al-Muwafâqat* menjelaskan bahwa, pemimpin bertugas menjaga dan memelihara *maqâshid syar`i*, di antaranya *dharuriyah* yang meliputi *hifzh al-dîn*, *hifzh al-nafs*, *hifzh al-'aql*, *hifzh al-nasl*, *hifzh al-mâl* dan *hifzh al-ummah* dalam arti yang luas, termasuk kecukupan sandang, pangan dan papan. *Hajiyah* yang mengarah kepada kemudahan dalam menjalankan tugas. *Tahsiniyah* yang mengarah kepada pemeliharaan penataan rasa keindahan dan berbagai seni dalam batas-batas ajaran Islam.<sup>1</sup>

Nabi Muhammad SAW. telah memberikan sejumlah tanah negara kepada para sahabat serta fasilitas lainnya seperti pemukiman dan perumahan, baik bagi orang Muhajirin dan tidak tertutup juga bagi orang Anshar yang tergolong *dhu'afâ* sesuai dengan asas kebutuhan dan asas manfaat.<sup>2</sup>

Pembahasan pendistribusian dan pemanfaatan tanah<sup>3</sup> negara menjadi penting. Tanah di samping sebagai aset, tempat beraktivitas dan sekaligus lahan pemberdayaan ekonomi kerakyatan yang harus dibangun dan dimanfaatkan. Menelantarkan tanah merupakan hal yang tidak terpuji dan tidak pandai mensyukuri nikmat Allah SWT.

Ulama tafsir menjelaskan bahwa, menghidupkan tanah negara berarti memberi makan hewan dan manusia. Manusia bisa hidup dengan menghidupkan bumi sekaligus menghidupkan hewan dan tumbuhan. Sebab hidup dan penghidupan manusia sangat

---

<sup>1</sup>Al-Syâthibî, *al-Muwafâqat fî Ushûl al-Syarî'ah* (Kairo: al-Maktabat al-Tawfiqiyah, t.t.), h. 221-3.

<sup>2</sup>Ahmad Ibn Hanbal, *Musnad al-Imâm Ahmad* (Beirût: Dâr al-Fikr, t.t.), h. 135. Semua rawi *siqât* menurut *Shahîh al-Bukhârî* dan *Shahîh Muslim*. Hadis yang senada juga diriwayatkan oleh Abû Daud, *Sunan Abû Daud*, ditahkik oleh Muhammad Muhy al-Dîn 'Abd al-Hamid (Beirût: Dâr al-Fikr, t.t.), h. 443. Abû 'Isa Muhammad al-Turmuzî, *Sunan Turmuzî* (Beirût: Dâr al-Gharb al-Islamî, 1996), h. 656.

<sup>3</sup>Permukaan bumi disebut tanah. Lihat UUPA Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 4 ayat (1). Pada mulanya, tanah dipandang sebagai lapisan permukaan bumi (*natural body*) yang berasal dari bebatuan (*natural material*) yang telah mengalami serangkaian pelapukan oleh gaya-gaya alam (*natural force*), sehingga membentuk *regolith* (lapisan berpartikel halus). Konsep ini dikembangkan oleh geologis pada akhir abad XIX. Selanjutnya, pemahaman fungsi tanah sebagai media tumbuh dimulai sejak peradaban manusia mulai beralih dari manusia pengumpul pangan tidak menetap, menjadi manusia pemukim mulai pemindah tanaman pangan atau non pangan ke areal mereka tinggal. Pada tahap berikutnya, mulai berkembang pemahaman fungsi tanah sebagai penyedia nutrisi bagi tanaman, sehingga produksi yang dicapai tanaman tergantung pada kemampuan tanah dalam penyediaan nutrisi (kesuburan tanah). Lihat Kemas Ali Hanafiah, *Dasar-Dasar Ilmu Tanah* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), h. 2.

tergantungan kepada energi air dan protein. Di mana kehidupan manusia membutuhkan air, tumbuh-tumbuhan (protein nabati) dan hewan (protein hewani) yang mencukupi kadar tertentu.<sup>4</sup> Penafsiran yang diberikan oleh ulama tafsir memiliki makna komprehensif, jika dikaji dalam berbagai disiplin ilmu, pengolahan dan pengembangan lahan secara intensif dan teknologi modern, untuk dapat menghasilkan produksi tanaman yang maksimal dan memenuhi gizi<sup>5</sup> kebutuhan hidup manusia yang standar (kebutuhan nutrisi).<sup>6</sup> Untuk maksud tersebut diperlukan berbagai disiplin ilmu, di antaranya; botani (ilmu tumbuhan), geobotani (ilmu spesies tumbuhan) dan geonomi (ilmu tanah) dan nutrisi serta teknologi yang memadai.

Status tanah negara dalam fikih adalah tanah bebas hak yang terletak di suatu daerah tertentu, belum dibangun oleh seseorang, tanah yang jauh dari pemukiman manusia, bukan salah satu sarana umum dan sosial.<sup>7</sup> Sedangkan tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara selama 3 (tiga) tahun tidak digarap dan tidak dimanfaatkan, kembali menjadi tanah yang dikuasai negara dan diputuskan hubungan hukum dengan pemegang hak.<sup>8</sup> Jadi yang dimaksudkan dengan tanah negara di sini adalah tanah bebas hak dan bekas tanah hak yang ditelantarkan.

Berdasarkan latar belakang di atas permasalahan yang akan dijawab dalam tulisan ini adalah bagaimana pemerintahan Islam memperoleh kewenangan dalam memimpin

<sup>4</sup>Abû Abdillah Muhammad Ibn 'Umar Ibn Hasan al-Tamîmî al-Râzî, *Tafsir al-Râzî* (Mawaqî' al-Tafâsir, t.t.), h. 430. Lihat juga Abû Muhammad Husain Ibn Mas'ûd al-Baghawî (w. 516 H), *Tafsir al-Baghawî* (Dâr Thayyibah linnasyar wa Tawzi', 1997), h. 405. Lihat juga Syahabuddin Mahmûd Ibn Abdillâh al-Husaynî al-Allûsî, *Tafsir al-Allûsî* (Mawaqî' al-Tafâsir, t.t.), h. 114.

<sup>5</sup>Gizi terjemahan dari bahasa Inggris *nutrition*, dalam bahasa Indonesia disebut nutrisi. Lihat Nirmala Devi, *Nutrition and Food, Gizi Untuk Keluarga* (Jakarta: Kompas, 2010), h. 5.

<sup>6</sup>Tubuh manusia membutuhkan zat gizi yang berimbang dengan makanan. Bagi seorang yang berat badannya 70 kilogram terdiri dari air 42 kilogram, lemak 14 kilogram, 14 kilogram terdiri dari protein, karbohidrat, komponen organik, serta mineral mayor pada tulang (kalsium dan fosfor), dan 0,45 kilogram terdiri dari vitamin, mineral, dan *ekstrainsidental*. Sementara angka kecukupan gizi bagi orang (sesuai umur) Indonesia, lihat tabel Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi, Tahun 2004. Penjelasan selanjutnya lihat Nirmala Devi, *Nutrition and Food*, h. 12-13.

<sup>7</sup>Lihat keterangan yang diberikan Muhammad Amin al-Syâkir Ibn 'Abidîn, *al-Dûr al-Mukhtar* (Beirût: Dâr al-Fikr, t.t.), h. 754. Syamsuddin al-Sarakhasî Muhammad Ibn Ahmad Ibn Sahil, *al-Mabsuth* (Beirût: al-Qahirah Matba'ah al-Sa'adah, 1986.), h. 10. Al-Kasani, *Bada'i' al-Shanâ'i' fi Tartibi al-Syarâ'i'* (Beirût: Dâr Ihya' al-Turats al-'Arabi, 1998), h. 283. Lihat juga keterangan dari Malik, *al-Muntaqâ-Syarh al-Muwatha'* (Mawaqî' Islâm, t.t.), h. 37. Asad Ibn al-Furat, *Al-Mudawwanah al-Kubrâ* (Beirût: Dâr al-Fikr, t.t.), h. 190. Syâfi'i, *Al-Umm* (Mawaqî' Islâm, t.t.), h. 42. Ibn Jabarîn, *Syarh al-Hsjar al-Mukhtashirât li Ibn Jabarîn* (Mawaqî' Islâm, t.t.), h. 1. Syanqithî, *Syarh Zâd al-Mustaqana' li Syanqithî* (Mawaqî' Islâm, t.t.), h. 446.

<sup>8</sup>Muhammad Ibn 'Abdillâh al-Hakîm al-Naysâbûrî, *al-Mustadrak* (Beirût: Dâr al-Kitab al-'Ilmiyah, 1990), h. 561. Muhammad al-Shalabi, *The Great Leader of 'Umar bin Khathab*, terj. Khairul Amru Harabah dan Almal Fauzan (Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2008), h. 109. Lihat Juga Muhammad Baltaji, *Metodologi Ijtihad 'Umar bin Khathab*, terj. Masturi Irhan (Jakarta: Khalifa, 2005), h. 208. Demikian juga dijelaskan Abû Yûsuf, *Kitâbul Kharaj* (al-Salafiyah wa Maktabatuhu, 1302), h. 37.

umat. Bagaimana tugas pemimpin umat dan bagaimana pendistribusian dan pemanfaatan tanah negara dalam pemberdayaan tanah dan perekonomian umat.

## Konsep Kewenangan

Kewenangan “seorang pemimpin berkewajiban menjaga dan memelihara di antaranya hak-hak pribadi perseorangan, masyarakat, serta mewujudkan hak hidup, hak mendapat penghasilan yang layak melalui usaha yang baik dan halal”.<sup>9</sup> “Tindakan atau kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur dan mengendalikan urusan pemerintahan dengan melakukan segala sesuatu yang dapat membawa kemaslahatan dan menghindari kemudaratannya bagi kehidupan umat manusia diperlukan *siyâsah*”.<sup>10</sup> Secara substantif, “*siyâsah syar`iyyah* dipandang sebagai suatu tindakan yang berdasarkan kepada *maslahah mursalah*”.<sup>11</sup> Abd. al-Wahab Khallâf menjelaskan bahwa, “berdasarkan *siyâsah syar`iyyah*, maka pada prinsipnya beramal dengan *maslahah mursalah* dan *siyâsah syar`iyyah* tidak kontradiksi dengan hukum Islam, bahkan didukung oleh kaedah-kaedah *syar`iyyah*”.<sup>12</sup> *Siyâsah syar`iyyah* dalam arti sebagai “bentuk peraturan perundang-undangan merupakan suatu kebijakan hukum yang telah dirumuskan oleh pemerintah Islam dengan menggunakan dalil-dalil yang bersifat *ijtihadiyah* di mana dalam penerapannya tidak bertentangan dengan penjelasan *nash* yang secara implisit menolak suatu perbuatan dimaksud”.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup>A. Djazuli, *Fiqh Siyâsah: Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-rambu Syari'ah* (Jakarta: Prenada Media, 2003), h. 95-97.

<sup>10</sup>*Siyâsah* berarti mengatur, mengurus dan memerintah. *Siyâsah* juga berarti administrasi dan manajemen, memimpin dan membuat kebijaksanaan. Berarti mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai suatu tujuan. Lihat J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyâsah, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1997), h. 23.

<sup>11</sup>Ulama usul fikih menyebut *mashlahah mursalah*, diartikan sebagai kepentingan-kepentingan yang tidak ada *nash syara'* baik untuk menolak maupun menerimanya. Lihat 'Abd. al-Karîm Zaidan, *Al-Wajiz fi Ushûl al-Fiqh* (Baghdad: Maktabah Quds, 1987), h. 237. *Mashlahah mursalah* diartikan sebagai kepentingan-kepentingan yang tidak ada *nash syara'* baik untuk menolak maupun menerimanya.

<sup>12</sup>Abd al-Wahab Khallâf, *Politik Hukum Islam*, terj. Zainuddin Adnan (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1994), h. 7.

<sup>13</sup>Para ahli memberikan makna *siyâsah syar`iyyah* yang berbeda-beda, di antaranya Fathi 'Utsmân, *siyâsah syar`iyyah* masalah yang berhubungan dengan peraturan perundang-undangan ketatanegaraan meliputi persoalan kekuasaan pemerintah, *Ahl al-Halli wa al-Aqd*, hak-hak individu dan sebagainya. Lihat Fathi 'Utsman, *Al-Fikr al-Qanûni* (Kairo: Maktabah Wahbah, t.t.), h. 107. Ahmad, memberikan makna *siyâsah Syar`iyyah* merupakan kelonggaran bagi para penguasa untuk melakukan suatu tindakan yang membawa kebaikan, selama tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip agama walaupun hal itu tidak ditunjukkan oleh dalil khusus yang membolehkan untuk melakukannya. Lihat Ahmad Fathi Bahsasi, *Siyâsah al-Jina'iyah fi al-Syari'ah* (Kairo: Maktabah Dâr al-'Urubah, 1965), h. 61. Sedangkan 'Abd. al-Rahmân, mengatakan bahwa *siyâsah syar`iyyah* adalah hukum-hukum yang mengatur kepentingan negara dalam mengorganisasikan urusan

*Siyâsah syar'iyah* terhadap berbagai persoalan yang menyangkut dengan kebijakan pemerintahan Islam di masa lalu dalam bentuk ketetapan hukum atau peraturan perundang-undangan dengan tujuan untuk melihat berbagai kemungkinan penerapannya di masa sekarang dan akan datang, dengan mengkaji prinsip-prinsip dasar *siyâsah syar'iyah* dalam sejarah pemerintahan Islam. *Syar'ah* merupakan "kewenangan Allah SWT. menetapkannya dalam mengatur perilaku manusia yang selaras dan seimbang antar individu, dan hubungannya dengan pemerintah serta melindungi kepentingan dalam suatu negara diperlukan adanya perangkat hukum Islam".<sup>14</sup> Hukum Islam telah "dijabarkan dalam bentuk fikih, keputusan pengadilan, *qanun*, fatwa dan *siyâsah syar'iyah*",<sup>15</sup> dapat diterima serta disepakati bersama dalam bentuk politik hukum Islam.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat diinformasikan bahwa, kewenangan pemerintah untuk mengatur negara dan rakyatnya dalam memelihara hak-hak sipil termasuk hak memiliki tanah dan perumahan dalam mewujudkan kemaslahatan manusia dunia dan akhirat adalah menggunakan suatu alat yang disebut dengan *siyâsah*. Setelah diketahui kewenangan pemerintah terhadap negara dan rakyatnya, bagaimana pula konsep tanah negara.

## Konsep Tanah Negara

Konsep tanah negara dalam fikih adalah tanah bebas dari sesuatu hak yang terletak di suatu daerah tertentu, belum dibangun oleh seseorang, tanah yang jauh dari pemukiman manusia, bukan salah satu sarana umum dan sosial.<sup>16</sup> Sedangkan tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara selama 3 (tiga) tahun tidak digarap dan

---

umat yang sejalan dengan jiwa *syar'at* dan sesuai dengan prinsip dasar (dalil) yang bersifat *kulli* untuk merealisasikan tujuan-tujuan yang bersifat kemasarakatan, meskipun tidak ditunjuk oleh *nash*. Di sisi lain Khallâf menjelaskan bahwa, *siyâsah syar'iyah* adalah mengatur urusan umum dalam pemerintahan Islam dengan merealisasi asas kemaslahatan dan menolak bahaya, meskipun tidak sesuai dengan pendapat para imam mujtahid. Lihat 'Abd. al-Wahab Khallâf, *Politik Hukum Islam*, terj. Zainuddin Adnan (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1994), h. 7. Dalam hal ini penulis menggunakan pengertian yang terakhir.

<sup>14</sup>Hukum Islam adalah seperangkat peraturan berdasarkan wahyu dan Sunnah Rasul tentang tingkah laku manusia mukallaf, dan mengikat semua orang yang beragama Islam. Lihat Amir Syarifuddin, *Meretas Kebekuan Ijtihad: Isu-Isu Penting Hukum Islam Kontemporer di Indonesia* (Jakarta: Ciputat Press, 2002), h. 4.

<sup>15</sup>*Siyâsah Syar'iyah* atau ilmu politik hukum Islam adalah ilmu yang membahas tentang Undang-Undang, sistem pemerintahan Islam yang sesuai dengan dasar-dasar Islam, meskipun tidak ada *nash* yang mengaturnya. Lihat Abd al-Wahab Khallâf, *Politik Hukum Islam*, h. viii. *Siyâsah Syar'iyah* yang merupakan segala sesuatu yang berhubungan dengan Undang-undang ketatanegaraan dan pengaturannya yang meliputi persoalan kekuasaan pemerintah, khalifah, *ahl al-Hilli wa al-'aqdi*, hak individu dan sebagainya. Lihat Fathi 'Utsman, *Al-Fikr al-Qanûnî al-Islamî* (Kairo: Maktabah Wahbah, t.t.), h. 107.

<sup>16</sup>Lihat keterangan yang diberikan 'Abidin, *Al-Dûr al-Mukhtar*, Malik, *al-Muntaqâ-Syarh al-Muwatha'*, Syafi'i, *Al-Umm*, Ibn Jabarîn, *Syarh Ashshar al-Mukhtashirât*, h. 1.

tidak dimanfaatkan, kembali menjadi yang dikuasai negara dan diputuskan hubungan hukum dengan pemegang hak.<sup>17</sup> Tanah negara yang dimaksudkan di sini adalah tanah negara yang bebas hak termasuk bekas tanah yang ditelantarkan. Fikih telah banyak memberikan kontribusi kepada Negara Indonesia dalam perumusan dan penyusunan hukum tanah nasional, UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Hukum Agraria dan PP No. 11 Tahun 2010 tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Konsep tanah negara dalam hukum tanah nasional (HTN) adalah tanah hak dan tanah bebas hak atau tanah yang dikuasai oleh negara.<sup>18</sup> Jadi yang dimaksudkan dengan tanah negara di sini adalah tanah bebas hak termasuk bekas tanah yang ditelantarkan atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk mengatur penggunaan, pemanfaatan bagi kesejahteraan rakyat.

## Kewenangan dan Tugas Pemimpin

Wewenang adalah hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu tugas dalam jabatan tertentu, untuk mengurus suatu urusan yang diperoleh dari atasan dan atau dari bawahan. Secara formal jabatan memiliki tanggung jawab vertikal dan horizontal di dalam masyarakat, organisasi, lingkungan kerja dan di rumah tangga. Dilihat dari segi sumber daya manusia (SDM) tugas, wewenang serta kedudukan, maka jabatan dapat dibedakan kepada tiga, jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dalam hal seorang pegawai negeri sipil (PNS) dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara.<sup>19</sup> Jabatan fungsional adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dalam hal seorang pegawai negeri sipil (PNS) pada suatu satuan organisasi dalam hal pelaksanaan didasarkan pada keahlian dan/atau kepentingan tertentu serta bersifat mandiri.<sup>20</sup> Jabatan politis adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak dalam hal seseorang dalam suatu unit kesatuan/organisasi negara yang dipilih langsung oleh masyarakat.

Al-Tsa'alabî menjelaskan bahwa, "orang beriman adalah orang-orang yang beriman dengan Allah dan Rasul-Nya, imam sebagai pelindung dibutuhkan oleh umat untuk membawa mereka kepada kemaslahatan. Maka secara adab atau etika menjadi kebiasaan dalam

---

<sup>17</sup>Muhammad Ibn 'Abdillah al-Hakîm al-Naysâbûrî, *al-Mustadrak* (Beirût: Dâr al-Kitâb al-`ilmiyah, 1990), h. 561. Bayhaqî, *Sunan Bayhaqî*, h. 148. Ibn Zaijawaih, *al-Amwâl*, h. 647. Muhammad al-Shalabi, *The Great Leader of `Umar bin Khathab*, h. 109. Lihat Juga Baltaji, *Metodologi Ijtihad `Umar bin Khathab*, h. 208. Ibrahim, *al-Kharaj*, h. 37.

<sup>18</sup>UUPA No. 5 tahun 1960 Pasal 2 ayat (1). Lihat juga Supriadi, *Hukum Agraria* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), h. 21-23.

<sup>19</sup>Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor. 100 Tahun 2000, Tentang pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural. Bab I Ketentuan Umum Pasal 1, h. 98.

<sup>20</sup>Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994. Tentang Jabatan Fungsional PNS. Bab I. Ketentuan Umum, Pasal 1 ayat (1), h. 2.

berbagai tindakan ada izin dari imam”.<sup>21</sup> Kewenangan imam yang diberikan al-Tsa‘alabî telah memenuhi kriteria di zaman sekarang, yaitu imam itu di samping sebagai pemimpin, juga sebagai pelindung umat. Dengan tugas utama membawa dan membimbing umat kepada keselamatan dan kesejahteraan dunia akhirat. Kemudian dalam hal-hal tertentu yang menyangkut hubungan dan kepentingan orang banyak sebelum bertindak perlu kepada izin imam, agar suatu tindakan atau perbuatan tidak mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat.

Penjelasan yang diberikan oleh al-Tsa‘alabî tentang tugas pemimpin di atas adalah pemimpin itu sebagai pelindung umat bertugas membimbing, membangun umat agar mendapat kesejahteraan dunia akhirat. Penjelasan di atas sejalan dengan firman Allah SWT.:

وَهُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلَائِفَ الْأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِّيُبْلُوَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ الْعِقَابِ وَإِنَّهُ لَغَفُورٌ رَّحِيمٌ ﴿١٦٥﴾

*Dia-lah yang menjadikan kamu penguasa-penguasa di bumi dan dia meninggikan sebagian kamu atas sebahagian (yang lain) beberapa derajat, untuk mengujimu tentang apa yang diberikan-Nya kepadamu. Sesungguhnya Tuhanmu amat cepat siksaan-Nya dan sesungguhnya Dia Maha Pengampun lagi Maha Penyayang. (Q.S. al-An‘âm/6: 165).*

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

*Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul-Nya dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (al-Qur‘ân) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian, yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya. (Q.S. al-Nisâ‘/4: 59).*

Hasbi ash-Shiddieqy menjelaskan bahwa:

Jika ia seorang kepala negara, maka rakyat yang diperintahkan merupakan amanat Allah. Pemimpin wajib memerintah rakyatnya berdasarkan undang-undang (hukum) Allah dan hendaklah ia selalu mengikuti perintah Allah. Mengambil petunjuk dari sunnah Nabi-Nya secara terus-menerus menggunakan waktunya untuk kemaslahatan (kesejahteraan) rakyat. Jika ia seorang ‘alîm (intelektual atau cendekiawan), maka hendaklah menunjuki manusia ke jalan kebajikan dan mengembangkan pemikiran yang benar berdasarkan ilmu pengetahuan, sehingga pejabat dan penguasa serta rakyat mau

<sup>21</sup>Abû Zayid ‘Abd al-Rahmân Ibn Muḥammad Ibn Makhlûf al-Tsa`alabî, *Tafsir al-Tsa`alabî* (Mawaqiq al-Tufâsir: Maktabah Syamilah, t.t.), h. 91.

mematuhi hukum-hukum agama. Apabila tidak berbuat demikian, dia mengkhianati amanat (intelektualitas dan keilmuannya). Taati Allah dengan menegakkan semua hukumnya, mengamalkan kitab dan aturan-aturan-Nya. Mentaati Rasul, karena dia-lah yang menjelaskan dan mendakwahkan aturan-aturan Allah kepada umat manusia. Mentaati *ulil amri* (spesialisasi bidang keilmuan), mengendalikan kekuasaan negara atau lembaga-lembaga kemasyarakatan (Yudikatif, Eksekutif dan Legislatif serta ulama dan tokoh masyarakat). Mentaati mereka, jika telah menetapkan suatu keputusan untuk kemaslahatan umat dengan syarat mereka menunaikan amanat Allah, mentaati Rasul dan menjalankan aturan-aturannya serta berlaku adil. Keputusan mereka itulah dalam ilmu usul fikih disebut *ijmâ'* (konsensus/kesepakatan).<sup>22</sup>

Penjelasan yang diberikan oleh Hasbi lebih komprehensif dan legal. Pemimpin berwenang untuk membimbing, memelihara dan membangun umat ke jalan kebahagiaan dan kesejahteraan dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang ditetapkan (*syar'i*). Sementara Wahbah Zuhaylî menjelaskan bahwa wahai kaum muslimin, taatilah Allah atas apa yang diturunkan dalam *al-Qur'ân* dan taatilah Rasul-Nya atas apa yang termaktub dalam *al-Sunnah* yang jelas. Taatilah para ulama yang memerintahkan untuk berpegang kepada kebenaran, taatilah para pemimpin dan pemegang kekuasaan yang memerintahkan untuk selalu taat kepada Allah dan mewujudkan kemaslahatan umum.<sup>23</sup> Penjelasan yang diberikan oleh Zuhaylî tentang kewenangan pemimpin adalah sudah memadai untuk memimpin umat. Karena kewenangan pemimpin tersebut langsung diperoleh dari Allah, dan Rasul-Nya untuk memimpin umat kepada kemaslahatan dunia akhirat.

Dari penjelasan di atas dapat diinformasikan bahwa, kewenangan pemimpin untuk memberdayakan umat dan alam ini diperoleh dari Allah, Rasul-Nya dan dari rakyat itu sendiri, guna membimbing mereka kepada ideologi, ibadah dan ekonomi yang Islami. Sementara dalam Hadis dijelaskan bahwa:

---

<sup>22</sup>Hasbi al-Shiddieqy, *Tafsir al-Qur'ân al-Majîd, al-Nûr* (Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2000), h. 881-882.

<sup>23</sup>Wahbah al-Zuhaylî, *Ushûl al-Fiqh al-Islamî* (Beirut: Dâr al-Fikr, 1987), h. 88.

<sup>24</sup>Abî al-Husain Abî al-Hajjaj al-Naisâburi Muslim, *Shahîh Muslim*, Juz XII (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), h.209. Hadis yang senada juga diriwayatkan oleh Abû Daud, *Sunan Abû Daud*, Juz IX, h. 35. Demikian juga dalam riwayat al-Turmuzî, *Sunan Turmuzî*, Juz VI, h. 494. Menurut penelitian al-Turmuzî hadis yang bersumber dari Ibn 'Umar ini berkualitas *Hasan Shahîh*.



*Nabi bersabda; Ketahuilah semua kamu adalah pemimpin dan setiap pemimpin akan diminta pertanggungjawaban atas kepemimpinannya. Seorang pemimpin yang memimpin umat akan diminta pertanggung jawaban kinerjanya, demikian juga seorang laki-laki pemimpin rumah tangga akan diminta pertanggung jawabannya. Seorang istri dalam rumah tangga juga diminta pertanggung jawabannya terhadap keluarga, seorang pekerja diminta pertanggung jawaban atas pekerjaannya. Ketahuilah semua kamu pemimpin akan diminta pertanggung jawabannya. (H.R. Muslim).*

Berdasarkan penjelasan ayat dan hadis di atas menunjukkan bahwa, kewenangan seorang pemimpin atas rakyatnya adalah diperoleh dari Allah, Rasul dan rakyat itu sendiri, dengan berbagai metode dan sistem pengangkatan seseorang pemimpin, sebagaimana yang telah ditentukan menurut peraturan dan Undang-undang yang berlaku dari berbagai bangsa dan negara.

Sementara tugas seorang pemimpin berkewajiban menjaga dan memelihara, di antaranya hak-hak pribadi perseorangan, masyarakat, serta mewujudkan hak asasi manusia, seperti hak dalam kepemilikan, hak hidup, hak dalam bidang ekonomi mendapat penghasilan yang layak melalui usaha yang baik dan halal dalam bingkai Islam. Untuk melaksanakan maksud tersebut diperlukan kepada sebuah wilayah hukum, yang meliputi daratan, lautan, sungai dan masyarakat yang jelas status kependudukan disebut negara.

Harun Nasution menjelaskan bahwa, pada periode Madinah, Islam merupakan kekuatan politik. Nabi berkedudukan sebagai pemimpin agama sekaligus kepala negara.<sup>25</sup> Di dalam sebuah negara secara formal jabatan memiliki tanggung jawab dalam masyarakat, organisasi, lingkungan kerja dan di rumah tangga. Al-Mâwardî memberikan definisi imam atau pemimpin adalah “suatu kedudukan atau jabatan yang diadakan untuk mengganti tugas kenabian di dalam memelihara agama dan mengendalikan dunia”.<sup>26</sup> Pemimpin bertugas memimpin, membimbing, memelihara, menjaga dan melindungi masyarakat dari berbagai aspek kehidupan, agar dapat meraih kehidupan yang bahagia dunia dan akhirat, sebagaimana dijelaskan dalam hadis berikut:

---

<sup>25</sup>Harun Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya* (Jakarta: UI Press, 1981), h. 243.

<sup>26</sup>Abû Hasan al-Mâwardî, *Al-A-kâm al-Sulthaniyyah wa al-Wilâyat al-Diniyyah*, cet. 3 (Mesir: Mustafa al-Asâbi al-Halabi, t.t.), h. 5.

<sup>27</sup>Al-Bayhaqî, *Sunan Bayhaqî al-Kubrâ* (Makkah: Maktabah Dâr al-Baz, 1994), h. 41. Abu Muḥammad Abd Allah Ibn Abd al Raḥmân al-Dârimî, *Sunan al-Dârimî* (Beirût: Dâr al Fikr: t.t.), h. 417.

*Tiada seorang yang diberikan tugas memimpin umat sampai hari matinya dia tidak berbuat, ia diharamkan masuk surga. (H.R. Bukhârî).*

Hadis di atas menjelaskan bahwa, seorang pemimpin bertugas membimbing rakyat, berjuang untuk memberi kedamaian, kenyamanan, ketertiban serta kesejahteraan masyarakat. Pemimpin harus serius dalam membimbing umat sesuai dengan petunjuk Allah. Karena semuanya akan ditanya pada hari di mana Allah menegakkan keadilan-Nya.

Dari penjelasan Hadis di atas, maka pemimpin mempunyai tugas yang berat tentang agama rakyatnya, pendidikan, kesehatan, keamanan, kedamaian serta menjamin hak-hak mereka, tentang sandang, pangan, dan papan termasuk memiliki lahan pertanian dan perumahan. Di samping itu pemimpin masih ada tugas lain untuk menjaga dan memelihara *maqâshid syar'î*, di antaranya *dharuriyah* yang meliputi *hifzh al-dîn*, *hifzh al-nafs*, *hifzh al-'aql*, *hifzh al-nasl*, *hifzh al-mâl* dan *hifzh al-'ummah* dalam arti yang luas, termasuk kecukupan sandang, pangan dan papan. *Hajiyah* yang mengarah kepada kemudahan dalam menjalankan tugas. *Tahsiniyah* yang mengarah kepada pemeliharaan penataan rasa keindahan dan berbagai seni dalam batas-batas ajaran Islam.<sup>28</sup> Berkaitan dengan tugas seorang pemimpin berkewajiban menjaga dan memelihara, di antaranya hak-hak pribadi perseorangan, masyarakat, serta mewujudkan hak asasi manusia, seperti hak dalam kepemilikan tanah, hak hidup, hak mendapat penghasilan yang layak melalui usaha yang baik dan halal.<sup>29</sup> Sebetulnya kelima maslahat utama seperti dirumuskan al-Syâthibî, jika dikembangkan penafsirannya masih tetap relevan untuk kebutuhan saat ini. Dalam pemahaman sekarang, kelima maslahat utama itu akan berbunyi sebagai berikut: (1). Melindungi kebebasan beragama. (2). Melindungi kelangsungan hidup. (3). Melindungi kelangsungan keturunan. (4) Melindungi hak milik (5). Melindungi kebebasan berpikir.<sup>30</sup> Melindungi berbagai hak-hak sipil dengan adanya kepastian hukum adalah tugas negara. Jika disebut tugas negara, siapa yang berhak untuk melindungi *maslahah-maslahah* tersebut negara atau komunitas. Dalam definisi klasik tentang negara dan

---

<sup>28</sup>Abu Ishaq al-Syâtibi, *al-Muwafâqat fî Ushûl al-Syari'ah* (Kairo: al-Maktabat al Tawfiqiyah, t.t.), h. 221-3.

<sup>29</sup>A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implimentasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-rambu Syari'ah* (Jakarta: Prenada Media, 2003), h. 95-97.

<sup>30</sup>Jika kita tafsirkan dalam bahasa kontemporer, maka kelima maslahat itu akan mencakup perlindungan atas sekurang-kurangnya 3 hak yaitu hak-hak sipil, hak-hak ekonomi, dan hak-hak budaya. Dalam tafsiran yang liberal, pandangan al-Syâthibî tentang "tujuan agama" itu bisa diterjemahkan secara modern; tujuan pokok agama adalah tiga, yaitu melindungi hak-hak sipil, hak-hak ekonomi, dan hak-hak budaya. Berkaitan dengan hak-hak sipil terkandung sejumlah hak pokok, misalnya hak untuk bebas berpikir dan menyatakan pendapat, hak berkumpul, hak untuk berbeda, hak untuk meninggalkan suatu pandangan dan keyakinan tertentu. Dalam hak-hak ekonomi terkandung hak-hak seperti kebebasan gerak untuk melakukan tukar-menukar barang, hak atas hidup yang layak, hak atas asuransi kesehatan, hak atas pekerjaan. Mengenai hak-hak budaya terkandung hak untuk melestarikan warisan budaya tertentu.

*khilâfah*, jelas sekali bahwa fungsi negara ditakrifkan sebagai alat untuk menegakkan kemaslahatan agama dan dunia.

Menyangkut dengan kehidupan dunia ekonomi, Islam menganjurkan manusia untuk membangun bumi dan memperoleh rezeki untuk merealisasikan kehidupan yang mulia. Karena itu Islam memberikan motivasi untuk bekerja dalam upaya pemenuhan berbagai kebutuhan hidup keluarga. Muhammad (sebelum diutus jadi Rasul) bekerja sebagai penggembala peternakan hewan di lembah-lembah kota Makkah. Setelah dewasa Muhammad menekuni bisnis perdagangan dengan seorang konglomerat (Khadijah) melalui sistem *mudharabah mutlaqah* di Syam (meliputi kota Aleppo, Hamah, Damaskus, Baitul Maqdis, Anthakia Tripoli, Beirut, Shayda, Shûr, Akka, Hayfa, dan Ascelon).<sup>31</sup> Nabi Âdam juga seorang petani, Nûh dan Zakaryâ sebagai tukang kayu, sedangkan Nabi Daud ahli mengolah besi menjadi pakaian dan perlengkapan perang. Nabi Ibrâhîm, Syu'aib, dan Mûsâ, juga sebagai ahli dalam bidang peternakan. Yûsuf ahli dalam bidang keuangan dan logistik, mereka semua bekerja untuk memenuhi kebutuhan diri dan keluarga serta berjiwa sosial dan ramah dengan lingkungan.

Muhammad sebagai Nabi sekaligus Rasul dan pemimpin umat, telah banyak memberi contoh praktis bagi para sahabat di Madinah *Munawwarah* setelah hijrah. Nabi sebagai penanggungjawab kesejahteraan umat manusia dunia akhirat, mereka disuruh bekerja dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam yang ada sesuai dengan komoditi, lahan dan teknologi pada waktu itu. Hal ini memiliki makna yang komprehensif, terutama dalam bidang ekonomi. Nabi sebagai penanggung jawab kesejahteraan manusia disuruh bekerja dengan segala kemampuan untuk memberdayakan alam untuk memenuhi kebutuhan keluarga.

Dari rangkaian penjelasan di atas mengenai tugas yang diembankan untuk membangun rakyat yang dapat mengantarkannya kepada kesejahteraan dan kebahagiaan dunia akhirat. Dengan sarana prasarana yang telah disediakan Allah serta aturan-Nya. Apakah umat atau rakyat sudah memperoleh kesejahteraan dan kebahagiaan dalam memiliki tempat tinggal dan lahan usaha pertanian yang memadai?. Apakah program pemerintah untuk memenuhi maksud tersebut, apakah ukuran yang digunakan bahwa rakyat telah mendapat kesejahteraan serta kemaslahatan hidup di dunia akhirat. Salah satu alat kemaslahatan yang digunakan dalam kajian ini adalah apakah semua rakyat telah memiliki lahan pertanian serta tempat tinggal yang nyaman dan aman, baik dari segi ketertiban maupun dari segi kesehatan. Untuk itu pemerintah harus menyediakan

---

<sup>31</sup>Kota Syam memanjang dari pegunungan Toros di sebelah utara sampai ke Sinai di sebelah selatan. Di sebelah barat dari pesisir laut tengah sampai ke anak sungai Eufрат dan Gurun Arab di sebelah timur. Menurut definisi kuno wilayah Syam meliputi sungai Eufрат sampai al-'Arisy dan Gunung Thayi' sampai laut tengah. Kota-kotanya adalah Aleppo, Hamah, Damaskus, Baitul Maqdis dan Anthakia. Daerah pantai Tripoli, Beirût, Shayda, Shûr, Akka, Hayfa, dan Ascelon. Di sebelah barat laut Kota Syam adalah wilayah Al-Taghur. Lihat Syauqi Abû Khalil, *Atlas Hadis*, h. 226.

lahan dan pendistribusian serta pemanfaatannya kepada rakyat secara efektif dan inovatif. Disesuaikan dengan renstra pembangunan dan dilengkapi dengan infrastruktur yang layak.

## **Pendistribusian dan Pemanfaatan Tanah Negara**

Pemerintah memegang peranan penting dalam pembangunan manusia seutuhnya. Hal ini merupakan peran strategi pemerintah, karena pemerintah memiliki kekuasaan sebagai pengayom rakyat. Nabi Muhammad tidak saja berperan sebagai Rasul pembawa risalah pembinaan *aqîdah*, *akhlâq*, dan *'ibâdah*, tetapi juga sebagai kepala negara, berperan dalam pembinaan ekonomi umat.

Dalam kaitan pendistribusian tanah negara kepada umat, Nabi turun tangan langsung dalam mendistribusikan tanah kepada umat dalam kapasitas pemimpin sesuai dengan asas kebutuhan dan asas manfaat. Penggunaan dua asas tersebut dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan pangan keluarga umat pada saat itu. Rasulullah mendorong dan memfasilitasi umat di Madinah, dengan memberikan izin sekaligus mendistribusikan tanah negara kepada setiap orang untuk menghidupkan yang belum menjadi hak milik seseorang. Siapa yang menghidupkan tanah negara maka itu haknya, diperoleh dengan usaha.

Pendistribusian tanah negara kepada masyarakat ditujukan sebagai tempat hunian, sekaligus sebagai lahan pertanian. Nabi memberikan tanah negara kepada orang yang membutuhkan, terutama agar mereka mempunyai tempat tinggal yang menetap, sekaligus sebagai hak milik.<sup>32</sup> Pendistribusian tanah negara tersebut mesti memenuhi syarat, harus digarap dan dihidupkan secara terus-menerus sampaiikan berhasil guna untuk kebutuhan keluarga. Perhatian Nabi kepada kesejahteraan umat tidak saja dalam lapangan ekonomi, bahkan dalam pengembangan pemukiman baru pun Nabi ikut serta memberikan fasilitas rumah sederhana kepada umat bagi yang membutuhkan.

Hal ini dapat dibuktikan ketika Nabi tiba di Madinah, memberikan rumah kepada banyak orang. Salah seorang dari Banî Zahrah dan Banî Abidin bin Zahrah berkata, bahwa Ibn Ummî Abidin telah menjauh diri dari kami. Nabi bersabda: mengapa Saya diutus oleh Allah. Sesungguhnya Allah tidak mengkultuskan (mengkuduskan) suatu umat, tidak mengambil hak milik orang lemah dari mereka. Maksud pernyataan di atas adalah ibn Ummi Abidin belum mendapat jatah rumah dari Nabi. Nabi Muhammad telah memberikan sejumlah tanah negara kepada para sahabat serta fasilitas lainnya seperti pemukiman dan perumahan, baik bagi orang Muhajirin dan tidak tertutup juga bagi orang *Anshar* yang tergolong *dhu'afa* sesuai dengan asas kebutuhan dan asas manfaat.<sup>33</sup> Pemberian tanah negara kepada seseorang di samping untuk keperluan perumahan dan lahan pertanian,

---

<sup>32</sup>Hak milik yang direkomendasikan oleh Nabi kepada orang yang menghidupkan tanah mati adalah dengan terus-menerus menggarapnya, merupakan kaidah tertib hukum dalam menggarapnya, dijadikan sebab dan *'illat* atas hak milik.

<sup>33</sup>Ibn Hanbal, *Musnad al-Imâm Ahmad*, h. 135.

Nabi juga berupaya untuk memenuhi kebutuhan konsumtif berupa protein nabati dan hewani. Allah memberikan rezeki bagi mereka dengan *'illat*, mereka harus menanam dan membangun yang hasilnya dapat dikonsumsi.

Nabi Muhammad di Madinah memberi izin untuk menggarap dan membuka lahan baru, agar umat mampu memenuhi kebutuhan konsumtif secara sempurna, baik protein hewani maupun protein nabati. Nabi memberikan tanah kepada seseorang dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan keluarga, dengan mengelola dan membayar zakat, akan dapat memberikan manfaat bagi keluarga pengelola dan bagi umat Islam seluruhnya. Dalam Hadis berikut ini dijelaskan bahwa:

*Jangan kamu gundah sepele, kecuali bagi orang yang sabar. Allah memberi rezeki kepada 'Abd al-Rahmân dari surga.* (H.R. Ahmad).

Dalam penjelasan hadis-hadis di atas, Nabi memberikan rumah dan kebun kurma kepada orang banyak di Madinah yang berlokasi di tengah-tengah pemukiman orang Anshar. Mereka (orang Anshar) tidak berhak melarang untuk memfungsikan dan memanfaatkan tanah yang telah atau yang belum dibangun. Jika mereka mempunyai rumah, tentu Nabi tidak memberikan rumah-rumah tersebut kepada mereka.

Program Nabi ini (dalam kapasitas pemerintah) kemudian dilanjutkan oleh para Khalifah dalam memberikan tanah kepada masyarakat, di mana pendistribusian tanah memiliki kemaslahatan penguatan kesatuan dan persatuan serta adanya pemberdayaan tanah. Pemerintah memberi tanah demi kemaslahatan. Apabila kemaslahatan tidak terwujud terhadap tanah (tidak dibangun dan tidak dieksploitasi) yang diberikan, maka tanah tersebut dapat dicabut dan dialihkan kepada orang lain.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup>*Ibid.*, h. 50.

<sup>35</sup>Amru Ibn Syu'aib meriwayatkan dari bapaknya dari kakeknya, bahwa Rasulullah SAW. memberikan tanah kepada sekelompok orang dari Muzainah atau Juhainah, tetapi mereka tidak mengelolanya dengan baik. Kemudian sekelompok orang datang mengololanya, lalu orang Juhainah/Muzainah mengadu kepada 'Umar bin Khattâb dan berkata; siapa saja yang memiliki

Dalam penjelasan di atas ada pemberdayaan tanah dalam semua sisi kehidupan. Lahan pertanian harus dikelola dengan berbagai jenis tanaman secara intensif. Lahan tidak produktif dapat di bangun berbagai bangunan dan industri yang dapat mendukung lapangan kerja dan pertumbuhan ekonomi masyarakat. Dengan demikian stabilitas perekonomian terus meningkat.

Setelah Abû Bakar menyelesaikan pekerjaan besar memerangi orang-orang yang tidak mau membayar zakat,<sup>36</sup> serta mereka diusir dari tempatnya, Abû Bakar berkata: haram bagi Banu Zubyan memiliki daerah ini yang oleh Allah sudah dianugerahkan kepada kami (umat Islam). Daerah itu kemudian didistribusikan oleh Abû Bakar sebagai pemukiman baru yang ditempati oleh umat Islam. Sedangkan negeri Rabazah dijadikan lahan tempat gembalaan umum. Kota Madinah sudah sangat kuat dalam bidang ekonomi dan cukup makmur dengan rampasan perang dan dari hasil zakat yang sudah dibayar kembali setelah Abû Bakar memenangkan peperangan tersebut. Kegiatan pengembangan ekonomi umat ini dalam pendistribusian dan pemanfaatan tanah negara lebih diprioritaskan di masa 'Umar.

Masa 'Umar tanah dijadikan sebagai aset, telah ditata sesuai dengan rencana strategik pembangunan kota dan pedesaan. Di samping sebagai aset negara, juga sebagian sebagai asset masyarakat. 'Umar memberikan tanah kepada setiap individu untuk menggarap dan mengelola, yang hasilnya dapat memenuhi kebutuhan hidup keluarga. 'Umar memberi persyaratan penggarap dan menghidupkan selama tiga tahun, jika ditinggalkan lebih dari tiga tahun, dicabut dan dialihkan kepada pihak lain, maka hilanglah hak penggarap pertama sekaligus hilang hak miliknya. Hal ini menjadi dasar Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 Pasal 6 huruf (a dan b). Persyaratan yang ditetapkan 'Umar bukan pada sisi menggarap dan memagari lantas menjadi hak milik. Tetapi 'Umar meletakkan syarat utama pada sisi memanfaatkan dan memberdayakan tanah. Batasan yang ditetapkan 'Umar itu berdasarkan apa yang telah ditetapkan Nabi Muhammad untuk mencapai tujuan *syara*. Batasan waktu yang ditetapkan 'Umar sebagai wujud perhatian pemerintah terhadap penertiban dan pemberdayaan tanah yang telah dibuka, agar tanah-tanah tersebut benar-benar dikelola dan dimanfaatkan oleh pemiliknya.<sup>37</sup>

---

sebidang tanah, lalu ia meninggalkannya selama tiga tahun dan tidak membangunnya, tanah itu dibangun oleh orang lain, maka merekalah lebih berhak atas tanah tersebut. Lihat Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah*, h. 108. Rasulullah memberi seluruh Aqiq kepada bapaknya (Bilal). Kemudian ketika 'Umar jadi Khalifah, ia berkata kepada Bilal; sesungguhnya Rasulullah tidak memberikan tanah kepada kamu untuk menghalangi dari manusia, tetapi Rasulullah memberikan tanah kepada kamu untuk digarap. Oleh karena itu ambillah sebagian darinya yang mampu kamu bangun dan kembalikan sisanya. Lihat Ibn Zayjawayh, *al-Amwâl*, h. 647. *Hâkim, al-Mustadrak Hâkim*, h. 4041. Bayhaqî, *Sunan Bayhaqî*, h. 148.

<sup>36</sup>Muhammad Husain Haekal, *Abû Bakr Al-Siddiq, Sebuah Biografi dan Studi Analisis Tentang Permulaan Sejarah Islam Sepeninggal Nabi*, terj. Ali Awdah (Jakarta: Pustaka Litera Antar Nusa, 2007), h. 88-89.

<sup>37</sup>Muhammad al-Baltaji, *Metodologi Ijtihad 'Umar bin Khatthab*, terj. Masturi Irhan (Jakarta: Khalifa, 2005), h. 208-209.

Dari uraian dan penjelasan tentang pendistribusian dan pemanfaatan tanah negara menurut fikih mengandung beberapa asas; a). Asas kebutuhan, dalam pendistribusian tanah perlu memperhatikan asas kebutuhan. Di mana dalam pemberian tanah kepada orang yang betul-betul membutuhkan sebagai bantuan dari pemerintah, di samping menjaga hubungan baik antara rakyat dengan pemerintah yang harmonis untuk menguatkan persatuan dan kesatuan, juga sekaligus sebagai laporan masyarakat terhadap pertumbuhan dan perkembangan ekonomi kerakyatan secara menyeluruh. b). Asas manfaat, di mana tanah yang diberikan harus dikelola dengan sempurna, sehingga dapat memberikan manfaat dalam memenuhi kebutuhan keluarga yang standar menurut ukuran setempat dan kondisi pada daerah masing-masing. c). Asas keadilan distributif, keadilan distributif meliputi pemberian, pembagian, penyaluran, penempatan, lahan yang pada akhirnya untuk kesejahteraan masyarakat, seperti yang dilakukan oleh orang Anshar ('Abd al-Rahman bin 'Awf) pada awal hijriyah di Madinah kepada orang Muhajirin yang tidak punya bekal. Dengan demikian dapat mencegah konglomerasi dan penguasaan tanah yang tidak adil dan merata.

## **Kewenangan dan Peran Pemimpin Mewujudkan Kemaslahatan**

Kewenangan seorang pemimpin atas rakyatnya adalah diperoleh dari Allah, Rasul dan rakyat itu sendiri, dengan berbagai metode dan sistem pengangkatan seseorang pemimpin, sebagaimana yang telah ditentukan menurut peraturan dan perundang-undangan yang berlaku dari berbagai bangsa dan negara. Kewenangan dan tugas Nabi Muhammad adalah diperoleh langsung dari Allah, sedangkan para pemimpin ada yang ditunjuk atau dipilih langsung oleh rakyat setelah diverifikasi semua persyaratannya sesuai aturan normatif dari berbagai bangsa dan negara.

Nabi Muhammad di Madinah memberi izin untuk menggarap dan membuka lahan baru, agar umat mampu memenuhi kebutuhan konsumtif secara sempurna, dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan keluarga, dengan mengelola dan membayar zakat, akan dapat memberikan manfaat bagi keluarga pengelola dan bagi umat Islam seluruhnya.<sup>38</sup> Nabi Muhammad memberikan tanah negara kepada para sahabat serta fasilitas lainnya seperti pemukiman dan perumahan kepada Muhajirin dan Anshar sesuai dengan asas kebutuhan dan asas manfaat. Allah memberikan rezeki bagi mereka dengan *'illat*, mereka harus menanam dan membangun yang hasilnya dapat dikonsumsi. Pendistribusian dan pemanfaatan tanah negara sesuai dengan asas kebutuhan dan asas manfaat, pemberian tanah kepada orang yang membutuhkan sebagai bantuan dari pemerintah dalam pertumbuhan dan perkembangan ekonomi kerakyatan secara menyeluruh. Sementara asas keadilan distributif meliputi pemberian, pembagian, penyaluran, penempatan, lahan yang pada akhirnya untuk kesejahteraan masyarakat, dengan demikian dapat mencegah konglomerasi dan penguasaan tanah yang tidak adil dan merata.

---

<sup>38</sup>*Ibid.*, h. 211.

Hadis-hadis praktik Nabi Muhammad dan para Khalifah tentang pendistribusian dan pemanfaatan tanah negara cukup memberikan representatif di masa sekarang dalam konteks ke-Indonesia-an tentang perolehan izin menggarap tanah dari pemerintah, sehingga dikeluarkan peraturan pemerintah tentang pengaturan, penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar (PP Nomor 11 Tahun 2010).

Hadis-hadis dalam praktik Nabi Muhammad dan para Khalifah dapat dipahami bahwa, izin menggarap tanah negara adalah diperoleh dari Allah, kemudian dari Nabi dan seterusnya Nabi telah melegeslasikan kepada para pemimpin sesudahnya sebagai pemerintah sebagaimana tertera dalam Hadis berikut ini:

*Siapa yang mentaati Nabi, maka telah mentaati Allah, siapa yang bermaksiat kepadaku, maka telah bermaksiat kepada Allah. Siapa yang patuh kepada pemimpin yang Aku angkat, maka telah patuh kepadaku, dan siapa yang bermaksiat kepada pemimpin yang Aku angkat, maka sungguh telah mendurhakai Aku. (H.R. Bukhârî).*

Pemimpin bertugas memimpin, membimbing, memelihara, menjaga dan melindungi masyarakat dari berbagai aspek kehidupan, agar dapat meraih kehidupan yang bahagia dunia dan akhirat. Nabi bersabda:

*Tiada seorang hamba (Amir) yang diberi tugas oleh Allah untuk memelihara rakyatnya, ia tidak melakukan sesuai petunjuk, ia tidak akan memperoleh bau surga. (H.R. Bayhaqî).*

Hadis di atas menjelaskan bahwa, seorang pemimpin bertugas membimbing rakyat,

---

<sup>39</sup>Muhammad Ibn Ismâil al-Bukhârî, *Shahîh al-Bukhârî* (Beirut: Dar al-Fikr, 1994), h. 353. Hadis yang senada juga diriwayatkan oleh Muslim. Lihat Abî al-Husain Abî al-Hajjaj al-Naisâburi Muslim, *Shahîh Muslim* (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), h. 236. Demikian juga dalam riwayat al-Nasâ'î, *Sunan al-Nasâ'î* (Beirut: Dâr al-Fikr, 1994), h. 186.

<sup>40</sup>Al-Bayhaqî, *Sunan Bayhaqî al-Kubrâ*, h. 41. Lihat juga al-Dârimî, *Sunan al-Dârimî*, h. 417.



berjuang untuk memberi kedamaian, kenyamanan, ketertiban serta kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan penjelasan Hadis di atas, maka pemimpin mempunyai tugas yang berat tentang agama rakyatnya, pendidikan, kesehatan, keamanan, kedamaian serta menjamin hak-hak mereka, tentang sandang, pangan, dan papan, termasuk juga memberikan izin menggarap dan menghidupkan tanah negara. Ulama hadis memandang bahwa, adanya hubungan yang erat antara pemimpin dengan rakyat yang akan dipimpin, memiliki hubungan timbal balik, saling memberi dan menerima, juga saling patuh mematuhi antara keduanya di dalam mengolah, memelihara dan memanfaatkan alam semesta ini termasuk dalam menggarap dan membangun tanah negara secara berkesinambungan dan berhasil guna, agar berjalan dengan serasi dan harmonis dalam sistem ekologi. Ulama hadis mensyaratkan para pemimpin harus selalu mentaati Allah dan Rasul-Nya, juga dalam memimpin masyarakat secara sungguh-sungguh sebagai konsekuensi seorang pemimpin yang telah mendapat legislasi dari Allah dan Rasul-Nya, harus berjuang bersama rakyat dalam memberdayakan bumi Allah ini, sekaligus dapat dipertanggungjawabkan hasil kinerjanya kepada Allah, kemudian kepada rakyatnya.

## Penutup

Kewenangan seorang pemimpin atas rakyatnya adalah diperoleh dari Allah, Rasul dan rakyat itu sendiri, dengan berbagai metode dan sistem pengangkatan seseorang pemimpin, sebagaimana yang telah ditentukan menurut peraturan dan perundang-undangan yang berlaku dari berbagai bangsa dan negara.

Pemimpin berwenang untuk membimbing, memelihara dan membangun umat ke jalan kebahagiaan dan kesejahteraan dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang ditetapkan (*syar'ī*). Melindungi kebebasan beragama. Melindungi kelangsungan hidup. Melindungi kelangsungan keturunan. Melindungi hak milik. Melindungi kebebasan berpikir. Melindungi berbagai hak-hak sipil dengan adanya kepastian hukum adalah tugas negara.

Pendistribusian tanah kepada umat dalam kapasitas pemimpin sesuai dengan asas kebutuhan dan asas manfaat, untuk memenuhi kebutuhan umat. Rasulullah mendorong dan memfasilitasi umat di Madinah, dengan memberikan izin sekaligus mendistribusikan tanah negara kepada setiap orang untuk menghidupkan yang belum menjadi hak milik seseorang. Siapa yang menghidupkan tanah negara maka itu haknya, diperoleh dengan usaha.

Pendistribusian tanah negara kepada masyarakat ditujukan sebagai tempat hunian, sekaligus sebagai lahan pertanian. Nabi memberikan tanah negara kepada orang yang membutuhkan, terutama agar mereka mempunyai tempat tinggal yang menetap, sekaligus sebagai hak milik. Hak milik yang direkomendasikan oleh Nabi kepada orang yang menghidupkan tanah mati adalah dengan terus-menerus menggarapnya, merupakan kaidah

tertib hukum dalam menggarapnya, dijadikan sebab dan *'illat* atas hak milik. Pendistribusian tanah negara tersebut mesti memenuhi syarat, harus digarap dan dihidupkan secara terus-menerus sampai berhasil guna untuk kebutuhan keluarga. Perhatian Nabi kepada kesejahteraan umat tidak saja dalam lapangan ekonomi, bahkan dalam pengembangan pemukiman baru pun Nabi ikut serta memberikan fasilitas rumah sederhana kepada umat yang membutuhkan.

## Pustaka Acuan

- Abû Daud. *Sunan Abû Daud*, ditahkik oleh Muhammad Muhyiddin 'Abd al-Hamid. Beirut: Dâr al-Fikr, t.t.
- Al-Allûsî, Syahabuddîn Maḥmûd Ibn Abdillâh al-Ḥusaynî. *Tafsir al-Allûsî*. Mawaqî' al-Tafâsir, t.t.
- Al-Baghawî, Abû Muhammad Ḥusain Ibn Mas'ûd. *Tafsir al-Baghawî*. Dâr Thayyibah lin-Nasyar wa Tawzi', 1997.
- Bahsasi, Aḥmad Fathi. *Siyâsah al-Jina'iyah fî al-Syari'ah*. Kairo: Maktabah Dâr al-'Urubah, 1965.
- Al-Bayhaqî. *Sunan Bayhaqî al-Kubrâ*. Makkah: Maktabah Dâr al-Baz, 1994.
- Al-Baltaji, Muḥammad. *Metodologi Ijtihad 'Umar bin Khatthab*, terj. Masturi Irhan. Jakarta: Khalifa, 2005.
- Al-Bukhârî, Muḥammad Ibn Ismâîl. *Shahîḥ al-Bukhârî*. Beirut: Dar al-Fikr, 1994.
- Al-Dârimî, Abu Muḥammad Abd Allah Ibn Abd al Raḥmân. *Sunan al-Dârimî*. Beirut: Dâr al Fikr: t.t.
- Devi, Nirmala. *Nutrition and Food, Gizi Untuk Keluarga*. Jakarta: Kompas, 2010.
- Djazuli, A. *Fiqh Siyasah Implimentasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-rambu Syari'ah*. Jakarta: Prenada Media, 2003.
- Ḥaekal, Muḥammad Ḥusain. *Abû Bakr Al-Siddiq, Sebuah Biografi dan Studi Analisis Tentang Permulaan Sejarah Islam Sepeninggal Nabi*, terj. Ali Awdah. Jakarta: Pustaka Litera Antar Nusa, 2007.
- Hanafiah, Kemas Ali. *Dasar-Dasar Ilmu Tanah*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009.
- Ibn 'Abidîn, Muḥammad Amin al-Syâkir. *al-Dûr al-Mukhtar*. Beirut: Dâr al-Fikr, t.t.
- Ibn al-Furat, Asad. *Al-Mudawwanah al-Kubrâ*. Beirut: Dâr al-Fikr, t.t.
- Ibn Ḥanbal, Aḥmad. *Musnad al-Imâm Aḥmad*. Beirut: Dâr al-Fikr, t.t.
- Ibn Jabarîn. *Syarḥ Aḥshar al-Mukhtashirât li ibn Jabarîn*. Mawaqî' Islâm, t.t.
- Ibn Sahil. Syamsuddin al-Sarakhasî Muhammad Ibn Ahmad, *al-Mabsuth*. Beirut: al-Qahirah Matba'ah al-Sa'adah, 1986.
- Al-Kasani. *Bada'i' al-banâ'i fî Tartibi al-Syarâ'i'*. Beirut: Dâr Iḥyâ al-Turats al-'Arabi, 1998.

- Khallâf, 'Abd al-Wahab. *Politik Hukum Islam*, terj. Zainuddin Adnan. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1994.
- Malik. *al-Muntaqâ Syarh al-Muwatha'*. Mawaqi' Islâm, t.t.
- Al-Mâwardî, Abû Hasan. *Al-Ahkâm al-Sulthaniyyah wa al-Wilâyat al-Diniyyah*, cet. III. Mesir: Mustafa al-Asâbi al-Halabi, t.t.
- Muslim, Abî al-Husain Abî al-Hajjaj al-Naisâburi. *Shahîh Muslim*. Beirut: Dar al-Fikr, t.t.
- Al-Nasâ'î. *Sunan al-Nasâ'î*. Beirut: Dâr al-Fikr, 1994.
- Nasution, Harun. *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*. Jakarta: UI Press, 1981.
- Al-Naysâbûrî, Muḥammad Ibn 'Abdillâh al-Hakîm. *al-Mustadrak*. Beirût: Dâr al-Kitab al-`ilmiyah, 1990.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor. 100 Tahun 2000, Tentang pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural. Bab I Ketentuan Umum Pasal 1.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994. Tentang Jabatan Fungsional PNS. Bab I. Ketentuan Umum, Pasal 1 ayat (1).
- Pulungan, J. Suyuthi. *Fiqh Siyâsah, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1997.
- Al-Râzî, Abû Abdillâh Muhammad Ibn 'Umar Ibn Hasan al-Tamîmî. *Tafsir al-Râzî*. Mawaqi' al-Tafâsir, t.t.
- Supriadi. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Syâfi'i. *Al-Umm*. Mawaqi' Islâm, t.t.
- Syanqithî. *Syarh Zâd al-Mustaqana' li Syanqithî*. Mawaqi' Islâm, t.t.
- Syarifuddin, Amir. *Meretas Kebekuan Ijtihad: Isu-isu Penting Hukum Islam Kontemporer di Indonesia*. Jakarta: Ciputat Press, 2002.
- Al-Syâtibî, Abu Ishaq. *al-Muwafâqat fî Ushûl al-Syari'ah*. Kairo: al-Maktabat al-Tawfiqiyyah, t.t.
- Al-Shalabi, Muhammad. *The Great Leader of 'Umar bin Khathab*, terj. Khairul Amru Harabah dan Almal Fauzan. Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2008.
- Al-Shiddieqy, Hasbi. *Tafsir al-Qur'ân al-Majîd, al-Nûr*. Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2000.
- Al-Tsa'âlabî, Abû Zayid 'Abd al-Rahmân Ibn Muḥammad Ibn Makhlûf. *Tafsir al-Tsa'âlabî*. Mawaqiq al-Tufâsir: Maktabah Syamilah, t.t.
- Al-Turmuzî, Abû 'Isa Muhammad. *Sunan Turmuzî*. Beirût: Dâr al-Gharb al-Islamî, 1996.
- 'Utsman, Fathi. *Al-Fikr al-Qanûnî al-Islamî*. Kairo: Maktabah Wahbah, t.t.
- UUPA Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 4 ayat (1).
- UUPA Nomor 5 tahun 1960 Pasal 2 ayat (1).
- Yûsuf, Abû. *Kitâbul Kharaj*. al-Salafiyat wa Maktabatuha, 1302.
- Zaidan, 'Abd al-Karîm. *Al-Wajiz fî Ushûl al-Fiqh*. Baghdad: Maktabah Quds, 1987.
- Al-Zuhailî, Wahbah. *Ushûl al-Fiqh al-Islâmî*. Beirût: Dâr al-Fikr, 1987.