

KEBIJAKAN APBN KHALIFAH UMAR BIN KHATTAB

Oleh: Suleman Jajuli*

Abstrak

Problem keuangan negara selalu menjadi permasalahan aktual, apalagi dalam ruang lingkup Indonesia, dari mulai besarnya belanja untuk kebutuhan para pejabat negara, pemasukan yang tidak seimbang dengan pengeluaran hingga masalah hutang luar negeri yang belum juga terbayar. Kebijakan berkenaan dengan Anggaran pendapatan Belanja Negara menjadi masalah hampir di seluruh negara, demikian juga yang terjadi pada masa Kekhalifahan Umar bin Khattab di Madinah. Banyaknya permasalahan keuangan negara memerlukan adanya tindakan yang efektif dan efisien untuk menyelesaikannya.

Khalifah Umar bin Khattab adalah seorang kepala negara dalam sejarah islam yang telah berhasil mengatur bagaimana income suatu negara dapat ditingkatkan selain juga mengatur bagaimana keuangan negara agar tidak terjadi defisit. Di antara kebijakan yang dilakukan oleh Umar bin Khattab adalah dengan mengoptimalkan zakat, kharaj, ushur, jizyah dan pendapat negara lainnya. Sedangkan dari pembelanjaan maka Umar bin Khattab melakukan kebijakan dengan melakukan pengeluaran demi pemenuhan kebutuhan hajat masyarakat banyak, pengeluaran sebagai alat retribusi kekayaan, pengeluaran yang mengarah kepada bertambahnya permintaan-permintaan efektif, pengeluaran yang berkaitan dengan investasi dan produksi dan pengeluaran yang bertujuan menekan tingkat inflasi dengan kebijakan intervensi pasar.

Inti dari kebijakan ekonomi Khalifah Umar bin Khattab adalah mendorong masyarakat untuk beraktifitas ekonomi baik secara sendiri-sendiri atau kelompok tanpa bantuan Baitul Mall. Kedua, tindakan atau kebijakan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat dengan bantuan dana Baitul Mall.

Kata Kunci: *Anggaran pendapatan belanja Negara, Ijtihad Ekonomi Khalifah Umar bin Khattab, Baitul Mal, dan keseimbangan ekonomi.*

A. Pendahuluan

Sesungguhnya ajaran Islam mempunyai potensi besar dalam menciptakan kualitas-kualitas yang diinginkan untuk diterapkan ke dalam perilaku masyarakat dan memungkinkan mereka mengidentifikasi kepentingan-kepentingan sosial dari kepentingan-kepentingan pribadi mereka.¹ Pribadi yang baik akan menjelma menjadi perilaku dan karakter yang baik, perilaku masyarakat yang baik merupakan hasil dari pembiasaan seseorang yang selalu melakukan kebaikan sehingga

menjadi suatu kepribadian yang berpengaruh kepada yang lain dan menjadi masyarakat yang baik. Kebaikan itu diawali dari pembiasaan yang dapat membawa devisa negara, karena banyak orang melihat kebaikan yang dilakukan oleh masyarakat tersebut.

APBN itu berisikan berbagai rencana kebijakan yang intinya adalah kebijakan fiskal. Kebijakan fiskal itu sendiri adalah suatu kebijakan yang meliputi kegiatan penerimaan dan pengeluaran negara yang digunakan oleh pemerintah untuk menjaga stabilitas ekonomi serta mendorong pertumbuhan ekonomi.

Sebenarnya kebijakan fiskal telah sejak lama dikenal di dalam teori ekonomi

* Dosen Hukum Islam Universitas Muhamadiyah Jakarta

¹ Abu A'la al-Maududi, *the Islamic Movement*, hal. 93

Islam yaitu sejak zaman Rasulullah ﷺ dan al-khulafa al-Rasyidin ﷺ, serta kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh para ulama.² Ketika devisa negara lebih besar dari pengeluaran di masa Abu Bakar, maka diterapkan sistem subsidi. Teknisnya, Baitul maal dibagikan dengan kadar tertentu kepada rakyat. Sistem lain terus berlangsung di masa Umar ibn Al-Khaththab dan khalifah setelahnya. Sumber subsidi ini adalah penambahan pemasukan *pajak kharaj*, *jizyah* dan harta *fa'i* yang bertambah besar dibandingkan dengan pengeluaran yang ada.³

1. Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Pada Masa Amirul Mukminin dalam Konsep *al Maqâshid al Syari'ah / al Dharûriyyah al Khamsah*.

Anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dalam ekonomi modern mempunyai dua sisi, yaitu sisi yang mencatat pengeluaran dan sisi yang mencatat penerimaan. Sisi pengeluaran mencatat semua kegiatan pemerintah yang memerlukan uang. Untuk tujuan dalam pencatatan APBN dapat dilihat dari tiga sisi utama yaitu:

- a. Pengeluaran pemerintah untuk pembelian barang/jasa.
- b. Pengeluaran pemerintah untuk gaji pegawainya.
- c. Pengeluaran pemerintah untuk mentransfer payment yang meliputi pembangunan subsidi atau bantuan

langsung kepada berbagai golongan masyarakat.⁴

Untuk menghitung pendapatan APBN atau pendapatan suatu negara dikenal beberapa pendekatan, yaitu pendekatan produksi, pendekatan pengeluaran dan pendekatan pendapatan/nilai tambah.

Yang dimaksud dengan anggaran belanja negara adalah semua anggaran yang dikeluarkan oleh seluruh tingkat pemerintah mulai dari tingkat pemerintahan pusat sampai ke pemerintahan daerah. Anggaran belanja ini biasa disebut budget dan biasanya direncanakan setahun sebelumnya. Budget menggambarkan berapa banyak uang yang akan dibelanjakan oleh pemerintah dan untuk keperluan-keperluannya.

Anggaran belanja bisa juga disebut dengan budget. budget dapat juga dikelompokkan berdasarkan selisih antara penerimaan dan pengeluaran seperti dibawah ini:

- a. Budget Surplus: yaitu keadaan di mana penerimaan pemerintah melebihi pengeluarannya. Dalam hal ini pemerintah memperoleh surplus.
- b. Budget Deficit: yaitu keadaan di mana penerimaan pemerintah lebih kecil daripada pengeluarannya. Dalam hal ini pemerintah mengalami defisit.
- c. Balanced Budget: yaitu kondisi dimana penerimaan pemerintah sama besar dengan pengeluaran pemerintah.⁵

² Tulisan Oleh : Adiwarmar Azwar Karim (Karim Business Consulting). Sumber : Republika Online Thursday, 22 November 2001, Network Internet. Situs Google, tanggal 12-03-2006, jam 15.00

³ Muhammad Husein Haekal, *al-Faruq Umar*, hal. 206

⁴ Boediono, *Ekonomi Makro*, Yogyakarta: Badan PFE Yogyakarta, 1998, cet. 18, hal. 110

⁵ Tulisan Oleh: Adiwarmar Azwar Karim (Karim Business Consulting). Sumber : Republika Online Thursday, 22 November 2001, Network Internet. Situs Google, tanggal 12-03-2006, jam 15.00

Dalam *al-Qawâid al-Fiqhiyyah* telah dikenal pembahasan pengeluaran yang dijadikan sebagai prinsip belanja publik berdasarkan ajaran Islam. Enam diantaranya dapat diambil untuk membantu menyediakan landasan rasional dan konsistensi pengeluaran publik, diantaranya adalah⁶:

- a. kriteria pokok bagi semua alokasi pengeluaran harus dipergunakan untuk kemaslahatan rakyat.
- b. penghapusan kesulitan dan kerugian harus didahulukan daripada penyediaan kenyamanan.
- c. kemaslahatan mayoritas yang lebih besar harus didahulukan daripada kemaslahatan minoritas yang lebih sempit.
- d. suatu pengorbanan atau kerugian privat dapat ditimpakan untuk menyelamatkan pengorbanan atau kerugian yang lebih besar dapat dihindarkan dengan memaksakan pengorbanan atau kerugian yang lebih kecil.
- e. siapapun yang menerima manfaat harus bersedia menanggung biaya.
- f. sesuatu di mana tanpa sesuatu tersebut kewajiban tidak dapat dipenuhi, maka itu hukumnya wajib.

Kaidah pembagian subsidi yang dilakukan Umar berbeda dengan Abu Bakar ash-Shidiq , Abu Bakar menyamakan seluruh rakyat dalam jumlah pembagian zakat. Salah seorang berkata kepadanya, "Wahai Khalifah Rasulullah (pengganti Rasulullah), engkau telah membagi harta ini dengan menyamakan setiap orang, maka ada yang mendapatkan secara berlebihan, sedangkan latar belakang

mereka berbeda, tidakkah engkau mengutamakan orang yang memiliki kelebihan dan latar belakang terhormat?". Umar menjawab, " adapun mengenai latar belakang seseorang, aku tidak tahu akan hal itu."⁷

Ini artinya pembagian harta *Baitul maal* yang dilakukan Abu Bakar merata dan tidak ada perbedaan antara mereka dalam penerimaan harta tersebut. Untuk orang yang baru masuk Islam atau lebih senior, Abu Bakar tidak membedakan dalam pemberian harta Baitul maal. Berbeda dengan Amirul Mukminin Umar ibn Al-Khaththab. Umar memberikan harta Baitul maal, antara yang baru masuk Islam dengan mereka yang lebih dahulu masuk Islam, kerabat Rasul dibedakan pembagiannya dengan orang biasa atau masyarakat biasa.

Sistem pembagian anggaran pengeluaran negara yang dilakukan Umar adalah merupakan bentuk hasil ijtihadnya sebagai Amirul Mukminin. Hal itu dibenarkan, karena Umar seorang penguasa yang sangat tegas dan kuat terhadap komitmen yang dilakukannya dan efisien yang dapat secara efektif menjaga perbedaan pemilikan kekayaan dalam batas-batas yang wajar dan pantas.⁸

Selain dari itu, merupakan hak seorang khalifah dan kebijakan yang dilakukan Umar adalah merupakan bukti kepriawaian dan kepintaran Umar dalam mengolah harta *Baitul maal*. Karena dengan pendistribusian seperti ini membuktikan bahwa Umar mampu membuat neraca saldo pemasukan dan

⁶ M. Umar Chapra. *The Future of Economics AN Islamic Perspective*, (Terj. Ikhwan Abidin Basri), Jakarta: Gema Insani Press, 1991, hal. 287-288.

⁷ Quthub Ibrahim Muhammad, *al-Siyasah*, hal. 190

⁸ Afzalurrahman, *Muhammad Sebagai Seorang Pedagang*, Jakarta: Penebar Swadaya, 1997, cet. III, hal. 108.

pengeluaran harta yang dijadikan sebagai anggaran pendapatan dan pengeluaran.

Ada dua pandangan yang mendasar dalam hal pendistribusian harta Baitul maal sebagai kekayaan negara diantara masyarakat Makkah pada masa kekhalifahan Abu Bakar ash-Shiddiq ؓ dan pendistribusian pada masa Amirul Mukminin Umar ibn al-Khaththab ؓ.

Pada masa Abu Bakar, Pendistribusian harta Baitul maal lebih dekat pada semangat persamaan hak dalam Islam dan sangat dekat kepada persamaan derajat dan kedudukan antara kaum muslimin.

Sedangkan pada masa Amirul Mukminin Umar ibn al-Khaththab, pendistribusian harta Baitul maal dilihat dari golongan dan dekatnya shahabat kepada Rasulullah *saw*, Umar dengan kebijakannya mendistribusikan harta dan memberikan dengan jumlah besar kepada shahabat-shahabat Nabi yang terdahulu yang ikut berjuang dalam perang Badar dan Uhud serta mempunyai hubungan darah dengan Rasulullah.⁹

Umar ibn Al-Khaththab ؓ berkata: *"Aku tidak akan menyamakan antara orang yang memerangi Rasulullah dan orang yang berperang bersamanya. Demi Allah, tidak seorangpun lepas dari haknya; tidak ada seorangpun memiliki otoritas atas orang lain, kecuali atas budak yang dimilikinya. Tidak ada perbedaan antara aku dengan kalian. Dirumah kita terdapat Kitabullah dan sumpah terhadap Rasulullah. Setiap individu memiliki latar belakang sendiri dalam perjalanan hidup yang telah dilaluinya. Setiap orang memiliki*

*jejak dalam sejarah Islam serta pengorbanan dengan hartanya. Setiap orang memiliki kebutuhan dalam Islam, namun, orang yang berhak menerima pemberrian dari Baitul maal dicatat terlebih dahulu sebelum disampaikan, setelah meminta pendapat kaum muslimin".*¹⁰

Pembagian lainnya yang dilakukan Umar sebagai pendapatan dan belanja negara adalah¹¹:

- pendapatan tingkat lokal dan dibagikan kepada delapan (8) kelompok ahlu-zakat (*al-ashnâfu al-tsamâniyyah*)
- pendapatan yang diberikan kepada mereka yang sangat membutuhkan dari fakir miskin dan untuk membiayai kegiatan mereka dalam mencari kesejahteraan tanpa ada diskriminasi.
- pendapatan untuk membayar dana pensiun dan dana bantuan serta menutupi pengeluaran operasional administrasi, kebutuhan militer dan lain sebagainya.
- pendapatan untuk para pekerja pemeliharaan anak terlantar dan dana sosial lainnya.

Di sini akan dituliskan bagian-bagian pemberian Amirul Mukminin kepada masyarakat muslim yang telah berjasa dalam pengembangan Islam dan jumlah pemberian dalam APBN pada masa Amirul Mukminin Umar ibn al-Khaththab ؓ sebagai wujud dari Konsep *al-Maqâshid al-Syarî'ah/al-Dharûriyyah al-Khamsah*.¹²

⁹ *Ibid*, hal.108

¹⁰ Muhammad Baltaji, Manhaj Umar, hal.

¹¹ Adiwarmar Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, Jakarta: The International Institute of Islamic Thought (IIIF), 2001, hal. 54

¹² Quthub Ibrahim Muhammad, *al-Siyâsah*, hal.191

No	Jumlah Pemberian	Jumlah ketetapan untuk diberikan	Keterangan
1	12.000 Dirham	Bagi setiap istri Rasulullah <i>saw</i>	
2	12.000 Dirham	Untuk Abbas paman Rasul	
3	5000 Dirham	Untuk kaum muhajirin dan Anshor yang telah mengikuti perang Badar	Hasan dan Husein dimasukkan daftar sebagai kerabat Nabi SAW
4	4000 Dirham	Bagi mereka yang Islamnya seperti keislaman penduduk Badar	Utsman ibn Zaid, Usamah dimasukkan dalam daftar mereka sedangkan Umar menetapkan bagian anak-anaknya 3000 dirham
5	2000 Dirham	Putra kaum Muhajirin dan Anshor	Umar mengatakan kepada anaknya bahwa ia membedakan Abu Usamah dan memberinya 3000 dirham dirham karena keutamaan Ummu Salamah dalam Islam
6	800 Dirham	Penduduk Makkah dan masyarakat Makkah	Umar membedakan Nadzar ibn Annas dan memberinya 200 dirham ketika sebagian shahabat protes. Umar berkata, "sesungguhnya Bapak ini menemuiku di hari Uhud dan berkata kepadaku, "apa yang terjadi dengan Rasulullah? Lalu aku menjawab, yang aku tahu Rasulullah diserang musuh!, kemudian ia berkata, "kalau Rasulullah sampai meninggal, maka Allah akan senantiasa hidup dan Dia tidak akan mati. Maka mari kita berperang sampai titik penghabisan."

Berikut ini tabel lain tentang pembagian anggaran pendapatan belanja negara yang diambil dari harta Baitul maal pada masa Amirul Mukminin sebagai landasan Konsep *al-Maqâshid al-Syarî'ah/al-Dharûriyyah al-Khamsah* dalam versi DR. Ibrahim Fuad Ahmad Ali dalam bukunya *al-Infâq al-'am fi al-Islam*.

No	Harta yang diberikan	Jumlah diberikan	Catatan
1	5000 dirham	Untuk pejuang perang Badar dan kaum Muhajirin pertama	Umar ibn Al-Khaththab memasukan 4 orang diluar itu; Hasan, Husein ibn Ali karena mereka termasuk kerabat. Abu Dzar al-Ghifary pembesar shahabat, Salman al-Farisi pejuang perang Khandak dalam pembuatan parit.

2	4000 dirham	Untuk pejuang perang Badar dari kaum Anshar	
3	4000 dirham	Untuk pejuang dalam barisan Badar dan perjanjian Hudaibiyah.	
4	3000 dirham	Untuk pasukan perjanjian Hudaibiyah sampai orang Murdad	
5	2000 Dirham	Untuk pejuang perang Qhadisiyyah dan Yarmuk	
6	1000 Dirham	Untuk semua pejuang Muslim	
7	500 Dirham	Untuk kelompok Mutsanna	
8	300 Dirham	Untuk satuan kelompok Tsabit	
9	250 Dirham	Untuk satuan kelompok Arrabi'	
10	200 Dirham	Untuk penduduk Hajr dan Ubad	
11	100 Dirham	Untuk anak-anak yang ikut dalam berbagai pertempuran	
12	500 Dirham	Untuk istri pasukan perang badar	
13	400 Dirham	Untuk istri pasukan perang badar dan perjanjian Hudaibiyah	
14	300 Dirham	Untuk istri para pasukan, mulai perjanjian Hudaibiyah sampai perang Riddah	
15	200 Dirham	Untuk istri para pasukan yang mengikuti perang Qodisiyyah dan Yarmuk	

Sebagian pemberian yang diberikan Umar kepada mereka yang berhak mendapatkan tidak hanya dibagikan dari harta Baitul maal dalam bentuk uang, tapi juga dibagikannya dalam bentuk benda atau barang berupa makanan.

Amirul Mukminin Umar bin al-Khaththab memerintahkan kepada budaknya untuk mengambilkan satu ember makanan lalu diaduk dan dibuat roti kemudian didinginkan dengan minyak. Selanjutnya dipanggil 30 orang untuk

mengambil jatahnya masing-masing untuk makan siang sampai selesai. Kemudian Umar berkata: "Cukup untuk seorang dua ember setiap bulan". Maka dengan kejadian ini Umar selalu menyediakan makanan baik untuk laki-laki, perempuan, anak-anak dan tiap bulannya dua ember.

Dalam pembagian lainnya dari harta Baitul maal yang diberikan Umar kepada kaum muslimin sebagai anggaran pendapatan dan pengeluaran negara yang dilaporkan setiap tahunnya.¹³

¹³ Adiwarmar Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, hal. 55

No	Penerima	Jumlah
1	Hazrat Aisyah dan paman Nabi	12.000 Dirham
2	Istri-istri Nabi selain 'Aisyah	10.000 Dirham
3	Ali, Hasan, Husein, dan pejuang Badar	5000 Dirham
4	Mantan Pejuang Uhud, para migran ke Habasyah	4000 Dirham
5	Muhajirin/ Muhajirat sebelum fathu Makkah	3000 Dirham
6	Seorang anak mantan pejuang Badar, Muhajirin dan Anshor, yang ikut dalam perang <i>al-Qōdisiyah</i> dan yang hadir dalam sumpah <i>al-Hudaybiyyah</i>	2000 Dirham
7	Orang-orang Makkah (bukan Muhajirin)	800 Dirham
8	Warga Madinnah	250 Dinar
9	Muslim Yaman, Syiria dan Iraq	200-300 Dirham
10	Anak yang baru lahir yang tidak berayah dan beribu,	100 Dirham

Tambahan pensiun untuk kaum Muslimin berupa gandum, minyak, madu dan cuka dalam jumlah yang telah ditetapkan dalam anggaran Baitul maal sebagai pengeluaran/ belanja negara tiap tahunnya.

Jadi belanja negara yang dilakukan Amirul Mukminin Umar ibn al-Khaththab yang diambil dari Baitul maal adalah:

- a. Shahabat-shahabat dekat Rasulullah saw, terdiri dari Paman, Istri-istri, anak, cucu-cucu dan kerabat dekat Rasul dari Bani hasyim dan Bani Muthallib
- b. Kaum Muslimin yang ikut bertempur dalam perang Badar, mantan Pejuang Uhud, para migran ke Habasyah
- c. Seorang anak mantan pejuang Badar, Muhajirin dan anshor, yang ikut dalam perang *al-Qōdisiyah* dan yang hadir dalam sumpah *al-Hudaybiyyah*, kaum Anshar yang turut serta dalam perang Uhud
- d. Orang-orang Makkah (bukan Muhajirin)
- e. Penduduk Madinah
- f. Para pemeluk Islam setelah kemenangan di Makkah dan

berpartisipasi dalam perang *al-Qādisiyah*.

- g. Anak-anak yang baru lahir, telah selesai penyusuan (anak yang disapih).

Umar tidak boleh mengeluarkan kekayaan harta Baitul maal kecuali pengeluaran yang dibenarkan *syara'*. Kedudukan kepala negara terhadap Baitul maal sama dengan kedudukan *wāshi* (orang yang mendapatkan washiat) terhadap harta anak yatim. Dalam hal ini Umar berkata: "Aku tempatkan diriku dari harta Baitul maal milik kaum muslimin sama dengan derajat wasiat ku terhadap harta anak yatim".¹⁴

Sebagai kebijaksanaan lebih lanjut dari penerimaan negara yang semakin membengkak, Amirul Mukminin Umar Ibn al-Khaththab r.a menetapkan tunjangan-tunjangan (*al-Athōyâ*) yang berbeda dengan praktek yang dilakukan sebelumnya Abu Bakar. Kalau Abu Bakar memberikan tunjangan kepada rakyat dalam porsi yang sama (*al-Musāwah*)

¹⁴ TM Hasbi Ash-shiddieqy, *Pengantar Hukum Islam*, hal. 184

tetapi Amirul Mukminin Umar Ibn Al-Khaththab ﷺ melakukannya dengan bertingkat-tingkat (*at-Tafāwut*), Amirul Mukminin Umar Ibn al-Khaththab ﷺ melihat apa yang dilakukan Abu Bakar adalah atas dasar *ra'yu* (pendapat).¹⁵

Pendapat Abu Bakar dalam pendistribusian harta Baitul maal berprinsip lain dengan Umar. Abu Bakar mengatakan "orang-orang memeluk agama Islam karena hidayah dari Allah yang akan membalas mereka dengan ganjaran setimpal dari hari pertemuan kelak (hari kiamat). Sedangkan di dunia ini setiap orang harus mendapatkan barang yang secukupnya untuk kebutuhan masing-masing".¹⁶

Ada dua pertimbangan yang dijadikan pedoman untuk mendistribusikan harta Baitul maal yang dilakukan Amirul Mukminin Umar Ibn al-Khaththab ﷺ dalam menentukan besar atau kecilnya pembagian tunjangan sosial harta Baitul maal. Pertama, dilihat dari segi kedudukan sosial seseorang menurut dekat jauhnya hubungan dengan darah Rasulullah *saw* dan dipertimbangkan kembali siapa yang lebih dahulu masuk Islam dan ini menyangkut jasa dan prestasi para shahabat yang lebih dahulu masuk Islam yang bergelar *as-sābiqūn al-awwalūn* dalam prestasi dan perjuangan yang telah mereka lakukan dalam menjaga keimanan mereka demi Islam.¹⁷

Pada prinsipnya Amirul Mukminin Umar Ibn al-Khaththab ﷺ merasa keliru dengan kebijakan yang telah dilakukannya dalam pendistribusian harta dan Umar sendiri menyadari akibat pembagian harta yang tidak sama dikalangan masyarakat,

oleh karenanya Umar kembali kepada kebijakan yang diterapkan Abu Bakar yang mementingkan kesamaan dalam masalah materi kehidupan yang tidak membedakan antar golongan yang ta'at dan yang ingkar.

Akibat buruk dari distribusi yang tidak sama dan merata dalam harta Baitul maal, akan semakin tampak jurang pemisah antara orang yang berharta dan tidak berharta. Para shahabat yang lebih dahulu masuk Islam akan lebih kaya dan yang terlambat masuk Islam akan tidak berkecukupan dari hartanya. Pada masa Khalifah Usman ibn Affan ﷺ, diberikan jumlah harta dari Baitul maal berbeda setiap individunya. Akibat yang terjadi adalah adanya kesenjangan sosial antara orang kaya dengan orang miskin. Sedangkan Ali ibn Abi Thallib ﷺ menerapkan sistim prinsip kesamaan dalam pendistribusian harta antar shahabat.¹⁸

Walaupun demikian, Amirul Mukminin Umar Ibn al-Khaththab ﷺ menyesal atas pendistribusian harta Baitul maal yang dilakukannya selama beliau mendistribusikan dengan pembagian yang berbeda antara shahabat. Dan uang yang ada dalam Baitul maal sebetulnya bisa disimpan dan dibuat modal untuk menambah devisa pendapatan kas negara.

Umar seorang pemimpin yang sangat adil dalam pendistribusiannya. Tapi sangat disayangkan Umar tidak setuju dengan pemberian harta untuk anak-anaknya. Bani 'Adi yang datang kepada Umar agar diberikannya harta Baitul maal tapi Umar menolaknya bahkan Umar lebih memberikan kepada orang lain. Padahal bukankah kita memberikan kepada kerabat itu harus lebih didahulukan dari orang lain.

¹⁵ Abu Yusuf, *al-Kharaj*, hal. 43

¹⁶ Afzalur Rahman, *Doktrin*, Hal. 165

¹⁷ Abu Yusuf, *al-Kharaj*, hal. 42

¹⁸ Afzalur Rahman, *Doktrin Ekonomi*, hal. 165

Bukan saudara dekat lebih berhak untuk diberi. Allah ﷻ berfirman dalam al-Qur'an surat an-Nisa atau dalam surat al-Baqarah bahwa harta itu diberikan kepada salah kerabat dekat kemudian kerabat jauh dan seterusnya.

Pada akhir hayatnya, Umar menyatakan penyesalan yang telah dilakukannya dalam pendapat dan ijtihad yang dilakukan dalam pendistribusian harta tersebut dan Umar memberikan pesan kepada shahabat-shahabat lainnya sebelum wafat agar mereka yang menjadi khalifah setelahnya mengikuti pola dan cara pendistribusian yang sama seperti Khalifah pertama yaitu Abu Bakar.

2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam Perspektif Pemenuhan Lima Kebutuhan Dasar.

Pendapatan negara didefinisikan sebagai hasil akhir (*final Product*) suatu negara dalam bentuk barang dan jasa. Dalam waktu satu tahun dinyatakan dalam bentuk benda atau uang.¹⁹ Prinsip Islam tentang kebijakan fiskal dan anggaran belanja bertujuan untuk mengembangkan suatu masyarakat yang didasarkan atas distribusi kekayaan berimbang dengan menempatkan nilai-nilai material dan spiritual pada tingkat yang sama.

Menurut pendapat M. A. Mannan: "Dari semua kitab agama masa dahulu, al-Qur'anlah salah satu kitab yang meletakkan perintah yang tepat tentang kebijakan negara mengenai pengeluaran pendapatan. Keterangan ini menceritakan suatu rancangan baru terhadap pengkajian masalah kebijakan fiskal", begitu juga seperti apa yang dikatakan Profesor R.W Lindson, "Dalam membuat pengeluaran

pemerintah dan dalam membuat pemasukan pemerintah seperti halnya dalam anggaran pendapatan dan belanja negara, penentuan jenis dan waktu prosedurlah yang harus diikuti".²⁰

Kebutuhan dalam terminologi syari'at, menurut Imam Nawawi didefinisikan sebagai kebutuhan yang cukup dalam batasannya yaitu:

Kebutuhan itu mencakup makanan, minuman, pakaian, tempat tinggal dan hal-hal lain yang memang harus terpenuhi sesuai dengan kondisinya tanpa berlebihan dan pengurangan, baik bagi orang itu sendiri maupun orang lain. Ini artinya bahwa kebutuhan itu harus seimbang, baik yang masuk dalam kategori kebutuhan pokok, maupun kebutuhan biasa yang tidak termasuk ke dalam kebutuhan pokok (primer, sekunder dan tertier).

Dalam perspektif ekonomi Islam kebutuhan dasar itu dapat dibedakan menjadi lima dasar pokok yang tidak boleh terlewatkan atau tetukar satu sama lainnya, diantaranya adalah: Pemeliharaan agama.

Pemeliharaan agama (*al-hifdzu ad-din*) adalah merupakan prioritas utama dan pertama dalam pemenuhan kebutuhan dasar dalam Islam, karenanya agama menjadikan sebuah landasan seorang Muslim untuk berbuat dan bertindak. Hal ini seperti yang difirmankan Allah dalam surat at-Taubah Ayat 111:

إِنَّ اللَّهَ اشْتَرَى مِنَ الْمُؤْمِنِينَ أَنْفُسَهُمْ وَأَمْوَالَهُمْ بِآبٍ لَهُمُ الْجَنَّةَ يُقَاتِلُونَ فِي سَبِيلِ اللَّهِ فَيَقْتُلُونَ وَيُقْتَلُونَ وَعَدًّا عَلَيْهِ حَقًّا فِي التَّوْرَةِ وَالْإِنْجِيلِ وَالْقُرْآنِ وَمَنْ أَوْفَى

¹⁹ Marsudi Djojodipuro, *Ekonomi Makro*, UI Press, Jakarta 1994, hal. 125

²⁰ M.A Mannan, *Ekonomi Islam, Teori dan Praktek*, Intermasa, Jakarta 1992, hal. 230

بِعَهْدِهِ مِنْ اللَّهِ ۚ فَاسْتَبَشِرُوا بَبَيْعِكُمُ
الَّذِي بَايَعْتُمْ بِهِ ۚ وَذَلِكَ هُوَ الْفَوْزُ
الْعَظِيمُ ﴿١١١﴾

Sesungguhnya Allah telah membeli dari orang-orang yang mukmin, diri dan harta mereka dengan (balasan) surga untuk mereka. Mereka berperang pada jalan Allah, lalu mereka terbunuh dan dibunuh. (itu suatu) janji yang benar dari Allah di dalam Taurat, Injil dan al-Qur'an. Dan siapakah yang lebih menepati janjinya dari pada Allah? (sebab itu) maka bergembiralah kamu dengan jual-beli yang telah kamu lakukan itu, dan itulah keuntungan yang besar (Q.S. at-Taubah [9]: 111)

Allah telah membeli jiwa orang mukmin dan harta mereka dengan jihad yang mereka lakukan demi membela agama Allah dan sebagai balasannya adalah surga sebagai penghargaan atas jasa dan keikhlasannya dalam berjuang. Penempatan agama (*ad-dîn*) sebelum jiwa adalah anjuran dari al-Qur'an dan penempatan harta sesudah jiwa. Jadi penempatan Agama (*ad-dîn*) pertama kemudian jiwa, harta. Kebutuhan lainnya dijelaskan dalam al-Qur'an Surat *al-Anfâl* Ayat 28 yang berbunyi:

وَأَعْلَمُوا أَنَّمَا أَمْوَالُكُمْ وَأَوْلَادُكُمْ فِتْنَةٌ
وَأَنَّ اللَّهَ عِنْدَهُ أَجْرٌ عَظِيمٌ

Artinya: Dan ketahuilah, bahwasanya hartamu dan anak-anakmu itu hanyalah cobaan, dan bahwa sesungguhnya disisi Allah-lah pahala yang besar. (QS. *al-Anfal*/8: 28)

Allah ﷻ berfirman dalam al-Qur'an Surat *Ālu-'Imron* ayat 14 yang berkenaan dengan kebutuhan manusia akan keturunan dan harta yang kemudian ditutup pada akhirnya bahwa "Allah adalah sebaik-baik tempat kembali" yang menjadikan semua kebutuhan yang tempat berkedudukan di bawah pemenuhan pemeliharaan agama:

رُزِينَ لِلنَّاسِ حُبُّ الشَّهَوَاتِ مِنَ النِّسَاءِ
وَالْبَنِينَ وَالْقَنَاطِيرِ الْمُقَنْطَرَةِ مِنَ
الذَّهَبِ وَالْفِضَّةِ وَالْخَيْلِ الْمُسَوَّمَةِ
وَالْأَنْعَامِ وَالْحَرْثِ ۗ ذَلِكَ مَتَّعَ الْحَيَاةِ
الدُّنْيَا ۗ وَاللَّهُ عِنْدَهُ حُسْبُ الْمَعَابِ

Dijadikan indah (pandangan) manusia kecintaan kepada segala yang diinginkan daripada wanita-wanita, anak-anak, harta yang banyak dari jenis perak, kuda pilihan, binatang ternak dan sawah ladang. Itulah kesenangan hidup di dunia dan di sisi Allah-lah tempat kembali yang baik (surga). (Q.S. *Ālu-'Imron* / 3: 14)

Dari uraian di atas dapat diurutkan bahwa empat kebutuhan tersebut menjadi; pertama pemeliharaan agama (*Hifdzu ad-Dîn*), kedua pemeliharaan jiwa (*Hifdzu an-Nafs*), ketiga pemeliharaan keturunan (*Hifdzu an-Nasl*) dan keempat Pemeliharaan harta (*Hifdzu al-Māl*).

Adapun pemenuhan yang kelima adalah pemeliharaan akal (*Hifdzu al-'Aql*). akal merupakan tempat sumber ilmu. Pemeliharaan akal harus dijaga dengan baik dan benar. Pemeliharaan akal merupakan wujud dari kepribadian seseorang. Pemeliharaan akal diperintahkan dalam al-Qur'an. Banyak ayat al-Qur'an memerintahkan agar kita selalu menjaga akal dan mendayagunakannya

dengan baik dan benar. Seperti halnya dalam ayat-ayat tentang *Ulū-al-albāb* atau ayat yang memerintahkan agar kita berfikir, seperti dalam firmanya:

وَمَا ذَرَأَ لَكُمْ فِي الْأَرْضِ مُخْتَلِفًا
أَلْوَانُهُ إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَةً لِّقَوْمٍ
يَذَكَّرُونَ

Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda (kekuasaan Allah) bagi kaum yang mengambil pelajaran (Q.S. An-nahl/16:13)

Jiwa seseorang akan berharga dan mempunyai harga yang sangat mahal jika

akalnya dapat dimanfaatkan sebaik mungkin. Oleh sebab itu pemeliharaan akal ditempatkan setelah pemeliharaan jiwa sebelum pemenuhan syahwat (pemeliharaan keturunan) dan pemeliharaan harta.²¹

Apabila dapat disusun berdasarkan ayat-ayat di atas maka susunan kebutuhan dasar dalam Islam adalah:

1. *Hifdzu ad-Dîn* (Pemeliharaan Agama)
2. *Hifdzu an-Nafs* (pemeliharaan Jiwa)
3. *Hifdzu al-Aql* (Pemeliharaan Akal)
4. *Hifdzu an-Nasl* (Pemeliharaan Keturunan)
5. *Hifdzu al-Māl* (Pemeliharaan Harta).

Skema *al-Maqâshid al-Syarî'ah/al-Dharûriyyah al-Khamsah*:

Ad-Dien (agama)	Annafs (jiwa)	Al-Aql (Akal)	An-Nasl (Keturunan)	Al-Maal (Harta)
Meliputi: Idiologi Shalat puasa zakat haji keadilan ketenangan keadilan Jihad	Meliputi: pangan sandang papan kesehatan fasilitas jalan Transportasi keamanan lapangan kerja pelayanan sosial	Meliputi: pendidikan media pengetahuan Riset	Meliputi: -Lembaga perkawinan -Pelayanan bagi yang hamil -Pelayanan bagi anak -Pemeliharaan anak yatim	Meliputi: -Keuangan Regulasi -Transaksi Pembagian harta

²¹ Muhammad Abdul Mu'in Affar, *at-Tanmiyyah wa at-Takhtith wa at-Taqwim al-Masyru'at fi al-Iqtshod al-Islami*, Mesir: Dar al-Wafaa, 1992, hal.41

Pada masa Amirul Mukminin Umar ibn Al-Khaththab ﷺ menjabat, Umar sangat memperhatikan akan kebutuhan pokok yang lima tersebut di atas atau *al-Maqâshid al-Syarî'ah/al-Dharüriyyah al-Khamsah*. Seperti pemeliharaan agama, inti dari pemeliharaan agama adalah keimanan yang ditempatkan pada urutan pertama. Karena agama dan keimanan sebagai *al-Maqâshid al-Syarî'ah/al-Dharüriyyah al-Khamsah* akan berdampak signifikan terhadap hakikat, kuantitas, dan kualitas kebutuhan materi dan psikologi. Iman atau agama menciptakan keseimbangan antara dorongan materi dan spiritual dalam diri manusia.

Umar menyarankan kepada masyarakat muslim khususnya yang ada di Madinah agar mereka menjaga keimanannya atau agamanya dengan tidak keluar dari Madinah, hal itu dikhawatirkan ketika banyak shahabat Rasul yang keluar dari Madinah, mereka tergoda dengan gemerlapnya kehidupan dunia sehingga bisa menyebabkan lupa akan hari akhirat.

Selain itu tinggalnya sebagian shahabat di Madinah, bertujuan agar Umar ibn al-Khaththab bisa langsung bermusyawarah dengan mereka bila mendapatkan suatu permasalahan yang harus dimusyawarahkan bersama. Dikecualikan untuk mereka yang mendapatkan tugas berjihad atau diangkat menjadi pejabat pemerintah daerah yang telah dikuasai para mujahidin muslim, maka mereka diberi kesempatan untuk keluar dari Madinah.

Karena sesungguhnya keimanan menciptakan suatu lingkungan yang memungkinkan bagi terciptanya ikatan kekeluargaan dan solidaritas sosial dalam mempromosikan kepedulian dan kerja sama antar individu. Tanpa suatu lingkungan yang kondusif, maka

mekanisme filter dan sistem motifasi akan redup²²

Amirul Mukminin Umar Ibn al-Al-Khaththab r.a juga melakukan perluasan Masjid Nabawi. Hal yang mendorong Umar untuk mengadakan perluasan masjid adalah karena Umar pernah mendengar bahwa Rasulullah ﷺ ingin memperluas dan memperlebar bangunan masjid.

Pada masa Rasulullah ﷺ masjid masih berupa tanah berdebu, pada masa Umar masjid dirubah dengan mengganti ruangan depan dengan batu kerikil agar nampak dan terlihat bersih bagi mereka yang shalat dan merasa lebih nyaman bagi yang melewatinya.

Bagian kedua *Hifdzu an-Nafs* (pemeliharaan Jiwa). Umar adalah seorang tokoh Muslim yang cerdas dan pintar, Umar memerintahkan masyarakat Muslim agar pergi berjihad untuk menyebarkan agama Islam atau menolong masyarakat Arab dari penindasan orang-orang *al-'Ajam* (luar Arab) seperti halnya Mesir atau negara Arab lainnya yang dijajah oleh Romawi dan Persi.

Untuk memelihara jiwa orang Arab bukan berarti Umar seorang Amir yang kental dengan kesukuannya, tetapi disebabkan karena masyarakat Arab adalah merupakan masyarakat yang bersatu dan masih ada dalam kekeluargaan. Tentara Romawi atau Persi adalah merupakan penjajah yang datang dari negeri lain untuk mengambil kekayaan alam atau lainnya dari orang-orang Arab.

Pengusiran yang dilakukan Umar terhadap orang-orang *Dzimmi/ al-A'jam* (non Arab) dari jazirah Arab merupakan tindakan yang diyakini kebenarannya dan

²² Umar Chepra, *The Future of Economics*, hal.104

alasannya pun sangat mendesak (darurat). Ada dua hal yang melatar belakangi tindakan pengusiran tersebut.²³

Pertama, Jazirah Arab adalah merupakan negara Islam yang dikelilingi oleh musuh. Musuh-musuh Islam itu selalu berusaha merongrong kewibawaan Islam dan menimbulkan fitnah di daerah pinggiran, seperti yang dilakukan orang-orang Persia di Irak dan Romawi di Syam.

Kedua, memperlakukan hal yang sama antara orang-orang Islam dan Nasrani. Sebagaimana diketahui tempat suci orang Nasrani di Baitul Maqdis tidak boleh ditempati oleh orang-orang yang tidak mereka setujui atau adanya kepercayaan lain selain Islam, Yahudi dan Kristen. Umar-pun mengambil keputusan untuk memelihara tempat suci agama Islam di jazirah Arab sekaligus menjaga jiwa mereka dari musuh-musuh Islam. Salah satu bukti bahwa Umar memelihara jiwa seorang muslim adalah bahwa Umar pernah mengirim surat kepada pejabat pemerintah yang ada di Najran agar mereka dijamin keamanannya.

”Surat ini ditulis oleh Umar Ibn al-Khaththab Amirul Mukminin untuk penduduk Najran. Barang siapa yang keluar dari Najran, dia dijamin keamanannya serta tidak akan diganggu oleh tentara musuh atau tentara muslim. Setiap orang muslim harus membela mereka (orang-orang Najran) dari perasaan orang-orang yang akan berbuat zalim karena mereka adalah ahli zimmah. Tidak diperkenankan untuk mempekerjakan mereka secara paksa kecuali demi kepentingan bersama tanpa ada tekanan atau gangguan.”²⁴

²³ Abbas Mahmud Aqqad, *Menyusuri*, hal. 112

²⁴ Muhammad Qal’ahji, *Mausu’atu al-Fiqhu Umar*, hal.14

Isi surat di atas membuktikan bahwa Umar adalah seorang khalifah yang sangat menjaga jiwa seseorang bukan hanya dari kalangan muslimin sendiri tapi juga dari nonmuslim yang tinggal di daerah Islam.

Ketiga *Hifdzu al-’Aql* (Pemeliharaan Akal). Ketika berbicara tentang ’Akal’, ini artinya bukan berarti harus secara detil atau harus terlibat dalam perdebatan tentang biologi dan kimiawi akal manusia, namun akan menguji jenis keadaan mental dan material yang membantu perkembangan intelektual, pendidikan dan teknologi serta keharmonisan keluarga masyarakat seiring dengan *al-Maqâshid al-Syarî’ah/al-Dharûriyyah al-Khamsah* yang diharapkan.²⁵

Ketika Umar ibn Al-Khaththab membagikan harta Baitul maal kepada anak kecil yang sudah disapih mendapatkan bagian 200 dirham. Banyak diantara ibu-ibu yang telah melahirkan, mereka menyegerakan penyapihan anaknya. Dengan harapan anak tersebut dapat langsung mendapatkan jatah dari harta Baitul maal sebagai pengeluaran dan belanja negara.

Pada suatu ketika Umar mendengar bayi menangis dengan kondisi tubuh kurus dan mengenaskan. Ketika hal itu terjadi Umar menanyakan hal apa yang terjadi dengan anak itu, setelah mendengar jawabannya, Umar sangat menyesal dengan langkah yang dilakukannya yaitu memberikan harta dari Baitul maal untuk bayi yang telah disapih karena dengan menyegerakan penyapihan.

Kejadian seperti itu dapat menyebabkan anak kurang peka dan mempunyai intelegensi yang kurang bagus bagi anak. Maka Umar merubah pemikiran dan pendapatnya yang telah dilakukan

²⁵ Abbas Mahmud Aqqad, *Menyusuri*, hal. 107

yaitu setiap bayi yang baru lahir mendapatkan 100 dirham dari Baitul maal.

Di lain kesempatan, Umar ibn al-Khaththab sangat menekankan kepada rakyatnya agar mereka belajar berpacu kuda, memanah dan bersya'ir dan mengembangkan bakat yang dimiliki rakyatnya. Hal itu terjadi ketika ada seseorang yang bersya'ir, Umar memerintahkan kepada orang tersebut agar terus memperbaiki gubahan-gubahan *sya'ir* yang dibawakannya selama *sya'ir* tersebut tidak menjurus kepada penghinaan dan melecehkan martabat orang lain.

Bagian keempat yang telah dilakukan Umar dalam *al-Maqâshid al-Syarî'ah/al-Dharûriyyah al-Khamsah* adalah *Hifdzu an-Nasl* (Pemeliharaan Keturunan). Dalam *Hifdzu an-Nasl* tidak diperhatikan diri seseorang pada aspek biologis dan genetiknya atau membicarakan tentang keturunan seseorang yang mempunyai kedudukan tinggi, tapi bagaimana tujuan syari'at tersebut dapat terapkan dengan menjaga keturunan yang baik dan shaleh dan Umar ibn al-Khaththab telah menerapkan hal seperti ini dalam pemerintahannya.

Dalam *al-Maqâshid al-Syarî'ah/al-Dharûriyyah al-Khamsah* pengayaan agama, diri, akal, keturunan dan harta sebenarnya telah menjadi fokus utama. Semua manusia menjadi tujuan sekaligus alat. Tujuan dan alat dalam pandangan al-Ghazali dan para fukaha lainnya saling berhubungan satu sama lain dan berada dalam satu proses perputaran sebab akibat.²⁶

²⁶ Umar Chepra, *Islam and Economic Development*, hal.102

Daftar Pustaka

- Abbas Mahmud Aqqad, Abqariyah 'Umar, "Menyusuri Jejak Manusia Pilihan, Umar bin Khathab", cetakan I, 2003, Jakarta : Penerbit PT. Tiga Serangkai Pustaka Mandiri
- Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004.
- Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, Jakarta: The International Institute of Islamic Thought (IIIT), 2001, hal. 54
- Afzalurrahman, *Muhammad Sebagai Seorang Pedagang*, Jakarta: Penebar Swadaya, 1997, cet. III, hal. 108.
- Al-Maududi, Abu A'la, *Khilafah dan Kerajaan: Evaluasi Kritis Atas Sejarah Pemerintahan Islam*, Terj. Bandung. Penerbit Mizan, 1996.
- Baltaji, Muhammad, *Metodologi Ijtihad Umar bin Al Khatab*, (terjemahan H. Masturi Irham, Lc). Jakarta. Khalifa, 2005.
- Boediono, *Ekonomi Makro*, Yogyakarta: Badan PFE Yogyakarta, 1998, cet. 18, hal. 110
- Eko Suprayitno, *Ekonomi Islam; Pendekatan Ekonomi Makro Islam dan Konvensional*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2005
- Jaribah bin Ahmad Al-Haritsi, *Fiqh Ekonomi Umar bin Khattab*, terj. Asmuni Solihan Zamakhsyari, Jakarta : Khalifa, 2006
- M. Umar Chapra. *The Future of Economics AN Islamic Perspektif*, (Terj. Ikhwan Abidin Basri), Jakarta: Gema Insani Press, 1991, hal. 287-288.
- M.A Mannan, *Ekonomi Islam, Teori dan Praktek*, Intermasa, Jakarta 1992, hal. 230
- Marsudi Djojodipuro, *Ekonomi Makro*, UI Press, Jakarta 1994, hal. 125
- Muhammad Abdul Mu'in Affar, *at-Tanmiyyah wa at-Takhtith wa at-Taqwim al-Masyru'at fi al-Iqtshod al-Islami*, Mesir: Dar al-Wafaa, 1992.

Muhammad Husein Haekal, *Umar bin Khattab*, Jakarta: PT. Pustaka Litera Antar Nusa.

Muhammad, Quthub Ibrahim, *Kebijakan Ekonomi Umar Bi Khaththab (As-Siyâsah al-Mâliyah li 'Umar ibn al-Khaththâb)*. Terjemahan oleh Safarudin Saleh. Jakarta: Pustaka Azzam, 2003.

Qutb Ibrahim Muhammad, *al-Siyasah al-Maliyah li al-Rasul* (Mesir: al-Hai'ah al-Misriyyah al-'Ammah li al-Kutub, 1988).

TM. Hasbi Ash-shiddieqy, *Pengantar Hukum Islam*, Cet. I; Semarang: PT. Pustaka Rizki Putra, 1997.

