



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Di dalam Islam, negara bukanlah sistem temporal yang berakhir ketika masyarakat telah mencapai tingkat kemajuan tertentu, sebagaimana ideologi marxis. Negara juga tidak dianggap pasif atau netral terhadap permasalahan ekonomi dan sosial sebagaimana pendapat kapitalis liberal, tidak juga dianggap pasif terhadap nilai dan ideologi individu, sebagaimana prinsip demokrasi yang banyak dianut negara modern dewasa ini.

Negara menurut Islam mempunyai tugas yang sangat luas cakupannya. Sebagaimana ungkapan banyak ulama Islam, negara bertugas ‘menjaga agama dan mengatur dunia’. Jadi, tanggung jawab negara adalah mewujudkan semaksimal mungkin maslahat bagi individu masyarakat, dan maslahat seorang muslim berkaitan dengan urusan dunia dan akhirat, berkaitan dengan kehidupan pribadi, sosial maupun nilai-nilai yang dianut. Allah swt berfirman,

الَّذِينَ إِن مَّكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا

بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ وَلِلَّهِ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ

”(Yaitu) orang-orang yang jika Kami teguhkan kedudukan mereka di muka bumi, niscaya mereka mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, menyuruh berbuat yang makruf dan mencegah dari perbuatan yang mungkar; dan kepada Allah-lah kembali segala urusan.” (QS. Al-Hajj: 41)

Rasulullah saw bersabda, “Barang siapa yang diangkat oleh Allah untuk mengurus urusan kaum muslimin lalu ia menghalangi kebutuhan dan keperluan mereka, maka Allah akan menghalangi kebutuhan dan keperluannya nanti di akhirat.” (HR. Abu Daud dan Tirmidzi)

Khalifah kedua, Umar ra, menjelaskan tanggung jawab negara, “Allah telah mengangkat kami untuk mengatur urusan hamba-hamba-Nya guna menghilangkan rasa lapar, menutup aurat dan menyediakan lapangan pekerjaan bagi mereka.” Abu Yusuf, *Al-Kharaj*) Pada kesempatan lain Umar berkata, “Wahai manusia, kalian mempunyai beberapa hak atas diri saya, akan saya sebutkan agar kalian bisa menuntutnya dari saya; kalian mempunyai hak agar saya tidak memungut *kharaj* dan mengambil *ghanimah* yang Allah berikan kepada kalian kecuali dengan cara yang dibenarkan. Kalian mempunyai hak bila harta itu telah ada di tangan saya agar saya tidak mendistribusikannya kecuali untuk perkara yang benar. Kalian mempunyai hak agar saya menambah pemberian kepada kalian dengan izin Allah swt, dan menjaga wilayah kalian. Kalian mempunyai hak agar saya tidak menjerumuskan kalian kepada kebinasaan dan tidak menyusahkan kalian di wilayah kalian sendiri.” (Abu Yusuf, *Al-Kharaj*)

Salah satu urusan umat yang wajib dilaksanakan oleh negara adalah mengatur ekonomi dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat sehingga pada akhirnya negara menjadi kuat. Bentuk kewajiban negara atas masalah ini diatur melalui institusi Baitul Mal, di samping penegakkan syari’at lainnya oleh negara seperti syari’at yang mengatur mekanisme dan transaksi ekonomi (cara-cara memperoleh harta dan mengembangkannya atau investasi, membelanjakan harta atau konsumsi), penerapan sanksi (*uqubat*) atas pelanggaran hukum, dan penegakkan keamanan yang akan mengayomi aktivitas ekonomi masyarakat sehingga kegiatan ekonomi menjadi lancar.

Baitul Mal merupakan suatu institusi khusus di bawah kepala negara yang mengatur sumber-sumber pemasukan harta (pendapatan) negara baik dari sumber-

sumber pemasukan tetap (rutin) maupun yang bersifat temporal. Kemudian mengalokasikannya sebagai pengeluaran yang bersifat rutin maupun temporal. Harta yang dikumpulkan kepala negara dan para stafnya di dalam Baitul Mal menjadi hak kaum Muslimin dan syari'at mewajibkan negara membelanjakannya secara syar'i untuk membayar jasa yang diberikan individu kepada negara, mengatasi kemiskinan dan kelaparan, tunjangan dan penyediaan lapangan kerja, modal usaha bagi masyarakat, pembangunan infrastruktur dan pelayan publik, dan lain-lainnya.

Kebijakan kepala negara atas Baitul Mal baik dari sisi pemasukan maupun belanja negara yang ditentukan secara syar'i, merupakan bagian dari penerapan syari'at Islam sehingga tujuan-tujuan Baitul Mal adalah juga tujuan-tujuan syari'at Islam.

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

“Dan tidaklah Kami mengutus engkau (Muhammad) kecuali sebagai rahmat bagi seluruh alam.” (QS. Al-Anbiyaa’: 107)

Muhammad Ali Ash-Shabuni menerangkan bahwa, “Rahmat bagi seluruh alam, karena Allah swt menyayangi seluruh makhluk-Nya dengan mengutus Muhammad saw yang membawa kebahagiaan yang besar, keselamatan dari kesengsaraan, ...” (*Shafwah At-Tafaasir*, 2, 253.)

Ini menunjukkan bahwa tujuan kebijakan Baitul Mal terhadap pemasukan dan pengeluaran negara harus selaras dengan menyelamatkan rakyat (Muslim maupun non muslim) dari yang menyebabkan kesengsaraan seperti kemiskinan, hutang yang tidak dapat dibayar, kelaparan, pengangguran, bencana alam, kebodohan, gejolak harga (inflasi maupun deflasi) karena ketidakseimbangan pasar, yang secara umum dapat dikatakan sebagai kebijakan untuk mengeluarkan negara dan masyarakat dari resesi ataupun depresi ekonomi. Juga kebijakan atas Baitul Mal bertujuan untuk menciptakan kebahagiaan bagi setiap rakyatnya dengan melakukan suatu kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan baik dari sisi kesadaran ruhiyah antara lain melalui pendidikan, maupun dari sisi kemampuan dan kekayaan materi dengan mengupayakan suatu perekonomian yang tumbuh,

bahkan tumbuh pesat (booming), tanpa mengabaikan mekanisme distribusi ekonomi yang adil.

Tujuan-tujuan dari kebijakan pengelolaan harta negara tersebut, sudah dilakukan oleh negara Islam yakni sejak Rasulullah bersama para sahabat mendirikan di Madinah, dan dilanjutkan oleh Khulafaur Rasyidin, para Khalifah di masa Khilafah Umayyah, Khilafah Abasiyyah, hingga Khilafah Utsmaniyyah.

Dari para pemimpin itu barang kali yang paling fenomenal adalah Umar bin Abdul Aziz. Umar muncul di persimpangan sejarah umat Islam di bawah kepemimpinan dinasti Bani Umayyah. Pada penghujung abad pertama hijriyah, dinasti ini memasuki usianya yang keenam puluh, atau dua pertiga dari usianya, dan telah mengalami pembusukan internal yang serius. Namun dalam masa pemerintahan yang singkat, tiga puluh bulan, Umar berhasil menyelesaikan berbagai persoalan yang ada. Dengan pengelolaan keuangan publik yang baik Umar membawa negara Islam kepada kesejahteraan yang barang kali sulit untuk terulang lagi.

Catatan sejarah menjadi saksi kesuksesan pemerintahan Umar, yang selanjutnya banyak dikutip oleh para penulis kontemporer. Di antara catatan saksi sejarah itu ialah:

Ibnu Katsir menulis, “Staf Umar berseru setiap hari, ‘Di mana orang-orang yang mempunyai hutang? Di mana orang-orang yang ingin menikah? Di mana orang-orang miskin? Di mana anak-anak yatim? Sehingga saya bisa mencukupi keperluan masing-masing mereka.’” Di bagian lain, Ibnu Katsir mencatat, “Umar memerintah selama dua tahun setengah, memenuhi wilayah negeri dengan keadilan, harta melimpah, hingga seseorang kesulitan menyalurkan shadaqahnya.” (Ibnu Katsir, 1994)

As-Suyuthi meriwayatkan dari Umar bin Usaid, “Demi Allah, Umar tidak meninggal kecuali orang datang kepada kami dengan membawa harta yang banyak seraya berkata, ‘Silahkan menyalurkan harta ini sebagaimana kalian menghendaki.’ Tetapi orang itu pulang dengan membawa hartanya kembali, Umar telah mencukupkan kebutuhan rakyatnya.” (As-Suyuthi, *Tarikh Al-Khulafa'*)

Ibnu Sa'd menulis, "Umar memberi tiga kali subsidi kepada seluruh penduduk Madinah dalam kurun waktu dua tahun lima bulan. Seorang penduduk Kufah bercerita, 'Setiap hari datang kebaikan dari Umar.'" (Ibnu Sa'd, 1978)

Tetapi tampaknya sejarah itu belum terulang pada masa modern ini. Kenyataan membuktikan bahwa masyarakat di sementara Negara muslim masih berada di bawah garis kemiskinan. Sebut saja Indonesia sebagai Negara dengan penduduk muslim terbesar, Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat penduduk miskin di Indonesia hingga Maret 2007 sebesar 16,58% dari total penduduk Indonesia yang mencapai 224,177 juta orang dimana sebagian besar mereka adalah penduduk muslim.

Belum lagi korupsi, kolusi, nepotisme, pemborosan dan gaya hidup mewah yang banyak dipraktekkan oleh pejabat Negara-negara muslim. Padahal di hadapan mereka telah ada contoh kongkret bagaimana menjalankan amanah kekuasaan dengan berlandaskan tuntutan syari'at, muali dari Rasulullah, Khulafaur Rasyidin sesudahnya dan sampai Umar bin Abdul Aziz.

1.2 Rumusan masalah

Umar bin Abdul Aziz telah sukses menunaikan amanah yang diembankan di pundaknya dengan gemilang. Dalam masa pemerintahannya yang relatif singkat, dua setengah tahun, ia berhasil mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya. Mungkin indikator kesejahteraan yang ada ketika itu tidak akan pernah terulang kembali, yaitu ketika para amil zakat berkeliling di perkampungan-perkampungan Afrika, tapi mereka tidak menemukan seseorangpun yang mau menerima zakat. Negara benar-benar mengalami surplus, bahkan sampai ke tingkat di mana utang-utang pribadi dan biaya pernikahan warga ditanggung oleh negara.

Melihat fakta sejarah ini dan kemudian membandingkannya dengan realita masyarakat muslim dewasa ini, akan ditemukan fenomena yang memprihatinkan, sebuah kesenjangan yang tinggi. Alih-alih masyarakat muslim sejahtera dan tercukupi segala kebutuhannya, mereka malah berlomba untuk mendapatkan zakat dan bersicepat untuk memperoleh santunan dan subsidi dari pemerintah. Padahal di hadapan para pemimpin negara Islam telah ada contoh kongkret bagaaimana

menjalankan amanah kepemimpinan khususnya terkait membawa rakyat kepada kesejahteraan.

Karena itulah penelitian ini dimaksudkan untuk membahas dan menganalisa kebijakan yang diambil Umar bin Abdul Aziz terkait pengelolaan keuangan publik, yang menjadi salah satu pilar kesuksesannya dalam mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya. Sehingga permasalahan di dalam penelitian ini dapat dirumuskan ke dalam pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Bagaimana Umar bin Abdul Aziz mengelola keuangan publiknya hingga ia mampu membawa negara menuju kesejahteraan?
2. Bagaimana dampak kebijakan yang diambil Umar bagi perekonomian negara?
3. Bagaimana relevansi dan penerapan pengelolaan keuangan publik Umar bin Abdul Aziz dalam sistem keuangan publik kontemporer?

1.3 Tujuan Dan Manfaat Penelitian

Tujuan dari penelitian ini ialah:

1. Mengetahui kebijakan dan langkah yang diambil Umar bin Abdul Aziz berkenaan dengan pengelolaan keuangan publik, sehingga ia mampu membawa negara menuju tingkat kesejahteraan.
2. Mengetahui dampak kebijakan pengelolaan keuangan publik Umar bin Abdul Aziz bagi perekonomian negara.
3. Mengetahui relevansi dan menelaah penerapan pengelolaan keuangan publik Umar bin Abdul Aziz pada sistem keuangan publik kontemporer.

Sedangkan manfaat dari penelitian ini ialah:

1. Menambah khazanah pustaka tentang keuangan publik dalam ekonomi Islam.
2. Mengungkap gambaran pengelolaan keuangan publik dalam ekonomi Islam sehingga bisa menjadi rujukan bagi para penguasa dalam menjalankan tugas mereka terkait pengelolaan keuangan publik.

1.4 Batasan Masalah

Dalam penelitian ini, penetapan batasan masalah dianggap penting untuk menegaskan apa yang akan dikaji dan memberi fokus pada apa yang akan diestimasi serta untuk menghindari bias dalam menarik kesimpulan atau menarik kesimpulan di luar apa yang telah dibingkai oleh unit analisisnya.

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Meneliti langkah kebijakan Umar bin Abdul Aziz dalam mengelola keuangan publik. Penelitian akan difokuskan pada tiga buku sebagai sumber utama, yaitu:
 - a. Ibnu Abdil Hakam, Abu Muhammad Abdullah, *Sirah Umar bin Abdil Aziz*.
 - b. Ibnul Jauzi, Jamaluddin Abul Faraj, *Sirah Umar Bin Abdil Aziz*.
 - c. Khalil, Imaduddin, *Malamih Al-Inqilab*.
2. Penelitian ini hanya akan membahas langkah pengelolaan keuangan publik Umar bin Abdul Aziz yang berkaitan dengan pendapatan negara dan belanja publik.

1.5 Kerangka Pemikiran

Umar bin Abdul Aziz muncul dipersimpangan sejarah umat Islam, di bawah kepemimpinan dinasti Bani Umayyah. Mesti di awal ia enggan menerima amanah kekhalifahan ini, mengingat beban berat dan tanggung jawab di hadapan Allah dan umat, tetapi ketika amanah telah diembankan tidak pantas bagi orang seperti Umar untuk mundur ke belakang. (Khalil, 1979)

Begitu selesai dilantik Umar segera memerintahkan mengembalikan seluruh harta pribadinya, baik berupa uang maupun barang, ke kas negara, termasuk seluruh pakaiannya yang mewah. Ia juga menolak tinggal di istana, ia tetap menetap di rumahnya. Pola hidupnya berubah secara total, dari seorang pencinta dunia menjadi seorang zahid yang hanya mencari kehidupan akhirat yang abadi. Sejak berkuasa ia tidak pernah lagi tidur siang, mencicipi makanan enak. Akibatnya, badan yang tadinya padat berisi dan kekar berubah menjadi kurus dan cekung. (Ibnu Abdil Hakam, 2002)

Umar bin Abdul Aziz terus melangkah menegakkan kebenaran dan keadilan di penjuru negaranya. Rakyat menyambut baik niat tulus Umar bin Abdul Aziz ini. Salah seorang gubernur berkirim surat, "Ketika orang-orang mendengar anda memegang tampuk kekuasaan, mereka bersegera menunaikan zakat fitrah, sehingga terhimpun dana yang begitu banyak. Saya enggan berbuat apa-apa terkait dana zakat itu hingga anda mengirimkan surat kepada saya menjelaskan pendapat anda." Umar membalas, "Apa yang membuatmu menahan dana zakat itu sampai hari ini! Keluarkan ia ketika kamu baca suratku ini." (Ibnu Jauzi, 1984)

Dan demikianlah, dengan tekadnya untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, Umar bin Abdul Aziz berhasil mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya. Mungkin indikator kesejahteraan itu sulit untuk terulang, yakni ketika petugas pembagi zakat berkeliling di pelosok Afrika untuk membagikan zakat, tetapi mereka tidak menemukan satgu orangpun yang bersedia menerimanya. (Ibnu Abdil Hakam, 2002)

Sudah saatnya para penguasa negaa muslim sekarang ini menengok ke belakang meneladani kepemimpinan Umar bin Abdul Aziz, sehingga mereka bisa membawa rakyat keluar dari jerat kemiskinan yang sampai sekarang masih banyak melilit masyarakat muslim.

1.6 Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan tujuan deskriptif. Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk eksplorasi dan klarifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial, dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti. Jenis penelitian ini tidak sampai mempersoalkan jalinan hubungan antar variabel yang ada, tidak dimaksudkan untuk menarik generalisasi yang menjelaskan variabel-variabel antededen yang menyebabkan sesuatu gejala atau kenyataan sosial. Oleh karena itu, pada suatu penelitian deskriptif tidak menggunakan dan tidak melakukan pengujian hipotesis (seperti yang dilakukan dalam penelitian eksperimen), berarti tidak dimaksudkan untuk membangun dan mengembangkan perbendaharaan teori. Dalam pengolahan dan analisis data, lazimnya menggunakan pengolahan statistik yang bersifat deskriptif. (Faisal, 2005)

Sedangkan pendekatan yang digunakan adalah metode sejarah. Metode sejarah mempunyai perspektif historis. Penelitian dengan menggunakan metode sejarah adalah penyelidikan yang kritis terhadap keadaan-keadaan, perkembangan serta pengalaman di masa lampau dan menimbang secara cukup teliti dan hati-hati tentang bukti validitas dari sumber sejarah, serta interpretasi dari sumber-sumber keterangan tersebut. (Nazir, 2003)

Menurut Nazir (2003), biografi dapat menjadi sejarah jika perorangan tersebut dihubungkan dengan fenomena masyarakat pada masanya. Jika biografi dibatasi dalam kehidupan perorangan saja dan terisolasi dari masyarakat, maka biografi tersebut bukan sejarah. Karena itu, metode sejarah merupakan suatu usaha untuk memberikan interpretasi dari bagian *trend* yang naik turun dari suatu status keadaan di masa yang lampau untuk memperoleh suatu generalisasi yang berguna untuk memahami kenyataan sejarah, membandingkan dengan keadaan sekarang, dan dapat meramalkan keadaan yang akan datang. Dengan demikian, tujuan dari penelitian dengan menggunakan metode sejarah adalah untuk membuat rekonstruksi masa lampau secara obyektif dan sistematis dengan mengumpulkan, mengevaluasi serta menjelaskan dan mensintetiskan bukti-bukti untuk menegakkan fakta dan menarik kesimpulan secara tepat.

Untuk itu menurut hemat penulis metode sejarah adalah metode yang paling sesuai untuk penelitian ini. Setidaknya didasari oleh dua alasan:

1. Yang menjadi obyek penelitian ini adalah keadaan-keadaan, perkembangan dan pengalaman di masa lampau. Dalam hal ini adalah meneliti keadaan pengelolaan keuangan publik pada masa pemerintahan Umar bin Abdul Aziz dan mengungkap pengalaman Umar bin Abdul Aziz dalam menjalankan tugas pengelolaan keuangan publiknya.
2. Yang menjadi sumber penelitian ini adalah buku-buku terkait biografi Umar bin Abdul Aziz. Dan seperti yang dikatakan oleh Nazir (2003), biografi dapat menjadi sejarah jika perorangan tersebut dihubungkan dengan fenomena masyarakat pada masanya.

Penelitian ini berdasarkan pada karakteristik data dokumen, oleh karena itu untuk menyesuaikan dengan karakteristik data tersebut, maka dalam pengumpulan data, penelitian ini menggunakan tehnik *library research*, yaitu melakukan

pencarian data dokumen dari berbagai pustaka. Data tersebut kemudian akan dianalisa sesuai dengan tahapan-tahapan analisis data yang akan dijelaskan kemudian.

1.7 Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini akan meliputi beberapa bab, yaitu sebagai berikut:

Bab pertama merupakan bab pendahuluan yang akan meliputi latar belakang masalah, perumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab kedua akan membahas mengenai tinjauan pustaka yang berisikan telaah literatur, referensi, jurnal, artikel dan lain-lain yang ada kaitannya dengan topik penelitian dan digunakan sebagai dasar analisis masalah.

Bab ketiga membahas metodologi penelitian, yang terdiri dari beberapa unsur: metode penelitian, unit analisis penelitian, metode pengumpulan data dan metode analisis data.

Bab keempat menguraikan analisis yang dilakukan terhadap data atau informasi yang dikumpulkan. Pada bab ini berbagai temuan penting mendapat prioritas, sehingga permasalahan akan menemukan solusinya.

Bab kelima adalah kesimpulan dan saran-saran dari hasil penelitian. Kesimpulan ini diharapkan mampu menjawab pertanyaan penelitian dan tujuan penelitian. Sedang saran yang diajukan bisa menjadi landasan bagi penelitian selanjutnya.