

KEBIJAKAN FISKAL DI MASA PEMERINTAHAN ABU BAKAR ASH-SHIDDIQ

Ahmad Musyaddad

Mahasiswa Program Pascasarjana Magister Ekonomi Islam
Universitas Ibn Khaldun Bogor

Abstract

The Government of caliph Abu Bakar is a *Qudwah* in managing of fiscal policy. Then, Abu Bakar is able to create the balance between of inland revenue and government's expenditure and avoid from budget of deficit. The blessing which is reached by Abu Bakar, It is one of them is caused by income of aggregate the inland revenue sourced from lawful property. Inland revenue at that time was consisted of primary source, like *zakah*, *khumus*, *jizyah*, and *kharaj*. While the another income is like *usyr*, *kafarat*, *nawaib*, *amwal fadhla*, *hadiah*, ransom and many things. Generally, this sources is not different with source of inland revenue in Rasulullah Pbuh's era. In managing the state of revenue, Abu Bakar optimized the role of *Baitul Maal*. In any case of Baitul maal wealth distribution, Abu Bakar applied a concept of balancing budget where all of the income directly distributed without any reserve. So that, when he passed away, the only thing that leftover was one diham in the state treasury.

Keywords: Abu Bakar, fiscal.

Abstrak

Pemerintahan khalifah Abu Bakar merupakan *qudwah* dalam pengelolaan kebijakan fiskal (*fiscal policy model*). Demikian itu karena Abu Bakar mampu menciptakan keseimbangan antara pendapatan negara dan belanja negara dan terhindar dari *budget deficit*. Keberkahan yang dicapai oleh Abu Bakar salah satunya disebabkan oleh agregat pendapatan negara bersumber dari harta yang halal. Pendapatan negara saat itu terdiri dari sumber primer seperti *zakat*, *khumus*, *jizyah* dan *kharaj*. Adapun pendapatan lain, seperti *'usyr*, *kafarat*, *nawaib*, *amwal fadhla*, hadiah, tebusan dan lainnya. Secara umum, sumber-sumber ini tidak berbeda dengan sumber pendapatan negara di masa Rasulullah SAW. Dalam mengelola pendapatan negara, Abu Bakar mengoptimalkan peran Baitul Mal, di mana beliau berperan langsung sebagai penanggung jawab Baitul Mal. Dalam masalah pendistribusian harta baitul mal, Abu Bakar menerapkan konsep *balance budget*, di mana seluruh pendapatan langsung didistribusikan tanpa ada cadangan. Sehingga ketika beliau wafat hanya ada satu dirham yang tersisa dalam perbendaharaan negara.

Kata kunci: Abu Bakar, Fiskal

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kondisi ekonomi global semakin tidak menentu ditandai dengan situasi sebagian besar Negara di dunia yang berada di garis keterpurukan ekonomi. Keterpurukan ekonomi ini dapat dilihat dari sisi ketidakseimbangan pendapatan dan belanja suatu Negara (*budget deficit*). Secara sederhana, di dalam pendekatan ekonomi konvensional menyatakan GDP atau GNP riil dapat dijadikan sebagai suatu ukuran kesejahteraan ekonomi (*measure of economic welfare*).¹ Di Indonesia, analisa pendapatan dan belanja negara dapat dicermati dari APBN tahun 2013, di mana pendapatan negara berada pada angka 1529,7 T dan belanja negara pada angka 1683,0 T. Ini berarti terjadi defisit anggaran sebesar 153,3T.²

Islam tampil sebagai agama universal yang membawa pesan dan nilai agung dalam rangka memberikan solusi bagi segenap permasalahan manusia, termasuk di dalamnya adalah problematika makroekonomi. Model kebijakan yang telah diterapkan oleh Rasulullah SAW adalah *the best economics model*.

Dalam pemerintahan Islam, kebijakan fiskal sudah dikenal sejak zaman Rasulullah SAW hingga zaman pertengahan. Pada masa Rasulullah dan para sahabat, Baitul Mal adalah lembaga pengelolaan keuangan negara sehingga terdapat kebijakan fiskal seperti yang dikenal saat ini. Kebijakan fiskal di Baitul Mal memberikan dampak positif terhadap tingkat investasi, penawaran agregat, dan secara tidak langsung memberikan dampak pada tingkat inflasi dan pertumbuhan ekonomi.³ Rasulullah telah mampu menunjukkan keseimbangan pendapatan dan belanja negara hingga tidak tersisa harta baitul mal ketika beliau akan wafat kecuali telah tersalurkan pada pos alokasinya yang telah ditentukan.

Abu Bakar adalah sahabat utama Rasulullah SAW yang menemani beliau sejak awal risalah dakwah ini muncul di jazirah Arab. Beliau adalah orang paling mengerti tentang kebijakan publik (*public policy*) yang ditetapkan oleh Rasulullah SAW. Selain itu, Abu Bakar juga merupakan sahabat yang memiliki karakter dasar dan pengalaman mengelola harta sangat baik. Hal ini sangat berpengaruh terhadap kebijakan ekonomi yang ditetapkan oleh Abu Bakar.

Dengan kebijakan dan strategi yang ia tetapkan, Abu Bakar mampu membuat kondisi kritis pada saat itu reda dalam rentang waktu yang sangat singkat. Tentang keberhasilan yang diraih oleh khalifah Abu Bakar dalam masa dua tahun kekhilafahannya ini, Muhammad Husain Haekal menulis, "Bukankah ini termasuk mukjizat sejarah? Hanya dalam waktu dua tahun tiga bulan, pemberontakan yang dilakukan berbagai golongan dapat reda. Peristiwa yang tidak pernah terjadi di dalam sejarah. Tidak aneh jika kekuatan tersebut berada pada diri Abu Bakar ra dan tidak terdapat pada orang-orang besar lainnya. Dan semua itu hanya memerlukan waktu dua tahun saja semenjak Abu Bakar dibaiat menjadi khalifah."⁴

¹ Nurul Huda dkk, *Ekonomi Makro Islam*, Jakarta: Kencana, 2008, hlm.27

² www.anggaran.depkeu.go.id. APBN 2013. Diakses 10/05/2013 pukul.11.12

³ Adiwarman A Karim, *Ekonomi Makro Islam*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 247.

⁴ Karnaeen A. Perwataatmadja dan Anis Byarwati, *Jejak Rekam Ekonomi Islami*, Jakarta: Cicero Publishing, 2008, hlm. 65.

B. Sekilas Kehidupan Abu Bakar ash-Shiddiq

Abu Bakar terlahir dari keluarga terhormat dari suku Quraisy. Ayah bernama Abu Quhafah Utsman ibn Amir dan ibu bernama Salma bint Shakhr. Menurut At-Tanthowi, nama beliau adalah Abdullah, hal ini sebagaimana diterangkan oleh mayoritas ulama *ahl an-nasab*. Nama tersebut disematkan oleh Rasulullah ketika beliau masuk Islam, di mana nama beliau sebelum masuk Islam adalah Abdul Ka'bah. Al-Bukhari dan para pakar hadits, seperti dijelaskan oleh at-Tanthowi menegaskan bahwa nama Abdullah ini dikuatkan oleh beberapa riwayat, di antaranya adalah apa yang disebutkan oleh Abdullah ibn az-Zabair, beliau berkata, "nama Abu Bakar adalah Abdullah ibn Utsman". Adapun gelar beliau adalah *'Atiiq*, di mana para ahli sejarah berbeda pendapat tentang arti dari gelar ini, ada yang mengatakan artinya keindahan, pendapat lain mengatakan, artinya kedermawanan dan ada pula yang mengatakan, arti *'Atiiq* adalah yang terbebas dari api neraka.

Adapun Abu Bakar adalah *kunyah* beliau, asal katanya adalah *al-bakr* yang berarti unta muda, bangsa Arab memiliki satu kabilah bernama Bakr, yang merupakan bapak kabilah yang besar. Sementara ash-Shiddiq adalah gelar beliau sejak zaman jahiliyah. Gelar ini disematkan kepadanya karena beliau adalah salah satu dari pemuka Quraisy. Beliau orang yang sangat dipercaya oleh masyarakat Quraisy dalam masalah *diyat*, di mana mereka akan merasa aman jika beliau yang menaggungnya, dan sebaliknya jika diserahkan kepada selain beliau, mereka akan sangat mensangsikannya. Di masa Islam, beliau digelari dengan ash-Shiddiq sejak peristiwa Isra' Mi'raj, di mana beliau sama sekali tidak mendustakan peristiwa tersebut, hingga akhirnya Rasulullah mengatakan kepadanya, "Wahai Abu Bakar sungguh engkau adalah ash-Shiddiq (yang membenarkan)."⁵

Abu Bakar memiliki sifat dan perangai yang mulia. Sejak Jahiliyah, beliau adalah orang yang sangat dihormati dan dihargai oleh masyarakat Quraisy. Selain karena kedermawanannya, beliau juga disukai banyak orang karena perhatiannya yang besar terhadap orang lain. Di samping itu, Abu Bakar adalah sosok yang tegar memegang prinsip, teguh pendirian dan tegas dalam bersikap. Beberapa karakter yang melekat dalam diri Abu Bakar ini akan sangat berpengaruh pada proses pengambilan kebijakan publik (*public policy*), di mana salah satu di antaranya adalah kebijakan fiskal.

Abu Bakar adalah orang Quraisy yang paling paham terhadap nasab Quraisy, dan paling mengerti tentang kebaikan dan keburukan suku Quraisy. Beliau adalah saudagar yang kaya raya sebelum Islam, seorang pelaku bisnis yang memiliki integritas tinggi, oleh sebab itu, masyarakat saat itu seringkali berdatangan kepadanya untuk sekedar bertanya dan berdiskusi tentang suku Quraisy atau membangun relasi bisnis atau hanya karena senang duduk dengan beliau.⁶

Ketika Islam datang, Abu Bakar termasuk orang yang paling pertama menyambut seruan dakwah Rasulullah SAW. Bahkan tanpa ada keraguan sedikitpun di dalam hati beliau terhadap kebenaran risalah yang dibawa oleh Nabi Muhammad SAW. Rasulullah bersabda, "Tidaklah aku menyeru manusia kepada Islam kecuali aku dapatkan rasa berat, pertimbangan dan keraguan dalam diri mereka, kecuali Abu Bakar. Tidak ada bias dalam dirinya dan dia menerima Islam tanpa ragu."⁷ Abu Bakar adalah orang yang membenarkan

⁵ Ali at-Tanthowi, *Abu Bakr As-Shiddiq*, Jeddah: Dar al-Manarah, 1986, hlm.46-47.

⁶ Ali at-Tanthowi,... *Ibid* hlm. 65.

⁷ Ibn al-Atsir...*Ibid*

Nabi dalam peristiwa Isra' Mi'raj ketika orang-orang Quraisy mendustakan beliau. Beliau juga yang menemani Rasulullah dalam perjalanan terpenting dalam sejarah, hijrah menuju Yatsrib. Oleh sebab itu, pantaslah bagi Rasulullah SAW untuk mengatakan, "Jika aku diizinkan untuk menjadikan seseorang dari umatku sebagai teman setia bagiku, maka Abu Bakar adalah orangnya. Akan tetapi dia adalah saudara dan sahabat." (HR. Al-Bukhari). Semua ini menjadi lebih jelas, ketika di akhir hayat Rasulullah, beliau meminta Abu Bakar untuk menggantikan beliau menjadi imam dalam shalat. Ini adalah isyarat bahwa Abu Bakar adalah pengganti Rasulullah SAW dalam mengendalikan urusan kaum muslimin sepeninggal beliau.⁸

Abu Bakar terpilih menjadi pengganti Rasulullah SAW setelah beliau wafat. Posisi ini layak bagi Abu Bakar karena beliau adalah orang terbaik setelah Rasulullah SAW, beliau adalah orang yang paling mengetahui tentang historikal Islam sejak awal ia datang, beliau juga yang selalu menemani Rasulullah SAW pada kondisi-kondisi kritis. Di samping itu, indikasi-indikasi bahwa Rasulullah SAW menginginkan Abu Bakar sebagai khalifah setelah beliau begitu banyak, di antaranya Rasulullah menunjuk Abu Bakar sebagai imam di saat beliau sakit menjelang wafat.

Kepemimpinan Abu Bakar tidak berlangsung lama. Beliau hanya melalui masa sebagai khalifah selama dua tahun tiga bulan sepuluh hari. Beliau wafat pada malam selasa tanggal 22 Jumadil Akhir tahun 13 Hijriyah dalam usia enam puluh tiga tahun setelah mengalami sakit selama lima belas hari, seperti diriwayatkan oleh al-Waqidi berdasarkan kisah yang disampaikan oleh Aisyah *radhiyallahu anhum*.⁹

Menjelang ajalnya, menurut riwayat Ibn Asakir, Abu Bakar berkata, "Sesungguhnya aku telah mewasiatkan sesuatu tentang penggantikmu, apakah kalian rela dengan apa yang aku lakukan? Orang-orang itu berkata, "Kami rela wahai khalifah." Ali kemudian berdiri dan berkata, "Kami tidak rela, kecuali yang engkau tentukan menjadi penggantikmu adalah Umar!" Abu Bakar berkata, "Ya, dia memang Umar." Dengan demikian, khalifah Abu Bakar wafat dengan meninggalkan wasiat pengangkatan Umar sebagai penggantinya.¹⁰

II. KEBIJAKAN FISKAL DI MASA KHALIFAH ABU BAKAR

A. Pendapatan Negara di Masa Abu Bakar as-Shiddiq

Analisa mengenai kebijakan Fiskal di masa Abu Bakar dapat dicermati melalui pidato perdana beliau yang sarat dengan pilar-pilar kebijakan publik (*public policy*). Abdur Razzaq di dalam *al-Mushannaf*-nya meriwayatkan isi pidato perdana Abu Bakar, beliau mengatakan, "Wahai sekalian manusia! Sesungguhnya aku diamanahkan untuk mengendalikan urusan kalian padahal aku bukanlah orang yang terbaik di antara kalian. Maka jika aku lemah maka sokonglah aku, dan jika aku berlaku baik maka dukunglah aku. Kejujuran itu adalah amanah dan kedustaan itu adalah khianat. Orang yang lemah di antara kalian, bagiku dialah yang kuat, sehingga aku bisa mengembalikan apa yang menjadi hak mereka kepada mereka *insya Allah*. Dan orang yang kuat di antara kalian, bagiku dialah yang lemah, sehingga aku dapat mengambil hak dari mereka *insya Allah*. Tidaklah suatu kaum di antara kalian meninggalkan

⁸ Ali at-Tanthowi...*Ibid*

⁹Karnaen A. Perwataatmadja dan Anis Byarwati,... *Ibid*. hlm. 68

¹⁰ *Ibid*

jihad di jalan Allah melainkan akan tertimpa kefakiran. Dan tidaklah kemaksiatan itu merajalela di tengah-tengah suatu kaum, kecuali mereka akan tertimpa keterpurukan. Taatilah aku selama aku menaati Allah dan rasul-Nya. Dan jika Aku tidak menaati Allah dan rasul-Nya, maka tidak ada ketaatan bagi kalian terhadapku."¹¹ Di masa Rasulullah, sumber penerimaan negara dapat dibagi menjadi tiga klasifikasi besar, yaitu pendapatan yang diterima dari kaum muslimin, pendapatan dari non-muslim dan penerimaan dari sumber lain. Jika dirincikan, maka pendapatan tersebut sebagai berikut:

- a. Dari kaum muslimin sumber penerimaan negara terdiri atas: *kharaj* (pajak tanah), zakat, *ushr* (bea impor), *khumus* (seperlima harta rampasan perang), wakaf, *amwal fadhla* (Harta yang diperoleh karena pemiliknya pergi meninggalkan negerinya atau meninggal tanpa ahli waris) dan *nawaib* (pungutan terhadap orang kaya untuk menutup defisit anggaran negara).
- b. Pendapatan dari non-muslim, yaitu *jizyah* (dipungut permanen dari non muslim yang hidup di dalam naungan pemerintahan Islam), *kharaj* dan *ushr*.
- c. Penerimaan dari sumber lain, meliputi *ghanimah* (rampasan perang), *fai'* (harta yang diperoleh dari jalan damai), uang tebusan untuk tawanan perang, *kaffarah* (denda), dan hadiah.

Secara umum, pendapatan negara pada masa khalifah Abu Bakar ash-Shiddiq tidak berbeda dengan pendapatan Negara di masa Rasulullah. Hanya saja kondisi pemerintahan yang tidak stabil pada masa itu, menjadikan beberapa instrumen fiskal saat itu menjadi penting untuk dibahas. Instrumen fiskal tersebut tersebut yaitu:

1. Zakat

Zakat merupakan kewajiban terhadap harta setiap muslim yang telah mencapai nishab. Maka tidak ada pilihan bagi seseorang yang telah memiliki sejumlah harta yang telah mencapai batasan minimal (nishab) kecuali harus mengeluarkan zakat dari harta tersebut. Kewajiban membayar zakat ini ditetapkan berdasarkan al-Qur'an dan as-Sunnah serta ijma' para sahabat. Allah SWT berfirman,

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَالزَّكَاةَ وَارْكُوعُوا مَعَ الرَّكُوعِينَ

"Dan dirikanlah shalat, tunaikanlah zakat dan ruku'lah beserta orang-orang yang ruku'. (QS. al-Baqarah: 43)

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَمَا تُقَدِّمُوا لِأَنفُسِكُمْ مِنْ خَيْرٍ تَجِدُوهُ عِنْدَ اللَّهِ بِرِمَا تَعْمَلُونَ
بَصِيرًا

"Dan dirikanlah shalat dan tunaikanlah zakat, dan kebaikan apa saja yang kamu usahakan bagi dirimu, tentu kamu akan mendapat pahalanya pada sisi Allah. Sesungguhnya Allah Maha melihat apa-apa yang kamu kerjakan." (QS. al-Baqarah: 110)

Ketika Rasulullah memberikan tugas kepada Muadz ibn Jabal untuk menyampaikan risalah Islam ke Yaman, beliau memerintahkan kepadanya untuk mengambil zakat dari orang-orang kaya untuk didistribusikan kepada orang-orang miskin. Beliau bersabda, "Sesungguhnya aku akan mengutusmu untuk berhadapan dengan orang-orang Ahli Kitab. Oleh karena itu, ajaklah mereka untuk bersaksi bahwa tiada *Ilah* yang berhak disembah kecuali Allah. Jika mereka berkenan dengan hal itu, maka beritahukan kepada mereka bahwa Allah mewajibkan kepada mereka shalat lima waktu dalam satu hari dan satu malam. Jika mereka berkenan dengan hal itu, maka beritahukanlah kepada mereka bahwa mereka berkewajiban mengeluarkan zakat dari harta

¹¹ Abu Bakr Abdur Razzaq, *Mushannaf Abdur Razzaq*, Beirut: al-Maktab al-Islamy, 1403, vol.11 hlm. 337

mereka. Apabila mereka mengakui apa yang telah ditetapkan atas mereka, maka pungutlah zakat dari mereka. Hindarilah harta-harta berharga yang mereka miliki, jauhi doa orang yang terzalimi, sebab tidak ada lagi penghalang antara dirinya dengan Allah."(HR. Muslim)

Zakat adalah instrumen fiskal yang paling vital di masa kenabian. Hal tersebut dikarenakan selain zakat merupakan kewajiban setiap muslim dalam hartanya dan sebagai pembersih dari dosa dan penghalus pekerti, zakat juga dapat menjadi solusi penyempitan kesenjangan dan pemerataan pendapatan antara kaum muslimin (QS. Al-Hasyr: 7). Zakat juga menjadi sebuah antitesa dari praktik riba yang sudah membudaya di tengah-tengah masyarakat jahiliyah (QS. Ar-Ruum: 39).

Pada masa Abu Bakar, instrumen fiskal ini mendapatkan ancaman yang cukup membahayakan. Demikian itu terjadi akibat munculnya para pembangkang yang enggan membayar zakat. Mereka berargumen bahwa kewajiban zakat hanya berlaku di masa hidup Rasulullah. Sementara ketika beliau telah wafat, tidak ada lagi kewajiban mengeluarkan zakat.¹² Oleh sebab itu, khalifah Abu Bakar mengambil kebijakan tegas, beliau mengeluarkan ultimatum untuk memerangi orang-orang yang enggan mengeluarkan zakat. Abu Bakar mengatakan, seperti yang diriwayatkan oleh Abu Hurairah, "Sungguh aku akan memerangi orang yang memisahkan antara kewajiban shalat dan zakat, karena sesungguhnya zakat adalah hak yang ada pada harta. Sungguh aku akan perang mereka, walaupun mereka hanya menolak untuk memberikan seutas tali yang pernah mereka berikan kepada Rasulullah."¹³

Quthb Ibrahim menyebutkan empat alasan yang mendorong Abu Bakar untuk memerangi orang-orang yang enggan membayar zakat, yaitu:

1. Sikap enggan untuk membayar zakat adalah bentuk pembangkangan dan kemaksiaatan kepada Allah sekaligus bentuk dekonstruksi terhadap rukun Islam. Di samping itu, hal ini juga merupakan sikap menyelisihi tuntunan Rasulullah SAW. Tentunya, jika khalifah membiarkan hal ini terjadi tanpa ada tindakan, maka sejatinya dia telah merestui keburukan ini, dan dia harus bertanggung jawab di hadapan Allah di dunia dan akhirat.
2. Sikap enggan membayar zakat akan mencederai hak orang-orang yang menjadi mustahik zakat. Seorang hamba sahaya yang seharusnya dapat dimerdekakan dengan harta zakat akhirnya akan terbengkalai. Begitu pula dengan orang-orang yang memiliki tanggungan utang dan mustahik lainnya.
3. Zakat adalah pilar kehidupan sosial yang merekat antara kaum kaya dan orang-orang fakir dan miskin. Begitu juga halnya dengan orang-orang yang baru masuk Islam. Dengan zakat, masyarakat dapat bergandeng tangan menangani urusan umum bersama-sama, rasa dengki akan hilang, dan kehidupan masyarakat akan seimbang. Maka jika zakat ini sudah dirusak, maka secara otomatis tatanan masyarakat juga akan menjadi tidak seimbang.
4. Dengan banyaknya orang yang tidak mau membayar zakat, tentunya kondisi Baitul Mal akan menjadi defisit. Dan jika kondisi ini dibiarkan oleh khalifah, maka bukan tidak mungkin petaka ini akan menjadi gelombang besar yang akan melanda negara lambat laun.¹⁴

¹² M. Nur Rianto al-Arif, *Dasar-dasar Ekonomi Islam*, Solo: Era Citra Intermedia, 2011, hlm. 233.

¹³ Abu Umar Yusuf Ibn Abd al-Bar, *al-Istidzkar al-Jami' Li Madzahib Fuqaha' Amshar*, Dar Qutaibah, 1993, hlm. 244.

¹⁴ Quthb Ibrahim Muhammad, *al-Siyasah al-Maliyah Li Abi Bakr as-Shiddiq*, Cairo: al-Haiah al-Mishriyah, 1990, hlm.107.

Dalam usahanya meningkatkan kesejahteraan rakyat, khalifah Abu Bakar melaksanakan kebijakan ekonomi seperti yang dilakukan oleh Rasulullah SAW. Ia sangat memperhatikan akurasi penghitungan zakat. Hasil pengumpulan zakat dijadikan sebagai pendapatan negara yang disimpan di Baitul Mal dan langsung didistribusikan kepada kaum muslimin.¹⁵

2. *Khumus*

Khumus adalah seperlima dari harta rampasan perang yang diperoleh oleh kaum muslimin dari musuh mereka. Allah SWT berfirman,

نِ الْأَنْفَالِ. فَلَيْسَ الْأَمْوَالُ لِلَّهِ وَالرَّسُولِ فَاتَّقُوا اللَّهَ وَأَصْلِحُوا ذَاتَ بَيْنِكُمْ وَأَطِيعُوا رَسُولَهُ إِنَّ كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ

"Mereka menanyakan kepadamu tentang (pembagian) harta rampasan perang. Katakanlah: "Harta rampasan perang kepunyaan Allah dan Rasul, oleh sebab itu bertakwalah kepada Allah dan perbaikilah perhubungan di antara sesamamu, dan taatlah kepada Allah dan Rasul-Nya jika kamu adalah orang-orang yang beriman." (QS. Al-Anfal: 1)

Abu Ubaid mengatakan, "Rasulullah telah membagikan harta rampasan perang Badar berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan Allah, tanpa ada pembagian seperlima, sebagaimana yang telah disebutkan di dalam hadits Sa'ad. Setelah itu, turunlah ayat ketentuan pembagian *ghanimah* sebanyak seperlima dan ayat itu me-*nasakh* ayat di atas."¹⁶

Ayat yang dimaksud oleh Abu 'Ubaid yang me-*nasakh* ayat di atas adalah firman Allah,

غَيْمَتُمْ مِنْكُمْ مَرَّةً شَرِيحَةً وَأَنْتُمْ لِلَّهِ وَالرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَاللَّذِينَ فِي الْأَرْحَامِ وَالْإِسْرَائِيلِ وَالْمَسْكِينِ وَالْغَنَامِ إِنَّ كُنْتُمْ آمِنْتُمْ بِبِلَدِكُمْ يَوْمَ يُبْعَثُ قُرْآنًا يَوْمَ لَا يُغْنِي عَنْكُمْ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

"Ketahuilah, sesungguhnya apa saja yang dapat kamu peroleh sebagai rampasan perang, maka Sesungguhnya seperlima untuk Allah, Rasul, kerabat rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan ibnussabil, jika kamu beriman kepada Allah dan kepada apa yang Kami turunkan kepada hamba Kami (Muhammad) di hari Furqaan, yaitu di hari bertemunya dua pasukan. Dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu. (QS. Al-Anfal: 41)

Pada masa pemerintahan Abu Bakar ash-Shiddiq, kondisi negara sedang berada dalam ancaman yang membahayakan. Ada tiga masalah utama yang terjadi setelah wafatnya Rasulullah SAW. *Pertama*, munculnya nabi-nabi palsu, seperti, Musailamah al-Kadzdzab, Thulaihah dan lainnya. *Kedua*, munculnya orang-orang yang enggan membayar zakat. *Ketiga*, banyaknya orang-orang yang berpaling dari Islam (murtad). Ketiga hal ini, ditambah dengan keniscayaan ekspansi, seperti memberangkatkan pasukan Usamah ibn Zaid menghadapi pasukan romawi dan perang-perang lain menjadi bagian dari terealisasinya instrumen *khumus* sebagai sumber pendapatan negara.

Di dalam Islam perintah untuk berjihad (perang) di jalan Allah merupakan pokok dari agama ini. Banyak ayat di dalam al-Qur'an yang mendorong kaum muslimin untuk melakukan aktivitas jihad dalam rangka menegakkan Agama Allah. Allah berfirman,

قَالَا وَجَاهِلِيَّةٍ يَوْمًا خُوفًا لَكُمْ ثَوَّاءَ نَفْسِكُمْ فِي سَبِيلِ اللَّهِ ذَلِكُمْ خَيْرٌ لَكُمْ إِنْ كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ

¹⁵ Karnaen A. Perwataatmadja dan Anis Byarwati,... *Ibid.* hlm. 67

¹⁶ Abu 'Ubaid al-Qasim, Ensiklopedi Keuangan Publik, Jakarta: Gema Insani Press, 2009, hlm.391.

"Berangkatlah kamu baik dalam keadaan merasa ringan maupun berat, dan berjihadlah kamu dengan harta dan dirimu di jalan Allah. yang demikian itu adalah lebih baik bagimu, jika kamu mengetahui".
(al-Anfal: 41)

Bahkan Allah menjadikan jaminan kebahagiaan (*falah*) di dunia dan akhirat bagi orang yang berjihad di jalan-Nya. Di dunia mereka akan mendapatkan hasil rampasan perang (*ghanimah*) yang secara *yuridis* dihalalkan oleh Allah SWT. Dan di akhirat mereka akan mendapatkan posisi yang paling tinggi. Allah berfirman,

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَوَلَّوْا لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ

"Hai orang-orang yang beriman, bertakwalah kepada Allah dan carilah jalan yang mendekatkan diri kepada-Nya, dan berjihadlah pada jalan-Nya, supaya kamu mendapat keberuntungan". (al-Maidah: 35)

فَكُلُوا مِمَّا غَنِمْتُمْ حَلَالًا طَيِّبًا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَحِيمٌ

Maka makanlah dari sebagian rampasan perang yang telah kamu ambil itu, sebagai makanan yang halal lagi baik, dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang. (al-Anfal: 69)

Pidato perdana Abu Bakar dan ungkapan-ungkapan lainnya tentang keharusan berjihad dan menumpas orang-orang yang enggan membayar zakat lahir dari keyakinan yang kuat akan keutamaan jihad dan kemuliaan yang diberikan Allah kepada para mujahid. Di samping itu, Abu Bakar juga sangat menyadari bahwa pondasi yang mengokohkan negara adalah aktivitas jihad di jalan Allah. Quthb Ibrahim mencatat beberapa peperangan yang terjadi pada masa Abu Bakar, antara lain:

1. Mengirim ekspedisi Usamah ibn Zaid yang sudah dipersiapkan oleh Rasulullah SAW sebelum beliau wafat.
2. Pembebasan Irak
3. Pertempuran *dzat al-Salasil*
4. Pertempuran *al-Madzar*
5. Pertempuran *Walijah*
6. Perang *Ullais*
7. Kehancuran Amghisiya
8. Pembebasan *al-Hirah*
9. Penaklukan *Daumatul Jandal*
10. Penaklukan Syam
11. Perang Yarmuk¹⁷

Perolehan Negara dari peperangan yang terjadi di masa khalifah Abu Bakar

Tentunya kemenangan-kemenangan yang dicapai oleh kaum muslimin dalam pertempuran melawan musuh Allah akan mendatangkan implikasi bagi pertumbuhan pendapatan negara. Berikut ini beberapa hal yang menjadi implikasi positif dari peperangan yang terjadi di masa Abu Bakar terhadap perolehan negara:

- a. Dengan adanya penaklukan-penaklukan yang dicapai oleh kaum muslimin, menjadikan banyak penduduk wilayah taklukan tersebut memeluk Islam. Hal ini meningkatkan pendapatan negara dari hasil zakat yang tentunya menjadi wajib bagi mereka yang memiliki harta dan telah mencapai *nishab*. Begitu juga halnya dengan dikalahkannya orang-orang yang awalnya enggan membayar zakat.

¹⁷ Quthb Ibrahim Muhammad,... *Ibid* hlm.159

- b. Penaklukan ini menjadikan kebijakan fiskal Islam yang adil menggantikan posisi kebijakan fiskal yang dahulu diterapkan oleh penguasa Romawi ataupun Persia.
- c. Penaklukan-penaklukan ini menjadikan negara Islam semakin luas, maka selain menjadikan pendapatan negara meningkat dari instrumen zakat, perolehan itu juga bertambah dari *jizyah* Ahli Kitab yang tetap pada agama mereka.
- d. Allah menghalalkan bagi kaum muslimin mengambil *ghanimah* (harta rampasan perang). Maka apabila mereka mampu mengalahkan musuh, maka mereka dapat mengambil *ghanimah* sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan Allah dan Rasul-Nya.

Quthb menyebutkan beberapa riwayat dari ath-Thabari bahwa Khalid ibn al-Walid menyerahkan seperlima dari *ghanimah* setelah perang *Dzat al-Salasil*, Zir ibn Kulaib yang mengantar *khumus* tersebut, menyerahkan harta rampasan tersebut beserta seekor gajah, akan tetapi Abu Bakar mengembalikan gajah itu bagi mereka. Begitu pada perang al-Madzar, Khalid mengutus al-Walid ibn Uqbah untuk mengantar *khumus* kepada khalifah. Setelah perang *al-Zamil*, Khalid mengutus al-Nu'man ibn Auf untuk mengantarkan *khumus*. Pada perang *Taghallub* Khalid mengutus ash-Shabbah, dan setelah perang Yarmuk Khalid mengutus Umair ibn Sa'd.¹⁸

Seperti disebutkan oleh banyak ahli sejarah bahwa jumlah pasukan Khalid bin Walid pada perang *Dzat al-Salasil* mencapai delapan belas ribu orang. Dengan spesifikasi pembagian *ghanimah*, yaitu bagi pasukan kavaleri (penunggang kuda) memperoleh seribu dirham per kepala. Sedangkan pasukan pejalan kaki (infanteri) mendapatkan sepertiga dari itu. Adapun dalam perang Agmisiyya jumlah pasukan keseluruhan sebanyak delapan belas ribu lebih dan setiap penunggang kuda mendapatkan bagian seribu lima ratus dirham. Sedangkan dalam perang Yarmuk, jumlah pasukan sebanyak empat puluh enam ribu orang, dan masing-masing mendapatkan seribu lima ratus dirham.¹⁹

Jika dilakukan hitungan sederhana secara matematis, dengan asumsi bahwa pada masing-masing peperangan terdapat 10% pasukan kavaleri (penunggang kuda), maka hasilnya dapat diamati pada tabel berikut.

Tabel 1.

Nama Perang	Jumlah Pasukan		Bagian/org (dalam dirham)		(G-Kh)		Total (G-Kh)	Kh	G
	Kv	Inf	Kv	Inf	Kv	Inf			
Dzat al-Salasil	1.800	16.200	1000	333	1,8 jt	5,4 jt	7,2 jt	1,8 jt	9 jt
Aghmisiyya	1.800	16.200	1500	500	2,7 jt	8,1 jt	10,8 jt	2,7 jt	13,5 jt
Yarmuk	4.600	41.400	1500	500	6,9 jt	20,7 jt	27,6 jt	6,9 jt	34,5 jt

Selain *ghanimah* berupa harta, kaum muslimin juga memperoleh *ghanimah* berupa makanan dan pakaian.

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ *Ibid*

3. Jizyah

Pada masa Rasulullah penarikan *jizyah* sudah mulai dilakukan, bahkan *jizyah* juga dikenal pada masa pra-Islam, baik di Romawi, Persia dan Byzantium. *Jizyah* adalah pajak yang dibayarkan oleh orang non-muslim khususnya ahli kitab, sebagai jaminan perlindungan jiwa, properti, ibadah, bebas dari nilai-nilai dan tidak wajib militer. Ibn al-Qayyim mengatakan bahwa *jizyah* adalah pajak kepala yang diberikan oleh orang non-muslim dengan penuh ketundukan dan kehinaan.²⁰ Besaran *jizyah* satu dinar per tahun untuk orang dewasa yang mampu membayarnya. Tujuan utamanya adalah kebersamaan dalam menanggung beban negara yang bertugas memberikan perlindungan, keamanan dan tempat tinggal bagi mereka dan juga sebagai dorongan kepada kaum kafir untuk masuk Islam. *Jizyah* merupakan hak Allah yang diberikan kepada kaum muslimin dari orang-orang kafir sebagai tanda tunduknya mereka kepada Islam. Namun demikian, *jizyah* tidaklah wajib bagi mereka yang tidak mampu membayarnya.²¹

Tentang *jizyah* ini, Allah berfirman di dalam al-Qur'an,

الَّذِينَ لَا يُؤْمِنُونَ بِالْقُرْآنِ وَلَا بِالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَا يُحَرِّمُونَ مَا حَرَّمَ اللَّهُ وَرَسُولُهُ وَيَلَيِّقُونَ دِينَ الْحَقِّ مِنَ الَّذِينَ أُوتُوا الْكِتَابَ حَتَّى يُعْطُوا الْجِزْيَةَ عَنْ يَدٍ وَهُمْ صَاغِرُونَ

"Perangilah orang-orang yang tidak beriman kepada Allah dan tidak (pula) kepada Hari Kemudian, dan mereka tidak mengharamkan apa yang diharamkan oleh Allah dan Rasul-Nya dan tidak beragama dengan agama yang benar (agama Allah), (yaitu orang-orang) yang diberikan Al-Kitab kepada mereka, sampai mereka membayar *jizyah* dengan patuh sedang mereka dalam keadaan tunduk." (QS. At-Taubah: 29)

Istilah "*shaghirun*" dalam ayat al-Qur'an tersebut secara sederhana diartikan kepatuhan (submission). Pengertian itu didasarkan oleh dua alasan. *Pertama*, karena semua orang baik laki-laki, perempuan, dan anak-anak dibebaskan dari membayar *jizyah*. *Kedua*, penggunaan kekuatan (kekerasan) untuk memaksa keyakinan beragama kepada orang lain adalah dilarang di dalam al-Qur'an. Oleh sebab itu, yang dimaksud ketundukan, seperti pendapat imam Syafi'i adalah bentuk kepatuhan orang kafir kepada aturan orang Islam (Syari'at), sehingga orang tidak boleh digolongkan kepada status *Dzimmi* kecuali tunduk kepada aturan Islam.

Regulasi penetapan *jizyah* ini tidaklah serta-merta ditetapkan oleh komandan pasukan Islam di dalam setiap pertempuran atau penaklukan. Khalid bin Walid sebagai komandan perang di masa Abu Bakar mengatakan kepada pasukan Hirah, "Aku mengajak kalian kepada Allah dan agama Islam. Jika kalian taati, maka bagi kalian apa yang menjadi hak kaum muslimin dan kalian juga dibebankan apa yang dibebankan bagi kaum muslimin. Jika kalian enggan, maka berikanlah *jizyah*. Dan jika kalian enggan, maka sungguh aku datang kepada kalian bersama pasukan yang kematian lebih mereka sukai daripada kehidupan."²²

Dari beberapa keterangan yang dapat dihimpun tentang penetapan *jizyah* di masa khalifah Abu Bakar, dapat disimpulkan beberapa poin penting yang berkaitan dengan *jizyah* tersebut, sebagai berikut:

a. Penetapan *jizyah* dilakukan dengan menawarkan tiga pilihan sikap, yaitu masuk Islam, membayar *jizyah* atau perang. Tawaran pertama adalah

²⁰ Tim Penyusun, al-Mausu'ah al-Fiqhiyyah al-Quwaitiyyah, Kuwait: Dar al-Salasil, 1427, vol.15, hlm. 151.

²¹ Mustafa Edwin Nasution dkk, *Pengantar Eksklusif Ekonomi Islam*, Jakarta: Kencana, 2007, hlm.228.

²² Quthb Ibrahim Muhammad... *Ibid* hlm. 177

- tawaran dakwah kepada Islam. Jika mereka memeluk Islam maka mereka memiliki posisi yang sama dengan muslim lainnya.
- b. Jika mereka memilih tetap di dalam agama mereka, maka komandan pasukan Islam akan menetapkan *jizyah* atas mereka.
 - c. Penetapan *jizyah* hanya berlaku bagi laki-laki, karena merekalah yang berperang melawan pasukan Islam.
 - d. Ayat *jizyah* tidak menetapkan secara eksplisit besaran yang dibayarkan oleh ahli kitab. Hal ini tergantung pada kondisi setiap daerah taklukan. Khalid bin Walid menetapkan besaran *jizyah* sepuluh dirham bagi setiap laki-laki pada perang Hirah, sehingga terkumpul *jizyah* sebesar 60.000 dirham.
 - e. Pendapatan *jizyah* dapat menurun disebabkan kebijakan tidak diberlakukannya *jizyah* bagi golongan berikut:
 - Orang tua renta yang tidak mampu bekerja
 - Orang tua yang sakit
 - Budak ahli kitab yang masuk Islam harus dibayar untuk tuannya
 - Penduduk Hirah memberikan *jizyah* mereka untuk baitul mal, dan baitul mal menanggung biaya akomodasi *jizyah* tersebut.²³

Dengan demikian ahli kitab dapat melakukan aktifitas ibadah mereka di dalam naungan pemerintahan Islam dengan aman dan damai. Qutb menyebutkan beberapa contoh *jizyah* yang didapatkan oleh pemerintahan Islam di masa Abu Bakar, yaitu sebagai berikut:

- a. *Jizyah* yang diberikan oleh penduduk *Alsiis*.
- b. *Jizyah* yang diperoleh dari perkampungan *Aufrat*
- c. *Jizyah* penduduk *Baniqiya*.
- d. *Jizyah* penduduk *Marushima*

4. Kharaj

Kharaj adalah sejenis pajak yang dikenalkan pada tanah yang terutama ditaklukkan oleh kekuatan senjata, terlepas dari apakah si pemilik tanah itu seorang yang di bawah umur atau orang dewasa, budak atau merdeka, muslim ataupun tidak beriman.²⁴ Menurut al-Arif, sumber pendapatan yang pertama kali diperkenalkan di masa Rasulullah SAW adalah *kharaj*. *Kharaj* menurut al-Arif sama dengan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Indonesia. Hanya saja, yang membedakan antara keduanya adalah bahwa *kharaj* ditentukan berdasarkan tingkat produktifitas lahan sementara PBB ditentukan berdasarkan *zoning*.²⁵ Maka jika *jizyah* adalah pajak atas kepala, maka *kharaj* adalah pajak atas tanah.

Ketika Rasulullah SAW wafat dan Abu Bakar melanjutkan estafeta khalifah, terdapat beberapa bidang tanah yang menjadi milik daulah Islamiyah, antara lain:

- a. Tanah Bani Nadhir
- b. Tanah Bani Quraizhah
- c. Tanah Khaibar
- d. Begitu juga tanah Mekah setelah ditaklukkan, namun tidak dibagi oleh Rasulullah SAW.

Terjadi perselisihan di antara para sahabat setelah wafatnya Rasulullah SAW tentang pembagian seperlima (*khumus*) yang menjadi hak Rasulullah SAW. Ada yang berpendapat itu menjadi hak khalifah, yang lain mengatakan diperuntukkan bagi kerabat Rasulullah, dan ada juga yang berpendapat bagian

²³ *Ibid*

²⁴ Abdul Mannan, *Teori dan Praktik Ekonomi Islam*, Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Prima Yasa, 1997, hlm. 250.

²⁵ M. Nur Riyanto al-Arif... *Ibid*, hlm.224

kerabat Rasulullah bagi kerabat khalifah. Maka mereka bersepakat untuk menjadikan bagian tersebut untuk logistik dan peralatan perang, dan itulah yang menjadi kebijakan Abu Bakar. Maka berarti, *kharaj* dari tanah yang menjadi hak Rasulullah dan kerabat beliau sepenuhnya dialokasikan untuk kepentingan negara.²⁶

Ada empat jenis tanah di masa pemerintahan Abu Bakar, yaitu sebagai berikut:

- a. Tanah milik negara, seperti tanah Bani Nadhir. Tanah ini menyumbangkan seperempat hasilnya kepada baitul mal.
- b. Tanah yang dimiliki oleh kaum muslimin, di mana mereka mengeluarkan zakat dari hasil tanah tersebut jika telah mencapai *nishab*.
- c. Tanah *kharaj* yang dikelola oleh ahli kitab seperti tanah Khaibar. *Kharaj* yang dikeluarkan sesuai kesepakatan mereka dengan Rasulullah SAW.
- d. Tanah Haram, yaitu Mekah. Tidak halal untuk diperjualbelikan dan tidak dipungut pajaknya. Khalifah memegang kontrol terhadap kesucian tanah ini, sebagai perpanjangan tangan dari perintah Rasulullah SAW.

C. Belanja Negara di Masa Abu Bakar ash-Shiddiq

Belanja negara adalah sejumlah anggaran (harta) yang dikeluarkan oleh negara untuk memenuhi kebutuhan publik. Dari definisi tersebut dapat diuraikan tiga variabel dasar yang menjadi unsur penting belanja negara. Pertama, belanja negara adalah harta yang dikeluarkan untuk membiayai kebutuhan barang, jasa dan infrastruktur yang dibutuhkan negara. Kedua, belanja negara ini dikeluarkan oleh negara, kementerian atau lembaga yang memiliki otoritas untuk hal itu. Ketiga, belanja negara dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan negara, bukan untuk kepentingan pribadi, seperti yang terjadi pada imperium sebelum Islam datang.²⁷

Berdasarkan jenisnya, belanja pemerintah dapat dibedakan menjadi:

1. *Wasteful Spending*

Kondisi di mana belanja pemerintah memberikan manfaat yang lebih kecil dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan.

2. *Produktif Spending*

Apabila dari belanja pemerintah memberikan manfaat yang lebih besar daripada biaya yang dikeluarkan.

3. *Transfer payment*

Apabila jumlah manfaat yang diterima dan biaya yang dikeluarkan sama besarnya.²⁸

²⁶ Quthb Ibrahim Muhammad... *Ibid* hlm. 197

²⁷ Quthb Ibrahim ...*Ibid*, hlm. 221

²⁸ Adiwarman A Karim,... *Ibid*, hlm. 274

Tabel 2²⁹

Sumber-sumber pengeluaran negara primer dan sekunder yang berhubungan dengan masyarakat pada zaman Rasulullah SAW dan empat Khalifah

Primer	Sekunder
1. Biaya pertahanan seperti persenjataan, unta dan logistik	1. Bantuan untuk orang yang belajar agama di Madinah
2. Penyaluran zakat dan <i>ushr</i> kepada yang berhak menerimanya menurut ketentuan al-Qur'an, termasuk para pemungut zakat	2. Hiburan untuk para delegasi keagamaan
3. Pembayaran gaji untuk wali, qadi, guru, imam, muadzin dan pejabat negara lainnya	3. Hiburan untuk para utusan suku dan negara serta biaya perjalanan mereka
4. Pembayaran upah para sukarelawan	4. Hadiah untuk pemerintah negara lain
5. Pembayaran utang negara	5. Pembayaran untuk pembebasan kaum muslim yang jadi budak
6. Bantuan untuk musafir	6. Pembayaran denda bagi orang yang terbunuh secara tidak sengaja oleh pasukan muslim
	7. Pembayaran utang bagi yang meninggal dalam keadaan miskin
	8. Tunjangan untuk sanak keluarga Rasulullah SAW (80 butir kurma dan 80 butir gandum untuk tiap istri beliau)
	9. Persediaan darurat

Menurut Chapra, ada enam prinsip umum yang dapat dijabarkan untuk membantu memberikan dasar yang rasional dan konsisten mengenai belanja publik (peran pemerintah sebagai pembeli besar):

1. Kriteria utama untuk semua alokasi pengeluaran adalah kesejahteraan masyarakat.
2. Penghapusan kesulitan hidup dan penderitaan harus diutamakan di atas penyediaan rasa tenang.
3. Kepentingan mayoritas yang lebih besar harus lebih diutamakan di atas kepentingan minoritas yang lebih sedikit.
4. Pengorbanan atas kerugian individu dapat dilakukan untuk menyelamatkan kerugian publik, dan pengorbanan atau kerugian yang lebih besar dapat dihindari dengan menjatuhkan pengorbanan atau kerugian yang lebih kecil.
5. Siapapun yang menerima manfaat harus menanggung biaya.
6. Sesuatu yang tanpanya suatu kewajiban tidak dapat terpenuhi maka juga berstatus wajib untuk dipenuhi.³⁰

Pada masa Abu Bakar inilah dimulai sistem penggajian untuk khalifah, hal ini dilakukan agar khalifah berkonsentrasi dalam mengurus negara, sehingga kebutuhan keluarga khalifah diurus oleh kekayaan dari Baitul Mal. Menurut beberapa keterangan, beliau diperbolehkan mengambil 2.5 atau 2.75

²⁹ Ibid

³⁰ Adiwarman A Karim...*Ibid*

dirham setiap harinya dengan tambahan makanan dan pakaian. Setelah berjalannya waktu ternyata tunjangan tersebut kurang mencukupi, sehingga ditetapkan 2000 atau 2500 dirham, bahkan ada yang mencatat 6000 dirham pertahun.³¹

Dalam masalah pendistribusian harta baitul mal, Abu Bakar menerapkan konsep *balance budget*, di mana seluruh pendapatan langsung didistribusikan tanpa ada cadangan. Sehingga ketika beliau wafat hanya ada satu dirham yang tersisa dalam perbendaharaan negara. Dalam mengeluarkan belanja negara yang berasal dari zakat, Abu Bakar memberikan bagian yang sama rata kepada seluruh sahabat Nabi, dan tidak membeda-bedakan antara kaum muslim awal dengan orang yang baru masuk Islam, begitu juga antara budak dan orang merdeka, dan antara laki-laki dan perempuan.³²

Menurut Quthb, ada dua klasifikasi belanja negara di masa pemerintahan Abu Bakar, yaitu belanja negara yang memiliki alokasi yang sudah ditentukan dan belanja negara yang alokasinya tidak spesifik.

1. Belanja negara yang memiliki alokasi yang sudah ditentukan

Belanja negara yang memiliki alokasi yang sudah ditentukan diambil dari zakat dan *khumus*. Zakat dialokasikan untuk delapan golongan yang disebutkan oleh Allah (QS. At-Taubah: 60), sedangkan *khumus* dialokasikan sesuai keterangan di dalam surat al-Anfal ayat 41. Adapun bagian yang menjadi hak Nabi ketika beliau masih hidup, seperti telah dijelaskan sebelumnya dialokasikan untuk kepentingan pertahanan.

2. Belanja negara yang alokasinya tidak spesifik

Belanja negara yang alokasinya tidak spesifik ini relatif sedikit dibandingkan dengan belanja yang sudah ditentukan alokasinya karena beberapa alasan, di antaranya:

- a. Pada pemerintahan Abu Bakar belum ada Diwan yang mengurus hal ini secara khusus.
- b. Rendahnya gaji pegawai pemerintahan
- c. Rendahnya jumlah pegawai pemerintahan
- d. Pegawai sukarela berjumlah lebih banyak
- e. Sedikitnya kebutuhan publik yang membutuhkan anggaran negara yang tidak spesifik

Ada beberapa contoh belanja negara yang tidak spesifik pengalokasiannya, seperti biaya haji, biaya perang yang membutuhkan tambahan selain dari harta zakat, biaya sosial, dan biaya proyek pengumpulan al-Qur'an yang diketuai oleh Zaid ibn Tsabit.³³

III. KESIMPULAN

Pemerintahan khalifah Abu Bakar merupakan *qudwah* dalam pengelolaan kebijakan fiskal (*fiscal policy model*). Demikian itu karena Abu Bakar mampu menciptakan keseimbangan antara pendapatan negara dan belanja negara dan terhindar dari *budget deficit*.

Keberkahan yang dicapai oleh Abu Bakar salah satunya disebabkan oleh agregat pendapatan negara bersumber dari harta yang halal. Sumber-sumber primer yang dapat dilacak adalah zakat, *khumus*, *jizyah* dan *kharaj*. Adapun pendapatan lain, tidak berbeda dengan sumber pendapatan di masa Rasulullah Saw, seperti *'usyr*, *kafarat*, *nawaib*, *amwal fadhla*, hadiah, tebusan dan lainnya.

³¹ M.Nur Rianto al-Arif... *Ibid* 232

³² Karnaen A. Perwataatmadja dan Anis Byarwati,... *Ibid*. hlm. 67

³³ Quthb Ibrahim....*Ibid* 239

Langkah penting yang dilakukan oleh Abu Bakar dalam mengelola pendapatan negara sehingga dapat menghasilkan hasil yang optimal dan efisien adalah dengan pengembangan pembangunan Baitul Mal dan berperan langsung sebagai penanggung jawab Baitul Mal. Baitul Mal di zaman Abu Bakar masih dipusatkan di rumah khalifah sendiri, sehingga kontrol khalifah terhadap pemasukan dan pengeluaran negara dapat terealisasi dengan baik.

Dalam masalah pendistribusian harta baitul mal, Abu Bakar menerapkan konsep *balance budget*, di mana seluruh pendapatan langsung didistribusikan tanpa ada cadangan. Sehingga ketika beliau wafat hanya ada satu dirham yang tersisa dalam perbendaharaan negara. Dalam mengeluarkan belanja negara yang berasal dari zakat, Abu Bakar memberikan bagian yang sama rata kepada seluruh sahabat Nabi, dan tidak membeda-bedakan antara kaum muslim awal dengan orang yang baru masuk Islam, begitu juga antara budak dan orang merdeka, dan antara laki-laki dan perempuan.

DAFTAR PUSTAKA

- Huda, Nurul. dkk. 2008. *Ekonomi Makro Islam*. Jakarta: Kencana.
- Karim, Adiwarmanto, A. 2008. *Ekonomi Makro Islam*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Perwataatmadja, Karnaen A. dan Anis Byarwati. 2008. *Jejak Rekam Ekonomi Islami*. Jakarta: Cicero Publishing.
- at-Tanthrowi, Ali. 1986. *Abu Bakr As-Shiddiq*. Jeddah: Dar al-Manarah.
- Abdur Razzaq, Abu Bakr. 1403. *Mushannaf Abdur Razzaq*. Beirut: al-Maktab al-Islamy.
- al-Arif, M. Nur Rianto. 2011. *Dasar-dasar Ekonomi Islam*. Solo: Era Citra Intermedia.
- Abd al-Bar, Abu Umar Yusuf Ibn. 1993. *al-Istidzkar al-Jami' Li Madzahib Fuqaha' Amshar*. Dar Qutaibah.
- Muhammad, Quthb Ibrahim. 1990. *al-Siyasah al-Maliyah Li Abi Bakr as-Shiddiq*. Cairo: al-Haiah al-Mishriyah.
- al-Qasim, Abu 'Ubaid. 2009. *Ensiklopedi Keuangan Publik*. Jakarta: Gema Insani Press.
- Tim Penyusun. 1427. *al-Mausu'ah al-Fiqhiyyah al-Quwaitiyyah*. Kuwait: Dar al-Salasil.
- Nasution, Mustafa Edwin, dkk. 2007. *Pengantar Eksklusif Ekonomi Islam*. Jakarta: Kencana.
- Mannan, Abdul. 1997. *Teori dan Praktik Ekonomi Islam*. Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Prima Yasa.
- www.anggaran.depkeu.go.id. *APBN 2013*. Diakses 10/05/2013 pukul.11.12