

**KE ARAH
PEMBANGUNAN
BAITULMAL
KEBANGSAAN**

KE ARAH PEMBANGUNAN BAITULMAL KEBANGSAAN

**PENYUNTING
NIK MUSTAPHA HJ. NIK HASSAN**

Perpustakaan Negara Malaysia Data Pengkatalogan-dalam-Penerbitan

KE ARAH PEMBANGUNAN

BAITULMAL KEBANGSAAN / penyunting Nik Mustapha Nik Hassan

ISBN 983-9099-8-3

1. Finance, Public (Islamic law) – Malaysia – Congresses.
 2. Public institutions – Finance – Congresses.
 3. Public institutions – Malaysia – Congresses
 4. Economic – Religious aspects – Islam. Congresses.
- I. Nik Mustapha Hj. Nik Hassan
336.9595

Cetakan pertama 2003

Penerbit:

Institut Kefahaman Islam Malaysia (234432-H)
2, Langgak Tunku off Jalan Duta, 50480, Kuala Lumpur
Tel: 03-6204 6200 Faks: 03-6201 4189

Hak cipta terpelihara, tiada mana-mana bahagian daripada buku ini boleh diterbitkan semula, disimpan untuk pengeluaran atau ditukar kepada apa-apa bentuk dengan sebarang cara sekalipun tanpa izin bertulis daripada penerbit.

Mukataip teks: Arial 11 point

Rekabentuk kulit dan atur huruf:
Unit Penerbitan IKIM

Harga RM30.00



Dibiayai oleh:

PPZ
M A I W P

PUSAT PUNGUTAN ZAKAT
فُوْسَةٌ فِي غَوْنَرِ زَكَاةٍ مَّلَكَهُ لَهُمْ وَلَهُمْ فِي حُكْمَوْنَ
MAJLIS AGAMA ISLAM WILAYAH PERSEKUTUAN

Tingkat 1, Daruzzakah, Lorong Haji Hussein 2, Off Jalan Raja Muda, 50676 Kuala Lumpur.
Tel: 03-26936699 Fax: 03-26939355 e-Mail: ppz@po.jaring.my Homepage: www.zakat.com.my

M
336.9595

31 MAY 2004

KEA

PERPUSTAKAAN NEGARA MALAYSIA

APB 01142904

KANDUNGAN

Senarai Penyumbang Artikel	(iii)
Perutusan YB Brig. Jen. (B) Datuk Abdul Hamid bin Haji Zainal Abidin Menteri Di Jabatan Perdana Menteri	(v)
Perutusan Y.Bhg. Tan Sri Dato' Seri (Dr.) Ahmad Sarji bin Abdul Hamid Pengerusi IKIM	(ix)
Prakata	(xi)
Pengenalan	(xii)
BAB 1 Konsep Dan Peranan Baitulmal Zaman Kegemilangan Islam <i>Prof. Dr. Abdullah Alwi Haji Hassan</i>	1
BAB 2 Baitulmal: Konsep Asal dan Amalan Masa Kini <i>Prof. Dr. Zakariah Abdul Rashid</i>	39
BAB 3 Baitulmal Dan Bagaimana Ia Patut Berperanan Dalam Ekonomi Moden <i>Nik Mustapha Hj. Nik Hassan</i>	65
BAB 4 Peranan Pembiayaan Baitulmal Dalam Pembangunan Ekonomi <i>Prof. Madya Dr. Saiful Azhar Rosly</i>	85

BAB 5	
Ke Arah Penubuhan Baitulmal Kebangsaan	95
Di Malaysia: Isu-isu Berkaitan Ekonomi	
<i>Dr. Hailani Muji Tahir</i>	
BAB 6	
Ke Arah Penubuhan Baitulmal Kebangsaan	105
Di Malaysia: Isu-isu Berkaitan Ekonomi	
<i>Prof. Madya Zakariya Man</i>	
BAB 7	
Ke Arah Penubuhan Baitulmal Kebangsaan	117
Di Malaysia: Isu-isu Berkaitan Perundangan	
<i>Dato' Dr. Abdul Monir Yaacob</i>	
BAB 8	
Penubuhan Baitulmal Kebangsaan:	131
Suatu Keperluan Menurut Undang-Undang	
Kehartaan Islam di Malaysia	
<i>Ruzian Markom</i>	
BAB 9	
Pengendalian Baitulmal di Wilayah Persekutuan	157
<i>Ustaz Zainal Abidin Jaafar</i>	
BAB 10	
Sumber Hasil Pendapatan Negara:	169
Pengalaman Malaysia	
<i>Dato' Zainol Abidin Abd. Rashid</i>	

SENARAI PENYUMBANG ARTIKEL

Prof. Dr. Abdullah Alwi Haji Hassan
Akademik Pengajian Islam
Universiti Malaya

Prof. Dr. Zakariah Abdul Rashid
Fakulti Ekonomi dan Pengurusan
Universiti Putra Malaysia

Nik Mustapha Hj. Nik Hassan
Timbalan Ketua Pengarah
Institut Kefahaman Islam Malaysia

Prof. Madya Dr. Saiful Azhar Rosly
Kulliyyah Ekonomi dan Pengurusan
Universiti Islam Antarabangsa, Malaysia

Dr. Hailani Muji Tahir
Fakulti Pengajian Islam
Universiti Kebangsaan Malaysia

Prof. Madya Zakariya Man
Kulliyyah Ekonomi dan Pengurusan
Universiti Islam Antarabangsa, Malaysia

Dato' Dr. Abdul Monir Yaacob
Ketua Pengarah
Institut Kefahaman Islam Malaysia

Ruzian Markom
Fakulti Undang-Undang
Universiti Kebangsaan Malaysia

Ustaz Zainal Abidin Jaafar
Jabatan Agama Islam Wilayah

Dato' Zainol Abidin Abd. Rashid
Lembaga Hasil Dalam Negeri

PERUTUSAN

Institusi Baitulmal adalah sebuah institusi kerajaan yang memainkan peranan yang besar dalam menyusun dan membangun ekonomi negara sejak zaman Rasulullah s.a.w. lagi. Dalam konteks ekonomi moden pada masa kini, penglibatan sektor pemerintah (sektor awam) dalam menyusun ekonomi negara sangatlah relevan dan penting. Sistem ekonomi kapitalis yang pada asalnya memberi ruang yang paling minima kepada sektor awam pada akhir terpaksa memberi ruang seluas-luasnya kepada sektor tersebut kerana penyusunan ekonomi yang bersandar teori kebebasan mutlak individu (*la issez faire*) banyak menimbulkan kepincangan kepada penyusunan dan pembangunan ekonomi. Justeru itu mereka menyedari betapa pentingnya sektor awam untuk berperanan dalam mengharmonikan perjalanan ekonomi dan seterusnya membangun ekonomi.

Pada hari ini umat Islam harus sedar kepada falsafah penubuhan institusi Baitulmal dalam sejarah Islam bukan pada nama atau istilah institusi itu sahaja. Institusi Baitulmal dibangunkan oleh Rasulullah s.a.w. pada masa itu ialah untuk mengurus hasil pendapatan negara dan seterusnya membiayai perbelanjaan negara mengikut sumber pendapatan hasil yang pada akhir mengarah kepada kestabilan dan pembangunan ekonomi masyarakat dalam negara. Kewujudan institusi Baitulmal pada awal Islam itu memberi asas kepada sektor awam supaya berperanan secara aktif dalam mengurus ekonomi negara.

Dalam pengendalian pengurusan ekonomi negara pada zaman Rasulullah s.a.w. beberapa prinsip umum yang boleh kita pelajari adalah seperti berikut:

Pertama, mekanisme dan institusi zakat mendapat tempat yang penting dalam mengumpul pendapatan negara. Seterusnya

pembiayaan dana zakat diurus dengan cekap dan progresif demi untuk mengembeling kesemua lapisan ahli masyarakat khusus yang daif (lapan asnaf) supaya mampu berperanan membangun keperluan diri dan seterusnya menyumbang kepada pembangunan ekonomi negara. Pendekatan urusan zakat ini sangat relevan dalam pembangunan ekonomi negara pada masa kini kerana Islam menghendaki kesemua ahli dalam masyarakat supaya menyumbang kepada pembangunan negara. Semangat zakat ini menganjur kepada umat Islam semoga berpatisipasi dalam membangun ekonomi dan golongan yang berada mempunyai tanggungjawab mendokong hasrat tersebut melalui pembayaran zakat.

Kedua, prinsip belanjawan berimbang dijadikan prinsip utama dalam mengubal dasar belanjawan negara. Belanjawan berimbang pada masa itu menjadi pendekatan yang dipilih memandangkan institusi Baitulmal ketika itu berada dalam tahap yang mudah, sederhana dan tidak rumit pengurusannya. Segala bentuk hasil yang dipungut diperuntukan untuk membiayai keperluan masyarakat pada masa itu juga.

Dalam konteks pengurusan ekonomi semasa yang lebih mencabar dan rumit, para ulama dan ahli-ahli ekonomi perlu memikirkan sama ada pendekatan tersebut adalah yang terbaik menepati suasana dan kekuatan ekonomi sesebuah negara.

Pada masa sekarang terdapat pendekatan belanjawan defisit diterima sebagai asas ketika sesebuah negara menghadapi keadaan ekonomi yang lembab. Melalui strategi ini diharap negara mampu mencetus kegiatan ekonomi untuk mewujudkan suasana yang sesuai untuk ekonomi kembali mampan.

Islam dalam pengurusan ekonomi bernegara memberi perhatian yang serius kepada pendekatan *al-adl wal ihsan*. Prinsip penyusunan ekonomi ini menganjurkan bahawa sistem ekonomi

dalam negara Islam mestilah berusaha ke arah pencapaian keadilan ekonomi dan ekonomi kerjasama di kalangan unit ekonomi dalam negara. Kedua-dua pencapaian ini adalah asas kepada kewujudan perjalanan sistem ekonomi yang teratur, cekap dan progresif. Dalam hal tersebut kerjasama sektor awam dan swasta melalui **Pensyarikatan Malaysia** adalah satu pendekatan yang tepat mengikut Islam. Begitu juga dengan pendekatan **kerjasama pintar** yang dimajukan oleh kerajaan dalam mengharmonikan semangat kerjasama dalam melakukan aktiviti ekonomi di kalangan sektor swasta atau antara sektor awam dengan sektor swasta.

Baitulmal sebagai perbandaharaan negara dengan itu mesti mampu meneraju semangat dan prinsip Islam dalam pengendalian penyusunan ekonomi negara semasa.

Alhamdulillah di Malaysia prinsip-prinsip pengurusan ekonomi mengikut Islam turut diamalkan walaupun tidak secara khusus dilaung dengan cogan kata Islam.

Contohnya usaha pihak perbandaharaan Negara melalui dasar-dasar ekonomi banyak berusaha ke arah pencapaian gunatenaga penuh (*full employment*), kestabilan paras nilai harga (*price stability*), pertumbuhan ekonomi yang berterusan (*sustainable economic growth*), usaha pembasmian kemiskinan, memenuhi keperluan asasi rakyat seperti perumahan dan prasarana kehidupan dan sebagainya. Kejayaan ekonomi tersebut adalah antara pencapaian yang perlu dibanggakan.

Saya merasakan bahawa seminar pada hari ini akan turut membicarakan bagaimana sektor awam (Baitulmal) perlu terus menghayati dan mengemaskinikan lagi prinsip-prinsip Islam dalam pentadbiran ekonomi negara. Kita harus ingat bahawa sistem perekonomian dunia berada dalam keadaan yang banyak tidak menepati Islam. Dengan hakikat tersebut kita perlu mampu mengenegahkan prinsip-prinsip Islam sehingga unsur bukan Islam

dapat diminimakan dan seterus menjadi tidak sesuai. Alternatif hendaklah mampu menjadi model yang dinamik. Usaha kearah pencapaian tersebut adalah jihad bagi ulama dan ahli ekonomi Muslim.

Saya merasai adalah satu kerugian jika kita sibuk berpolemik tentang isu slogan dan bukan kepada perkara yang *substance* yang sepatutnya ditumpukan oleh umat Islam dalam mengurus ekonomi negara. Kita harus peka apa sahaja cara baru yang tidak bercanggah dengan Islam perlu kita terima walaupun di majukan oleh masyarakat bukan Islam.

Dalam suasana yang mencabar dan tekanan hebat di kenakan oleh masyarakat antarabangsa terhadap umat Islam, umat Islam harus bangun dengan pandangan yang relevan, progresif dan dinamik menepati semangat tauhid semoga falsafah penubuhan Baitulmal di zaman awal Islam dapat direalisasikan pada masa sekarang untuk memajukan umat Islam.

Saya yakin dari percambahan fikiran di kalangan ramai bijak pandai Islam dari beberapa golongan kepakaran, beberapa cadangan bernes akan dapat di kemukakan untuk tindakan pihak kerajaan.

Y.B Brig. Jen. (B) Datuk Abdul Hamid bin Haji Zainal Abidin
Menteri Di Jabatan Perdana Menteri

PERUTUSAN

Baitulmal adalah satu daripada tiga kategori sistem kewangan berlandaskan syariah di Malaysia. Baitulmal termasuk di dalam kategori 'perantara kewangan bukan bank'. Dua kategori yang lain di bawah sistem kewangan Islam ialah: institusi perbankan Islam dan pasaran kewangan. Pada ketika ini, Baitulmal yang tertakluk di bawah Majlis Agama Islam Negeri-negeri turut membantu dalam pengurusan aset umat Islam negara ini. Antara sumber-sumber Baitulmal ialah zakat, *fidyah* dan *kaffarah*, wakaf, nazar, harta tercicir (*luqatah*), harta pusaka yang tidak diwarisi, wasiat am, dan lain-lain sumbangan serta pemberian.

Jumlah kutipan zakat umat Islam di seluruh negara telah meningkat daripada RM77 juta pada tahun 1992 kepada RM196 pada tahun 1998. Di samping ini, hartanah wakaf di dalam Baitulmal bagi seluruh Malaysia adalah seluas 14,712 ekar, yang sebahagiannya berpotensi untuk dimajukan menerusi pengurusan profesional.

Pengurusan Baitulmal di peringkat negeri berjalan dengan baik. Namun demikian, langkah-langkah perlu diteruskan bagi meningkatkan kecekapan serta ketelusan dalam pengurusan dan pengagihan dana zakat negara mengikut lunas-lunas syariah. Justeru itu, maka usaha-usaha menjurus kepada pembentukan sebuah Baitulmal Kebangsaan perlu dimulakan. Dengan cara ini, dana Baitulmal akan dapat dilipatgandakan. Penubuhan Baitulmal Kebangsaan juga akan memangkin kemajuan dan perkembangan sistem kewangan Islam yang berdaya maju.

Tumpuan perlu diberikan kepada keseragaman tentang syarat-syarat dan peraturan Baitulmal antara negeri-negeri, penyediaan tenaga pengurusan yang mahir dan berkelayakan serta pembentukan budaya kerja yang bertanggungjawab dan telus, serta mematuhi piawaian-piawaian pengawasan yang ditetapkan.

Pendekatan seperti ini adalah bertepatan dengan konsep *corporate governance*. Faktor-faktor ini penting dalam menjamin bahawa dana-dana khusus untuk pembangunan sosial terus meningkat dengan pesat selaras dengan matlamat sosioekonomi negara bagi pembasmian kemiskinan dan penyusunan semula masyarakat. Di dalam hal ini, satu kajian bertajuk "Peranan Institusi Baitulmal Sebagai Agen Pembasmi Kemiskinan Penduduk (Umat) Islam Malaysia" yang dijalankan pada tahun 1999 oleh penyelidik-penyeledik tempatan mendapati bahawa lebihan pendapatan zakat di kebanyakan negeri adalah besar pada setiap tahun, tetapi skim pengagihan dalam bentuk sara diri atau tunai bagi fakir miskin yang dijalankan oleh Baitulmal sekarang tidak dapat mengeluarkan mereka daripada garis kemiskinan. Kaedah ini mungkin perlu diubah kepada memberi modal perniagaan serta latihan kemahiran yang dapat melatih mereka untuk berdikari.

Sebuah Baitulmal Kebangsaan juga akan mampu menjalankan pelbagai rancangan penyelidikan dan pembangunan bagi meningkatkan bilangan produk dan perkhidmatan baru sistem kewangan Islam. Penggunaan teknologi maklumat dan komunikasi juga dapat diperluaskan untuk memaksimumkan keupayaan pengurusan dan kewangan Baitulmal.

Bagi meningkatkan dana Baitulmal Kebangsaan, zakat individu dikecualikan daripada cukai; pengecualian yang sama dicadangkan juga bagi zakat syarikat atau korporat. Kesedaran serta kefahaman yang meluas terhadap peranan Baitulmal akan menggalakkan penyertaan umum dan golongan korporat memberi sumbangan secara sukarela dan berterusan.

Y.Bhg. Tan Sri Dato' Seri (Dr.) Ahmad Sarji bin Abdul Hamid
Pengerusi
Institut Kefahaman Islam Malaysia (IKIM)

PRAKATA

Assalammualaikum,

Buku *Ke Arah Pembangunan Baitulmal Kebangsaan* merupakan satu lagi sumbangan Institut Kefahaman Islam Malaysia (IKIM) ke arah kemantapan pemahaman umat Islam kepada institusi tradisional Islam dalam konteks fungsi dan peranannya pada masa sekarang.

Walaupun institusi Baitulmal mulai di perkenalkan pada zaman Rasulullah s.a.w. lagi, institusi tersebut tetap relevan jika semangat peranannya mampu disesuaikan dengan perkembangan semasa. Bahkan pada masa sekarang banyak peranan Baitulmal dilaksanakan oleh Perbendaharaan Negara di Malaysia.

Islam dari awal memberi peranan yang positif dan penting kepada sektor awam untuk berperanan dalam menyusun dan membangun ekonomi sesebuah negara. Melalui institusi Baitulmal, pembaca akan dapat memahami pendekatan kerajaan mengikut Islam dalam urusan menyusun dan membangun sesebuah ekonomi. Penglibatan positif kerajaan akan mewujudkan suasana yang stabil dan harmoni untuk sektor swasta turut serta berperanan secara aktif dan progressif.

Saya berharap buku ini yang merupakan pandangan ahli-ahli ilmiah tempatan berkaitan konsep Baitulmal dan kesesuaianya berperanan di peringkat kebangsaan akan memberi manfaat yang besar kepada umat Islam.

Dato' Dr. Abdul Monir Yaacob
Ketua Pengarah, IKIM

PENGENALAN

Buku *Ke Arah Pembangunan Baitulmal Kebangsaan* merupakan kumpulan artikel ilmiah yang dibentangkan di seminar anjuran Institut Kefahaman Islam Malaysia.

Buku ini yang mengandungi sepuluh bab membincarakan konsep, aspek sejarah penubuhan Baitulmal dan peranannya yang patut di mainkan olehnya pada zaman sekarang. Dalam konteks membincarakan aspek tersebut, beberapa isu ekonomi dan perundangan turut di analisis semoga segala perhatian perlu di beri semoga penubuhan di peringkat kebangsaan menjadi kebenaran.

Diharap buku ini mampu memberi satu pendekatan yang menyeluruh dalam usaha umat Islam memahami tentang peranan yang boleh dimainkan oleh institusi Baitulmal pada masa sekarang.

Nik Mustapha Hj. Nik Hassan
April 2003

BAB 1

KONSEP DAN PERANAN BAITULMAL DI ZAMAN KEGEMILANGAN ISLAM

Abdullah Alwi Haji Hassan

Pendahuluan

Dalam sejarah Islam, konsep kewangan awam telah dijadikan bidang khusus sejak dari awal lagi. Malahan, fokus utama di dalam kegiatan ekonomi sesebuah negara Islam ialah kepada sebuah institusi yang mengendalikan keseluruhan pengurusan harta awam, yang dikenali kemudiannya sebagai Baitulmal atau perbendaharaan (*the exchequer*). Sehubungan itu, telah banyak tulisan yang memperkatakan tentang institusi tersebut, dan sebagai lanjutan kepada perbincangan mengenainya. Penulisan ini akan mengulas beberapa aspek institusi Baitulmal, sebagaimana ianya berfungsi dalam sejarah peradaban Islam awal. Antaranya ialah berhubung dengan konsep, sejarah, fungsi dan sistem operasinya.

Konsep Baitulmal

Bila memperkatakan tentang Baitulmal ini, ia tidak terhad kepada penggunaan istilah atau sistem pernamaan (*nomenclature*) kepada perbendaharaan atau khazanah kewangan sesebuah

negara Islam sahaja, bahkan ia mencakupi sistem fiskal negara dan ekonomi Islam pada keseluruhannya. Tidak terdapat istilah Baitulmal secara formal pada masa Rasulullah s.a.w, tetapi dari sudut pengamalannya terbukti dengan sebuah hadis yang menceritakan bahawa Rasulullah s.a.w pernah meminta kepada Bilal (sebagai seorang khadam baginda) supaya beliau membayar hutang harga seekor unta yang telah dibeli oleh baginda.¹ Pernah juga baginda menjemput Mahmiyyah pemegang amanah harta *khums* (satu perlima dari rampasan perang yang dimiliki baginda atau negara) supaya membayar *mahr* (maskawin), bagi pihak dua orang keluarganya.² Bukti-bukti ini menunjukkan bahawa ada satu tempat khusus, selain dari rumahnya sendiri untuk menyimpan harta *khums* dan harta-harta lain, sebagai khazanah pada masa itu.³

Setelah menakluki kawasan yang dimiliki oleh bani Nadir di Madinah, Rasulullah s.a.w. telah mempunyai pendapatan tetap. Tetapi hasil-hasil yang diperolehi ini tidak boleh menampung segala perbelanjaan yang diperlukan oleh sebuah negara – kota Madinah, kerana sejumlah besar perbelanjaan terpaksa digunakan untuk pertahanan. Sebagai persediaan tambahan pada masa kecemasan, baginda Rasulullah s.a.w. telah menuahkan beberapa tabung khas (*ad hoc funds*). Semua hasil-hasil pendapatan negara, termasuk *fay'* (harta/tanah rampasan tanpa perang) dan *khums* (satu perlima dari rampasan perang (*nafa'l*)), Rasulullah s.a.w. mengagihkannya, tanpa meninggalkan apa-apa baki lagi.⁴ Sehubungan itu untuk perbelanjaan kecemasan pada masa ini, negara hanya bergantung kepada tabung-tabung khas berkenaan.

1 Al-Bukhari, Muhammad b. Isma'il. *Sahih (Buyu')*, Lahore, 1962, hal. 1957.

2 Ibn Sa'd, *al-Tabaqat al-Kubra*, IV, ed. Sachau, Leiden, t.t., hal. 40-41.

3 S.M. Hasanuz Zaman, *Economic Functions of An Islamic State (The Early Experience)*, Islamic Foundation, Leicester, 1991, hal. 137.

4 Ibid., hal. 138.

Penubuhan Baitulmal merupakan satu konsep amanah dalam pengurusan kewangan awam Islam. Kekayaan tersimpan dalam Baitulmal semestinya dianggap dan diperlakukan sebagai harta Allah (*mal Allah*) atau harta umat Islam (*mal al-Muslimin*), bukan harta perpendaharaan kepada satu kerajaan (*the imperial treasury*) atau kekayaan milik seorang maharaja (*the emperor's wealth*). Konsep ini bermaksud setiap wang yang dibayar kepada Baitulmal adalah harta amanah Allah dan dimiliki bersama oleh umat Islam dan pemerintah bertindak sebagai pemegang amanah (*al-amin/trustee*), yang mempunyai kewajipan membelanjakannya untuk faedah dan urusan kebajikan bersama umat Islam dan tidak dibenarkan menggunakanannya untuk kepentingan peribadi, selain dari eluan jawatan yang ditetapkan. Konsep ini telah diikuti secara praktikal oleh *al-Khulafa' al-Rasyidin* dan diakui pada teorinya oleh pemerintah-pemerintah terkemudian.⁵

Baitulmal mempunyai kedudukan unik, yang dipisahkan dari entiti pemerintah itu sendiri. Ia mempunyai konsep berbentuk satu institusi kewangan, bukan berbentuk sebagai entiti tubuh atau fizikal seseorang. Institusi ini tetap tertakluk kepada prinsip pengharaman riba, yang berlaku dalam setiap transaksi perniagaan atau pertukaran harta-hartanya atau dalam setiap urusan pemberian dan pengambilan pinjaman. Pengharaman amalan riba ini telah dikuatkuasa oleh Rasulullah s.a.w. dan para khalifah awal secara tegas, dalam posisi mereka sebagai pengurus/pengawal perpendaharaan negara.⁶ Tindakan ini telah menghindarkan harta simpanannya dari sebarang bentuk harta faedah atau bunga dan urusniaga riba.

5 Ibid.

6 Rasulullah s.a.w. dan para khalifahnya telah melarang semua transaksi yang melibatkan riba dengan perpendaharaan negara. Lihat Syam al-Din al-Sarakhsi, *al-Mabsut*, XIV, Kaherah, hal. 4-8.

Untuk mempertahankan kesucian institusi ini, para khalifah awal Islam telah meletakkan beberapa konsep asas bagi menentukan pengendalian dan pengurusan Baitulmal tetap terpelihara dari sebarang salahlaku, salahguna dan penyelewengan. Antaranya, 'Umar b. al-Khattab menegaskan:

Tiada seorang Muslim berhak atas harta *fay'* (harta awam), selain dari apa yang ia berhak memiliki.⁷

Adalah menjadi kewajipan kepada saya untuk memenuhi semua keperluan orang-orang Islam seboleh mungkin. Tetapi, sekiranya kita gagal kita akan cuba mengamalkan kesederhanaan dalam hidup kita, dengan itu kita akan memperolehi taraf hidup yang sama.⁸

Saya dapati hanya tiga cara terbaik untuk penggunaan harta ini (*Baitulmal*):

1. Diterima dengan hak;
2. Diberi dengan hak; dan
3. Dicegah dari sebarang kesalahan. Tentang kedudukan saya *vis-à-vis* (dengan) harta anda, adalah umpama seorang penjaga dengan seorang anak yatim. Sekiranya saya berpunya saya tinggalkannya, tetapi sekiranya saya tidak berpunya saya mengambilnya sekadar yang dibenarkan.⁹

7 Yahya b. Adam al-Qurasyi, *al-Kharaj*, terj. A. Ben Shemesh, Leiden, 1958, hal. 15.

8 Abu Ja'far Muhammad b. Janr al-Tabani, *Tanqib al-Rusul wa al-Muluk*, Leiden, 1893, I, hal. 2368.

9 Abu Muhammad 'Abd Allah b. Muslim b. Qutaybah al-Dinawri, *'Uyun al-Akhbar*, Berlin, 1900, hal. 75.

Berhubung dengan pengurusan harta Baitulmal ini, Khalifah 'Ali b. Abi Talib juga tetap tegas dan tidak bertolak ansur dengan apa juga penyelewengan dan salahlaku oleh sesiapa sahaja dari ahli-ahli tadbir dan para sahabatnya. Kepada beliau, khalifah tidak boleh mengambil dari harta Allah selain dari dua bahagian sahaja iaitu untuk diri dan keluarganya makan dan untuk diagihkan kepada rakyatnya.¹⁰

Berasaskan kepada peraturan-peraturan ini, Abu Hurayrah,¹¹ Mu'awiyah¹² dan 'Abd Allah b. al-Zubayr¹³ diberi peringatan supaya berhati-hati dalam pengurusan dan penggunaan harta awam dalam simpanan Baitulmal.

Masyarakat Islam awal amat sensitif terhadap penggunaan harta awam, walaupun pada zahirnya bertujuan untuk pembangunan, kebijakan ataupun untuk jalan keagamaan. Al-Walid, Khalifah Bani Umayyah, pernah dikritik apabila beliau menggunakan harta awam dalam jumlah yang besar untuk pembinaan semula Masjid Jami' di Damsyik. Al-Walid tidak dapat memuaskan hati pengkritiknya dengan memberi alasan bahawa Baitulmal mempunyai lebihan simpanan mencukupi untuk dibelanjakan bagi tiga tahun kemudian dan beliau juga menampung perbelanjaan pembinaan semula masjid itu dengan menambahkan daripada hartanya sendiri.¹⁴

10 Abu al-Fida' al-Hafiz, Ibn Kathir, *al-Bidayah wa al-Nihayah*, VIII, Beirut, 1966, hal. 3.

11 Abu Ubayd Qasim b. Sallam al-Harawi, *al-Amwal*, Kaherah, 1935, hal. 665.

12 Abu Ja'far Muhammad b. Jarir al-Tabari, op.cit., I, hal. 2859.

13 Ahmad b. Abi Ya'qub b. Wadih al-Katib (al-Ya'qubi), *Tanakh*, III, Najaf, 1964, hal. 20.

14 Abu al-Fida' al-Hafiz, Ibn Kathir, op.cit., IX, hal. 149.

Konsep penghematan perbelanjaan daripada tabung Baitulmal ini telah meresap dan menjadi sebatи dalam masyarakat Islam awal dan membentuk asas kepada setiap tindakan setiap orang daripada mereka dan menentukan setiap reaksi mereka terhadap seseorang pemerintah. Lagi kuat seseorang pemerintah itu berpegang kepada konsep keprihatinan terhadap pengurusan harta Baitulmal, lagi bertambahlah sokongan kepadanya dan begitu jugalah sebaliknya, *vice versa*.

Pernah Yazid III, seorang pemerintah Bani Umayyah mengumumkan dengan penuh keinsafan, beberapa perubahan polisi pentadbiran kerajaannya berhubung dengan pengendalian institusi Baitulmal. Perubahan ini dibuat untuk menyelesaikan masalah ketidakpuasan rakyat terhadap beberapa pemerintah Umayyah sebelum beliau. Beliau menegaskan:

"Saya tidak akan membina istana, rumah ataupun terusan. Saya tidak akan menghimpunkekayaan dan tidak akan memberi elaun kepada isteri dan anak-anak saya. Saya tidak akan memindahkan wang dari satu tempat ke satu tempat yang lain, melainkan tempat berkenaan telah dijaga (atau dikawal) dengan baiknya dan penduduk di tempat itu telah disediakan dengan tabung yang mencukupi untuk memperkuatkan kedudukan mereka. Sekiranya terdapat simpanan lebihan, ianya akan dipindahkan ke bandar berhampiran yang lebih memerlukan kepada bantuan kewangan. Tiada cukai tol dikenakan sepanjang sempadan bandar masing-masing, yang menyebabkan kesusahan kepada mereka.... Saya akan memberi pencen tahunan dan elaun bulanan (kepada mereka yang berhak), dengan itu seluruh kekayaan diagihkan di kalangan semua orang-orang Islam secara saksama supaya yang terjauh dari saya di kalangan anda boleh menjadi yang terdekat kepada saya di kalangan anda ..."¹⁵

15. Abu Jafar Muhammad b. Jarir al-Tabari, *op.cit.*, II, hal. 1834-5.

Penegasan Yazid III ini, membayangkan keprihatinan seorang pemerintah Islam di dalam pengurusan dan pentadbiran harta Baitulmal supaya ia dilakukan dengan sebaik dan seadil mungkin, untuk menjamin kebahagiaan dan kesejahteraan rakyat seluruhnya. Tetapi beliau sudah terlewat untuk meyakinkan rakyatnya supaya mempercayai kata-katanya itu.¹⁶

3. Perbendaharaan Negara Pada Zaman Rasulullah s.a.w. (13-10 H./610-632 M.)

Idea penubuhan perbendaharaan negara ini jelas daripada Rasulullah s.a.w. sendiri. Sebagaimana sebuah hadis yang diriwayatkan oleh al-Bukhari, bermaksud:

"Rasulullah s.a.w. telah diberitahu bahawa satu jumlah besar (hasil percukaian) telah datang dari Bahrayn. Baginda telah memerintahkan supaya barang itu diletak secara tersusun di dalam Masjid Madinah (al-Masjid al-Nabawi). Baginda kemudian datang ke masjid dan menuaikan sembahyang dan selepas itu mengagihkan harta (hasil cukai) itu di kalangan mereka yang hadir..."¹⁷

Ini menunjukkan bahawa Rasulullah s.a.w. menjadikan masjid itu sebagai perbendaharaan negara.¹⁸ Pada zaman Rasulullah s.a.w. juga perbendaharaan telah dipisahkan daripada eksekutif, yang mana baginda telah melantik dua pegawai berasingan, iaitu gabenor

16 S.M. Hasanuz Zaman, op.cit., hal. 140.

17 Ibn Sa'd, op.cit., IV, 1 dan 9, et seq.

18 Irfan Mahmud Ra'ana, *Economic System Under Umar The Great*, Sh. Muhammad Ashraf, Lahore, 1977, hal. 119-120.

dan pemungut *zakat* di setiap wilayah taklukan Islam. Pemungut *zakat* ini adalah bebas daripada eksekutif dan bertanggungjawab secara langsung kepada pentadbiran pusat di Madinah.¹⁹

3.1 Pentadbiran Perbendaharaan Negara Pada Zaman Rasulullah s.a.w.

Pentadbiran kewangan pada zaman Rasulullah s.a.w., sebagaimana yang diperuntukkan oleh *Sahifah al-Madinah* (perlembagaan Madinah), diletakkan di bawah tanggungjawab setiap masyarakat atau suku kaum mereka sendiri pada masa keamanan. Ini jelas sebagaimana diperuntukkan, “*adalah kepada orang-orang Yahudi menanggung perbelanjaan mereka*”.²⁰ Ini adalah salah satu syarat yang diletakkan dalam perlembagaan negara-kota Islam pertama di Madinah. Walau bagaimanapun, ianya berbeza pada masa peperangan. Dalam situasi sedemikian, Perlembagaan Madinah memperuntukkan bahawa, “*orang-orang Yahudi hendaklah menanggung segala perbelanjaan bersama dengan orang-orang mu'min selama mereka berterusan berada dalam keadaan perang*”.²¹ Disebabkan keengganan orang-orang Yahudi untuk mematuhi peruntukan perlembagaan berkenaan kemudiannya, pemerintah Islam di Madinah terpaksa mengurustadbir kewangannya sendiri, walaupun terpaksa menghadapi kekurangan sumber yang diperlukan.²²

19 Ibid., hal. 123.

20 Abu Muhammad 'Abd al-Malik b. Hisyam (Ibn Hisyam), , *al-Sirah al-Nabawiyah*, I, hal. 303.

21 Ibid., I, hal. 30; Abu Ubayd Qasim b. Sallam al-Harawi, op.cit., hal. 517.

22 S.M. Hasanuz Zaman, op.cit., hal. 141.

3.2 Sumber-sumber Kewangan Pada Zaman Rasulullah s.a.w.

Sumber kewangan utama pada zaman Rasulullah s.a.w. di Madinah bergantung kepada sumbangan sukarela umat Islam kepada tabung-tabung khas, (*ad hoc funds*). Melalui tabung-tabung ini, Rasulullah s.a.w. membelanjakannya untuk memenuhi semua keperluan kemasyarakatan pada masa itu. Ini sebagai menyambung tradisi orang-orang Arab Quraisy Mekah, yang menyediakan makanan percuma kepada para *al-Hujjaj* (mereka yang sedang mengerjakan haji), dengan mengumpulkan sumbangan daripada kalangan masyarakat tempatan dan institusi ini dikenali dengan *al-rifadah*.²³ Terdapat juga dalam sejarah, bagaimana orang-orang Arab Quraisy Mekah menubuhkan tabung pembiayaan perang Khandaq, yang dipungut daripada semua kabilah yang ingin bekerjasama untuk menghapus orang-orang Islam dan agama mereka.²⁴ Rasulullah s.a.w. juga pernah mengumpul dana untuk dimasukkan ke dalam tabung kebaikan dengan menyeru pihak-pihak tertentu di kalangan umat Islam supaya menderma.²⁵ Baginda juga menghantar wakil-wakilnya untuk memungut derma daripada orang-orang Islam yang tinggal jauh dari Madinah. Boleh dikatakan baginda sentiasa merancang satu-satu projek dan meminta kaum Muslimin membayai kos pengurusan dan pelaksanaannya. Pada musim kemarau, untuk menampung masalah kekurangan air, baginda meminta individu-individu tertentu yang mempunyai sumber kewangan yang lebih supaya membeli perigi-perigi

23 Abu Ja'far Muhammad b. Jarir al-Tabari, I, op.cit., hal. 1099.

24 Muhammad b. 'Umar b. Waqid (al-Waqidi), *al-Maghazi*, ed. Marsden Jones, London, 1966, hal. 389.

25 Muhammad b. Isma'il al-Bukhari, *Sahih*, Lahore, 1962, ('ilm), hal. 41.

tertentu dan pada kebiasaananya sahabat-sahabat berkenaan menyahut permintaan Rasulullah s.a.w., dan masalah ini dapat diselesaikan.²⁶ Orang-orang Islam telah membantu masyarakat Bani Mudar, setelah diminta berbuat demikian.²⁷ Rasulullah s.a.w. sendiri memungut wang *diyah* (wang-darah/blood-money) daripada Bani Nadir untuk dibayar kepada beberapa orang *dhimmi* (orang kafir yang dilindungi, tinggal di negara Islam dengan membayar *jizyah* dan mereka dikecualikan daripada perkhidmatan ketenteraan).²⁸ Rasulullah s.a.w. juga telah memerintahkan para sahabat mengumpul dana untuk membiayai ekspedisi ketenteraan di Tabuk dan mereka semua dikerah dan diwajibkan mengikutinya. Perang ini dianggapkan penting untuk menunjukkan kekuatan Islam pada waktu itu kepada tentera Rom dan menguji kekuatan iman beberapa kabilah yang baru memeluk agama Islam. Menurut para sejarawan Islam, 'Umar b. al-Khattab telah menyumbang separuh daripada keseluruhan harta kekayaannya, sedangkan Abu Bakr menderma seluruh daripada harta yang dimilikinya sama dengan 'Uthman dengan menderma seperti yang dilakukan oleh Abu Bakr.²⁹ Akhirnya, Rasulullah s.a.w. berjaya mengumpulkan sebanyak 30,000 orang tentera dan 10,000 kuda yang dilengkapi dengan senjata.³⁰

26 Abu Zayd 'Umar b. Syubbah, *Tanah al-Madinah al-Munawwarah*, I, suntingan Fahim Muhammad Syaltut, nyadh. t.t., hal. 152-55

27 Muslim b. Hajjaj, *Sahih*, dengan Sharh al-Nawawi, Kaherah, 1929, VII, hal. 102-04

28 Abu Ja'far Muhammad b. Janir al-Tabari, op.cit., I, hal. 1448

29 Ibn Sa'd, op.cit., II, hal. 114-19; Muhammad b. Yahya b. Abi Bakr, *al-Tawhid wa al-Bayan Fi Maqtal al-Syahid 'Uthman*, Beirut, 1964, hal. 170.

30 S.M. Hasanuz Zaman, op.cit., hal. 142

3.3 Sumber-sumber Pendapatan Negara Madinah Yang Lain

Walaupun sumbangan derma daripada umat Islam sebagai sumber terpenting pada zaman Rasulullah s.a.w., tetapi ia merupakan sumber tidak tetap. Hasil kutipan *jizyah* daripada Bani Nadir adalah antara sumber kewangan negara-kota Madinah yang tetap, tetapi hasil ini juga tidak mencukupi. Terdapat juga sebahagian daripada pendapatan tanah rampasan perang di Khaybar dan Fadak, tetapi kedua-dua hasil pertanian ini merupakan bahagian aset milik peribadi Rasulullah s.a.w.³¹

Beberapa tahun terakhir sebelum wafat, baginda telah melantik beberapa orang pemungut *zakat* di kalangan orang Islam dan pemungut-pemungut *jizyah* (cukai kepala/poll-tax) di kalangan orang-orang bukan Islam. Mereka dihantar ke beberapa kabilah untuk memungut cukai-cukai berkenaan. Pada kebiasaannya, *zakat* terus diagihkan di tempat di mana ia dipungut. Dengan itu, hasil pungutan *zakat* ini tidak menjadi sumber kewangan negara. Hanya hasil daripada *jizyah* sahaja ditempatkan di pusat pentadbiran negara di Madinah. *Jizyah* dipungut dalam bentuk tunai dan barang.³² Hasil pungutan daripada kedua-dua ini telah meningkat kepada 80,000 dirham dari Bahrayn sahaja.³³ Jumlah ini cukup besar berbanding dengan hasil negara pada masa-masa selepas itu.

Hasil daripada tebusan perang juga menjadi sumber kewangan negara pada zaman Rasulullah s.a.w. Contohnya sebanyak

31 Abu al-Hasan al-Baladhuri, *Futuh al-Buldān*, Matba'ah al-Azhar, Kaherah, 1952, hal. 33. Muhammad b. 'Umar b. Waqid (al-Waqidi), op.cit., hal. 377-8.

32 Muhammad b. Isma'il al-Bukhari, op.cit., (zakat), hal. 34.

33 Ibn Sa'd, op.cit., IV, hal. 1 dan 9.

1,000 hingga 4,000 dirham wang tebusan perang telah dipungut daripada tawanan Perang Badr.³⁴ Wang tebusan ini hanya diambil daripada orang-orang tawanan yang kaya sahaja, sedangkan tawanan perang yang miskin dibebaskan setelah memenuhi syarat mengajar kanak-kanak Muslim. Rasulullah s.a.w. juga pernah meminta kepada seorang bernama Nawfal sebanyak 1,000 tombak sebagai harta tebusan,³⁵ sebelum ia dibebaskan.

Usaha-usaha untuk mengagihkan kekayaan dan melengkapkan persenjataan tenteranya telah dilakukan oleh Rasulullah s.a.w. secara berterusan. Ini dapat dilihat selepas penaklukan kota Mekah, di mana baginda telah membahagi-bahagikan wang kepada tentera yang miskin, menghantar *diyah* (wang-darah) kepada orang-orang Islam di Jadhimah dan melengkapkan persenjataan tentera Islam menentang Hawazin. Ini dilakukan walaupun terpaksa membuat pinjaman daripada Safwan, Huwaytab dan Ibn Rabi'ah, yang mempunyai senjata yang banyak. Rasulullah s.a.w. juga meminjam baju-baju besi dan kuda tunggangan perang daripada mereka yang berada di persekitaran Madinah, untuk melengkapkan persenjataan tenteranya.³⁶ Malahan, baginda telah membuat satu syarat dalam perjanjian dengan orang-orang Najran, di mana mereka hendaklah membuat pinjaman secara pendahuluan peralatan perang dan kuda-kuda tunggangan perang, sekiranya berlaku peperangan dengan Yaman,³⁷ secara tiba-tiba dan dari masa ke masa.

34 Ibid., op cit., IV, hal. 1 dan 31

35 Ibid., hal. 1 dan 31

36 Abu Ja'far Muhammad b. Jarir, op cit., I, hal. 1650; dan Muhammad b. 'Umar b. Waqid (al-Waqidi), op cit., I, hal. 882, 889 dan 890.

37 Abu al-Hasan al-Baladhuri, op cit., hal. 75 dan 76.

Walaupun tidak terdapat Baitulmal secara formal ditubuhkan, terdapat satu sistem simpanan dalam sebuah khazanah atau perbendaharaan negara yang wujud pada zaman Rasulullah s.a.w. Sejarah telah menunjukkan bagaimana baginda membelanjakan sumber kewangan negara secara maksimum yang mungkin untuk menjamin keadilan dalam pengagihan kekayaan kepada umat Islam, terutama mereka yang miskin dan sangat memerlukan kepada pertolongan daripada negara dan mereka yang memerlukannya secara segera. Di samping itu, kekuatan ketenteraan dan kelengkapan persenjataannya sentiasa tidak diabaikan, walaupun terpaksa meminjam untuk kegunaan perbelanjaan dan peralatan peperangan daripada pihak bukan Islam.

Pada zaman Rasulullah s.a.w. *sadaqah* (sumbangan sukarela) menjadi sumber utama kepada perbendaharaan negara. Selain daripada *sadaqah*, *zakat*, *fay'*, *khums* (satu perlima dari rampasan perang) dan *jizyah* (cukai kepala) menjadi sumber kedua negara.³⁸ Walau bagaimanapun, *sadaqah* menjadi sumber tidak tetap kerana terpaksa bergantung kepada sumbangan umat Islam dari masa ke masa dan *khums* pula ditentukan oleh satu-satu ekspedisi ketenteraan, sama ada ia menghasilkan rampasan perang yang banyak atau sebaliknya. Sumber-sumber lain adalah tetap dan sentiasa bertambah dengan bertambahnya kekayaan setiap individu Muslim dan meluasnya tanah taklukan umat Islam. Pinjaman dan harta tebusan tawanan perang juga termasuk dalam hasil negara, tetapi peranan kedua hasil ini tidak dikira penting, walaupun ia juga merupakan sumber pembantu kepada perbelanjaan negara Madinah.³⁹

38 S.M. Hasanuz Zaman, op.cit., hal. 143.

39 Ibid.

3.4 Metode Perbelanjaan Rasulullah s.a.w. Daripada Perbendaharaan Negara

Perbelanjaan sumber kewangan negara dilakukan melalui metode yang paling bijaksana. Boleh dikatakan perbelanjaan dilakukan oleh Rasulullah s.a.w. dengan cara paling berhemat, tidak boros dan tidak membazir. Cara-cara perbelanjaan itu adalah seperti berikut:

- i) Hasil cukai *jizyah* daripada Bani Nadir diperuntukkan untuk perbelanjaan tahunan baginda sendiri dan bakinya dibelanjakan untuk kecemasan, peruntukan-peruntukan tertentu, pemeliharaan kuda perang dan persenjataan⁴⁰ dibahagikan kepada mereka yang amat memerlukannya.⁴¹
- ii) Pendapatan hasil pertanian dari Fadak disimpan untuk dibelanjakan kepada orang-orang perantauan atau pengembara yang tidak mempunyai wang.⁴² Hasil pertanian dari Khaybar pula dibahagi kepada tiga bahagian; dua bahagian diberi kepada orang-orang Islam dan satu lagi diperuntukkan untuk keluarga baginda sendiri. Baki daripada kedua hasil ini dibelanjakan kepada para Muhajirin miskin.⁴³

40 Muhammad b. 'Umar b. Waqid (al-Waqidi), op.cit. hal. 377-8, dan Yahya b. Adam al-Qurasyi, op.cit., hal. 86-87.

41 Abu al-Hasan al-Baladhuri, op.cit., hal. 33. Abu Ja'far Muhammad b. Janir al-Tabari, I, hal. 1453.

42 Yahya b. Adam al-Qurasyi, op.cit., hal. 86 dan 87.

43 Ibid.

- iii) Harta *fay'* dibelanjakan untuk kepentingan agama, diri Rasulullah s.a.w. dan keluarganya (*dhawi'l qurba*), anak-anak yatim, orang-orang miskin dan pengembara dalam kesusahan.⁴⁴
- iv) Harta tebusan perang dibelanjakan untuk membeli senjata. Ini seperti semua pendapatan daripada tebusan tawanan Bani Qurayzah digunakan untuk membeli alat-alat perang.⁴⁵
- v) Daripada harta simpanan dalam perbendaharaan juga digunakan untuk membayar gaji pegawai-pegawai dalam pentadbiran awam secara tetap. Tetapi gaji tidak dibayar kepada semua pegawai,⁴⁶ kerana ada antara mereka bekerja secara sukarela.
- vi) Pemerintah juga bertanggungjawab membayar *diyah* (wang-darah) kepada keluarga mereka yang dibunuh secara tidak sengaja oleh tentera Islam, seperti serangan yang dibuat oleh Khalid b. al-Walid ke atas kaum Jadhimah,⁴⁷ dan mengakibat terbunuhnya dua orang daripada Bani 'Amir.⁴⁸ Pemerintah juga membayar *diyah* kepada keluarga 'Abd Allah ibn Sahl yang dibunuh oleh seorang yang tidak diketahui di mana ia berada.⁴⁹

44 Al-Qur'an, al-Hasyr (59): 7.

45 Abu Ja'far Muhammad b. Jarir al-Tabari, op.cit., I, hal. 1497.

46 Muslim b. Hajjaj, op.cit., VII, hal. 137.

47 Muhammad b. 'Umar b. Waqid (al-Waqidi), op.cit., hal. 882.

48 Abu Ja'far Muhammad b. Jarir, al-Tabari, op.cit., I, hal. 1650-1; juga I, hal. 1448.

49 Ibid., hal. 1448.

- vii) Delegasi-delegasi yang melawat kota Madinah juga diberi hadiah daripada wang pembendaharaan negara. Mereka yang memeluk Islam, yang terdiri daripada orang-orang kenamaan dan berpengaruh pula diberi hadiah atau sumbangan-sumbangan tertentu.⁵⁰
- viii) Mereka yang baru memeluk Islam dan bukan Muslim diberi sumbangan kewangan untuk menjinak hati-hati mereka kepada Islam (*ta'lif al-qulub*)⁵¹ dan tidak memusuhi agama Islam dan para penganutnya.
- ix) Setelah kedudukan perbendaharaan negara menjadi kukuh, pemerintah telah mengambil inisiatif membayar hutang-hutang belum berbayar yang dipinjam oleh orang-orang mati yang miskin. Rasulullah s.a.w. bersabda, maksudnya: "Sekiranya seseorang meninggalkan pusaka, ia adalah untuk anak keluarganya; sekiranya sesiapa meninggalkan hutang ia adalah tanggung-jawabku".⁵²
- x) Wang perbendaharaan juga digunakan untuk memerdekaan hamba, seperti wang yang digunakan untuk memerdekaan Salman al-Farisi, yang dibayar oleh Rasulullah s.a.w.⁵³

50 Muhammad b. Ismail al-Bukhari, op.cit., (jizyah), hal. 9, Muhammad b. 'Umar b. Waqid (al-Waqidi), op.cit., hal. 715

51 Muhammad b. 'Umar b. Waqid (al-Waqidi), op.cit., hal. 959, 980; W. Montgomery Watt, *Muhammad at Medina*, Oxford, 1956, hal. 348 et seq.

52 Abu Ubayd Qasim b. Sallam al-Harawi, op.cit., hal. 540, Muhammad b. Ismail al-Bukhari, op.cit. (al-kafalat), hal. 7.

53 Ibn Sa'd, op.cit., I, hal. 56-57

- x) Harta *khums* dalam perpendaharaan juga digunakan untuk membayar maskahwin, sepetimana Rasulullah s.a.w. membayar maskahwin keluarganya dari wang perpendaharaan negara.⁵⁴

Demikianlah sebelas metode perbelanjaan wang perpendaharaan untuk memenuhi keperluan umat Islam dan negara pada zaman Rasulullah s.a.w. Tetapi metode perbelanjaan yang paling popular pada masa ini ialah pengagihan perbelanjaan secara segera di kalangan umat Islam oleh pemerintah. Kebiasaan orang ramai akan berhimpun di mana sahaja pihak pemerintah menerima apa-apa hasil atau pendapatan secara tunai atau berbentuk barang dan sesudah itu hasil-hasil itu dibahagi secara adil mengikut hak dan keperluan mereka. Metode ini secara praktiknya tidak meninggalkan sedikit pun baki simpanan harta untuk menghadapi masa kecemasan.

4. Perpendaharaan dan Sumber-sumber Kewangan Awam Pada Zaman Khalifah Abu Bakr al-Siddiq (11-13 H./632-634 M.)

Istilah Baitulmal masih tidak digunakan pada masa pemerintahan Abu Bakr. Khalifah Abu Bakr telah mendapatkan sebuah bangunan untuk menempatkan perpendaharaan negara. Tetapi disebabkan semua pendapatan negara dibelanjakan segera untuk tujuan kebajikan sosial umat Islam seluruhnya, hanya sedikit sumber kewangan yang tinggal dalam perpendaharaan pada masa pemerintahannya.⁵⁵

54 Ibid., hal. 40-1.

55 Irfan Mahmud Ra'ana, op.cit., hal. 120.

Pemerintahan Khalifah Abu Bakr al-Siddiq tidak dapat mengembangkan pendapatannya untuk dimasukkan ke dalam tabung kewangan awam negara, kerana beliau terpaksa menghadapi perang *Al-Riddah* (menghadapi orang-orang yang enggan membayar zakat kepada pemerintahan pusat dan nabi-nabi palsu). Tiada laporan jelas mengenai pendapatan negara pada masa ini, selain dari pungutan sejumlah tertentu dalam percukaian dari *khums* (satu pertama) daripada harta rampasan di Iraq dan Syria. Pada masa pemerintahannya, promosi untuk mendapat sumbangan derma secara sukarela tidak dilakukan. Perbendaharaan diletakkan di bawah pentadbiran pemerintah sendiri. Di dalamnya ditempatkan hasil pungutan *zakat*, *jizyah*, *khums* dan percukaian tanah. Ketua pengurus kewangan pada masa ini dikenali dengan *Amir al-Kharaj* dan kuasa pentadbirannya dipisahkan daripada eksekutif.⁵⁶

Pada masa ini, jumlah pungutan telah meningkat ke angka 200,000 dirham.⁵⁷ Khalifah Abu Bakr menggunakan perbelanjaan dari tabung perbendaharaan negara untuk tujuan yang sama seperti yang pernah dilakukan oleh Rasulullah s.a.w. Ini termasuk pembayaran gaji dan untuk kebajikan umat Islam seluruhnya. Walau bagaimanapun, beliau menasihat keluarganya membayar balik wang perbendaharaan yang digunakan dengan mengambil daripada hartanya sendiri.⁵⁸ Arahan ini dibuat untuk mengelak keluarganya menyalahguna harta milik umat Islam dalam perbendaharaan. Pengagihan segera hasil pendapat negara dalam bentuk tunai dan barang juga dilakukan oleh Abu Bakr secara adil di kalangan

56 Irfan Mahmud Ra ana, op.cit., hal. 123.

57 Ibn Sa'd, op.cit., III, hal. 1 dan 152.

58 Ibid., hal. 1 dan 137.

umat Islam, sebagaimana yang dilakukan oleh Rasulullah s.a.w.⁵⁹ Metode pengagihan segera ini telah dapat menyelesaikan masalah kesulitan sumber kewangan harian umat Islam di bawah pemerintahannya. Sehubungan itu, pada masa pemerintahannya baki sumber kewangan dalam perbendaharaan tinggal hanya sedikit sahaja bagi menghadapi masa kecemasan.⁶⁰

5. Baitulmal dan Pentadbirannya Pada Zaman Khalifah 'Umar Ibn al-Khattab (13-23 H./634-644 M.)

Pada zaman pemerintahan 'Umar, umat Islam telah menakuki 'Iraq, Iran, Syria dan Mesir. Pendapatan negara telah dihantar ke pusat pemerintahan di Madinah dalam pelbagai bentuk hasil pendapatan, sama ada *ghanimah* (harta rampasan perang), *jizyah* (cukai kepala), *kharaj* (cukai tanah) dan sebagainya. Hasil pendapatan ini memerlukan sistem pentadbiran yang baik, supaya ia digunakan dengan sebaik mungkin. Pada masa yang sama, tanggungjawab mengurus tadbir angkatan tentera dan tanah-tanah taklukan juga telah bertambah. Perbelanjaan juga diperlukan untuk perancangan kebajikan awam. Semuanya memerlukan kepada kebijaksanaan dalam mentadbir sumber kewangan yang ada dan ia juga perlu disimpan di tempat yang paling selamat. Faktor-faktor ini telah menyebabkan kepada keperluan untuk menujuhkan sebuah perbendaharaan pusat negara berpusat di Madinah secara rasmi.

59 S.M. Hasanuz Zaman, op.cit., hal. 144-45.

60 Ibid; dan S.A.Q Husaini, *Arab Administration*, Sh. Muhammad Ashraf, Lahore, 1970, hal. 50.

5.1 Penubuhan Baitulmal Pada Zaman 'Umar b. al-Khattab

Menurut sesetengah sarjana Islam, Baitulmal ditubuhkan secara rasmi pada tahun 16 H. Sejarah penubuhannya bermula dengan Abu Hurayrah, Gabenor Bahrayn, pulang ke Madinah dan membawa bersamanya 500,000 dirham hasil kutipan cukai *kharaj* (cukai tanah) dari wilayah berkenaan. Untuk menangani pengurusan hasil pendapatan yang banyak ini, 'Umar memanggil mesyuarat Majlis Syuranya untuk mendapat persetujuan bagaimana hendak menggunakannya. 'Ali b. Abi Talib mencadangkan supaya dibahagikan keseluruhan kepada umat Islam, tetapi 'Uthman b. 'Affan menentang cadangan ini. Seorang yang bernama al-Walid Ibn Hisyam b. Mughirah⁶¹ menerangkan, yang mana beliau pernah melihat raja-raja di Syria memisahkan antara perbendaharaan daripada eksekutif. Khalifah 'Umar bersetuju dengan pandangan ini, lalu ditubuhkan perbendaharan awam di Madinah yang dikenali pada mulanya dengan "*Diwan*" pada tahun 20 Hijrah,⁶² dan kemudian dinamakannya semula dengan *Baitulmal Li'l-Muslimin*.⁶³ Untuk mengendalikan institusi kewangan pertama negara Islam ini 'Abd Allah b. Arqam (seorang ahli akauntan) dilantik menjadi Ketua Bendahari (*Sahib Baitulmal*) pertamanya dan 'Abd al-Rahman b. 'Ubayd

61 Setengah pendapat mengatakan Khalid b. al-Walid yang mencadangkan penubuhannya kepada 'Umar b. al-Khattab. Lihat Mustafa Haji Daud, *Tarikh Islam*, Utusan Publication & Distributors Sdn. Bhd., Kuala Lumpur, 1996, hal. 142.

62 M. Husain Haikal, *Al-Faruq 'Umar*, terj. Habib Ash'ar, Mery Library, Lahore, 1963, hal. 615.

63 Ibid. dan A.M. Mackeen, *Contemporary Islamic Legal Organization In Malaya*, Yale University Southeast Asia Studies, New Haven, 1969, hal. 40-41.

al-Qari dan Ma'ayqib (bekas pemegang mohor Rasulullah s.a.w.) sebagai pembantunya. Mereka dilantik di samping *Sahib al-Kharaj* (pemungut hasil tanah). Bangunan *Baitulmal* didirikan kemudiannya dengan bentuk yang lebih kukuh dan kuat daripada bangunan-bangunan lain dan diperintahkan supaya dibina berhampiran dengan Masjid Nabi di Madinah untuk mengelak sebarang kecurian.⁶⁴

Sebagai langkah awalnya, Khalifah 'Umar melantik 'Aqil b. Abi Talib, Mahzamah b. Nawfal dan Jubayr b. Mut'im, tiga orang akauntan (*Nassab*) terkenal untuk menyediakan laporan benci penduduk, mengikut status ekonomi mereka. Bermula pada masa ini, elauan awam dan gaji dibayar oleh pemerintah sebagai penyelesaian kepada masalah kemiskinan dan ia merupakan perkhidmatan kebajikan sosial pertama dalam Islam,⁶⁵ yang hanya mula dilaksanakan di Eropah pada awal abad kedua puluh, yang dikenali sebagai elauan pengangguran (*unemployment allowances, supplementary benefits* atau *Dole*) dan penceg selpas persaraan (*old-age pensions*).⁶⁶

Selain dari *Baitulmal* pusat, beberapa *Baitulmal* cawangan ditubuhkan di setiap wilayah taklukan empayar Islam pada masa itu dan mempunyai sistem pentadbiran tersendiri dan bebas. Mereka diketuai oleh seorang *Sahib Baitulmal* dan *Sahib al-Kharaj*. *Baitulmal* cawangan memungut hasil dalam setiap wilayah mengikut peraturan

64 Irfan Muhammad Ra'ana, *op.cit.*, hal. 121-123.

65 *Ibid.*, hal. 127.

66 *Ibid.*

tersendiri dan membelanjakannya mengikut keperluan tempatan secara tahunan dan yang baki darinya dihantar ke Baitulmal pusat di Madinah.⁶⁷ Senarai penerima elaun dan salinannya disimpan oleh gabenor setiap wilayah dan salinannya disimpan di Madinah.⁶⁸

5. 2 Sumber-Sumber Baitulmal dan Perbelanjaannya

Sumber pendapatan Baitulmal pada zaman Khalifah 'Umar b. al-Khattab ialah:

- ❑ Percukaian ke atas orang-orang Islam. Ini termasuk zakat dan 'usyr (cukai satu persepuhl) ke atas tanah dan lain-lain lagi.
- ❑ Percukaian ke atas orang bukan Islam. Antaranya termasuk *jizyah* (cukai kepala), *kharaj* (cukai tanah) dan cukai perniagaan.
- ❑ *Ghanimah* (harta rampasan perang), perlombongan, *rikaz* (harta karun) dan lebihan pusaka yang ketiadaan pewans.⁶⁹

Khalifah 'Umar telah menambah sumber zakat dengan mengenakan zakat ke atas kuda, kulit dan madu, kerana beliau melihat kuda, kulit dan madu pada masanya telah dijadikan komoditi yang diniagakan. Kepadanya, barang yang diniagakan hendaklah

67 Ibid., hal. 122-123

68 Ibid., hal. 131

69 Ibid., hal. 49-118.

dikenakan zakat.⁷⁰ Pada masa kemarau, Khalifah 'Umar mengecualikan orang-orang kaya daripada membayar zakat.⁷¹

Berhubung dengan 'usyr (cukai satu persepuhluh) beliau mengecualikan tanah tempat kediaman dan kubur daripada cukai 'usyr, walaupun ia dimiliki oleh orang-orang *dhimmi*.⁷² Begitu juga beliau telah mengecualikan 'usyr ke atas ladang anggur, peaches dan delima milik orang-orang Islam.⁷³ 'Usyr dikenakkkan ke atas tanah milik orang-orang Islam, dan mereka dikecualikan daripada membayar *kharaj* yang dikenakan ke atas orang-orang bukan Islam. Tanah-tanah 'usyr termasuk Makkah, Madinah, al-Hijaz, al-Yaman dan wilayah Arab yang lain dan beberapa kawasan lembah yang subur (oases), seperti *Dumat al-Jandal*, *Himyar* dan *al-Riqqah* yang ditinggal oleh orang-orang *dhimmi* dan diberikan kepada orang-orang Islam. Tanah-tanah yang dimiliki oleh orang-orang baru memeluk Islam juga dianggap tanah 'usyr sekiranya mereka tidak pernah membayar *kharaj*. Tanah *kharaj* kekal walaupun tuan-tuannya memeluk Islam.⁷⁴ Khalifah 'Umar juga menyediakan sumbangan kewangan atau elaun kepada tentera, yang diambil daripada perbendaharaan awam iaitu Baitulmal.

Pada masa ini senarai orang-orang yang diutamakan menerima elaun tahunan pemerintah dikeluarkan. Keutamaan disusun mengikut pertalian penerima dengan Rasulullah s.a.w. dan diikuti mereka yang terdahulu memeluk Islam (*al-sabiqun*

70 Ibid., hal. 57.

71 Abu al-Hasan al-Baladhuri, op.cit., hal. 68.

72 Nicholas P. Aghnides, *Mohammedan Theories of Finance*, Premier Book House, Lahore, 1961, hal. 295.

73 Encyclopaedia of Islam, IV (First Edition), M. Th. Houtsma, et al. (ed.) Leiden and London 1913-1934, hal. 1051.

74 Irfan Mahmud Ra'ana, op.cit., hal. 71-72.

al-awwalun) dan seterusnya. Antara senarai penerima itu adalah seperti berikut:

- ❑ Keluarga Rasulullah s.a.w. dibayar elaun antara 5,000 hingga 12,000 dirham, mengikut keutamaan mereka.
- ❑ Bekas tentera Badr diberi elaun antara 2,000 hingga 5,000 dirham.
- ❑ Kaum Ansar, Muhajirin ke Habsyah dan bekas tentera Uhud menerima 3,000 dirham.
- ❑ Orang-orang yang memeluk Islam selepas penaklukan Mekah menerima 3,000 dirham.
- ❑ Bekas tentera sebelum penaklukan *al-Qadisiyyah* menerima 1,500 dirham.
- ❑ Penghafal al-Qur'an dan tentera biasa menerima 1,500 dirham.
- ❑ Penduduk Madinah menerima 25 dinar. Penduduk Yaman, Syria dan Iraq diberi elaun antara 200 hingga 300 dirham seorang.⁷⁵

Di samping itu, kaum wanita, kanak-kanak dan anak yatim juga menerima elaun khas mengikut status dan keperluan mereka. Mereka ini diberi elaun antara 100 hingga 12,000 dirham. Tambahan kepada penerima tersebut, orang-orang yang tidak berupaya dari segi fizikal dan intelektual dan lainnya pula diberi elaun 25 dirham dan makanan, iaitu 2 jarib gandum, 4 paun cuka dan minyak zaitun.⁷⁶ Bantuan ini boleh melegakan kesulitan hidup harian golongan ini.

75 Untuk detail, lihat S.M. Hananuz Zaman, op.cit., hal. 303.

76 Irfan Mahmud Ra ana, op.cit., hal.132.

Bantuan-bantuan elauan tersebut adalah antara langkah kebaikan sosio-ekonomi yang disediakan pada zaman pemerintahan 'Umar b. al-Khattab, di samping pengagihan harta zakat kepada fakir, miskin, mu'allaf, hamba, pembiutang, pengembara, pemungut zakat dan untuk menegakkan agama Islam (*fi sabillillah*).⁷⁷ Harta *ghanimah* (rampasan perang) pula dibahagi kepada lima bahagian, iaitu empat bahagian dibahagi antara tentera yang berjuang dan satu bahagian dimasukkan ke dalam Baitulmal untuk perbelanjaan awam, iaitu untuk Allah (pemerintah), Rasulullah s.a.w., *dhaw al-Qurba*, anak-anak yatim, orang miskin dan orang perantauan.⁷⁸

Baitulmal dan Pembangunan Negara

Kekayaan dalam simpanan Baitulmal digunakan untuk memajukan negara. Antara usaha pembangunan yang dilakukan ialah:

- i. Membina terusan-terusan, seperti Terusan Abi Musa untuk menyediakan air ke Basrah dari Sungai Dajlah, Terusan Ma'qal b. Yasar dari Sungai Dajlah, Terusan Sa'd di Anbar, Terusan Amir al-Mu'minin antara Sungai Nil dan Laut Merah.
- ii. Pembinaan jalanraya dan jambatan di seluruh negara.
- iii. Bangunan agama. Ini termasuk pembinaan beribu masjid di seluruh negara dan pembesaran *Masjid al-Haram* di Mekah dan *Masjid al-Nabawi* di Madinah.

77 Ibid., hal. 135-136. Ini bersesuaian dengan perintah Allah s.w.t., lihat al-Qur'an, *al-Tawbah* (9): 60.

78 Ibid., hal. 136. Pembahagianan *ghanimah* dijelaskan dalam al-Qur'an, *al-Anfal* (8): 41.

- iv. Bangunan tentera. Khemah-khemah tentera dibina di seluruh ibu kota wilayah dan juga kandang-kandang kuda untuk menempatkan 40,000 kuda.
- v. Bangunan awam. Ini termasuk *Dar al-'Imarah* (pejabat dan rumah kediaman pegawai pemerintah), *Diwan* (pejabat rekod), Baitulmal, penjara, rumah tumpangan dan lain-lain.
- vi. Bandar-bandar baru. Antaranya ialah Basrah, Kufah, Mosul di Iraq, Fustat dan Jazirah di Mesir.⁷⁹

Dapat dilihat daripada penjelasan di atas bagaimana 'Umar b. al-Khattab mentadbir Baitulmal dan khazanah kekayaan di dalamnya untuk menyediakan kebajikan sosio-ekonomi umat Islam dan pembangunan negara pada masa pemerintahannya.

6. Baitulmal Pada Zaman Khalifah 'Uthman b. 'Affan (23-35 H./644-656 M.)

6.1 Pentadbiran Baitulmal

Pada umumnya pentadbiran Baitulmal berjalan seperti sebelumnya.

6.2 Pembahagian *Khums* Pada Zaman 'Uthman Ibn 'Affan

Khalifah 'Uthman telah memperluaskan pembahagian *khums*, dengan membahagikannya kepada keluarganya sendiri sebagai ganti keluarga Rasulullah s.a.w.⁸⁰

79 Ibid., hal. 139-44.

80 Abu al-Fida' al-Hafiz Ibn Kathir, op.cit., I, hal. 12.

Pemerintah ekspedisi ketenteraan di Afrika, 'Abd Allah b. Sa'd b. Abi Sarh juga diberi *khums* sebagai eluan perang sebagaimana yang dilakukan oleh Khalifah 'Umar kepada Jarir Bajilah, seorang tentera di 'Iraq, sebagai satu insentif perkhidmatan ketenteraan.⁸¹ Beliau juga menjual sebahagian daripadanya kepada Marwan b. al-Hakam dengan harga yang lebih murah dari harga pasaran bebas di Madinah.⁸² Ini dibenarkan oleh Rasulullah s.a.w.⁸³

6.3 Pungutan Zakat

Ada beberapa perubahan dilakukan oleh Khalifah 'Uthman berhubung dengan pungutan zakat. Antaranya, zakat terus dipotong daripada wang pencen gaji.⁸⁴ Tindakan ini dilakukan untuk memperbanyak hasil zakat dan diaghikan kepada penerimanya dengan lebih memuaskan. Khalifah 'Uthman juga memberhentikan pengutipan zakat terhadap harta kekayaan tidak jelas (*al-mal/al-batin*) yang telah memberi kesan besar kepada hasil zakat.⁸⁵

6.4 Pengagihan Harta Zakat

Sebagai lanjutan kepada usaha kebajikan sosial sebelum beliau, Khalifah 'Uthman mengagihkan zakat berbentuk makanan kepada masjid-masjid, untuk memberi makan mereka yang datang beribadat,

81 Abu Ja'far b. Muhammad b. Jarir al-Tabari, op.cit., I, hal. 2186.

82 S.M. Hasanuz Zaman, op.cit., hal. 159-60.

83 Ibn Sa'd, op.cit., II, hal. 46, 56 dan 78.

84 Ahmad b. Abi Ya'qub b. Wadih al-Katib (*al-Ya'qubi*), op.cit., hal. 276.

85 'Ala' al-Din Abu Bakr b. Ma'sud al-Kasani, *Bada'i' al-Sana'i*, II, Kaherah, 1328, hal. 7.

pengembara dan orang-orang miskin.⁸⁶ Beliau juga membayar gaji kepada banduan untuk menggali kubur.⁸⁷

6.5 Pungutan Hasil *Jizyah*

Pada zaman pemerintahan 'Uthman, beberapa syarat telah dibuat dalam beberapa perjanjian dengan raja-raja bukan Islam, yang mana antaranya Raja Hirah disyaratkan menanggung semua cukai *jizyah*.⁸⁸ Ini untuk mengelakkan daripada rakyatnya tidak membayar *jizyah*. Beliau juga telah mengenakan *jizyah* kepada penduduk Afrika, bukan *ahl al-kitab*, sebagaimana 'Umar mengenakan *jizyah* kepada orang-orang Majusi.⁸⁹

6.6 Pembahagian Tanah *Fay'*

'Uthman b. 'Affan telah membahagi tanah *fay'*, milik bekas keluarga diraja Parsi, kepada orang-orang Islam dan langkah ini telah meningkatkan produktiviti daripada hasil tanah ini kepada 50 juta dirham.⁹⁰

6.7 Perbelanjaan Pembangunan Daripada Sumber Baitulmal

Khalifah 'Uthman juga meneruskan pembangunan dengan menggunakan sumber Baitulmal, seperti membesarkan terusan di Madinah,⁹¹ membina pasar

86 Muhammad b. Yahya, op cit., hal. 31.

87 Abu al-Hasan al-Baladhuri, op cit., hal. 249.

88 Ibid., hal. 396.

89 S.M. Hasanuz Zaman, op cit., hal. 208.

90 Ahmad b. 'Ali al-Maqrizi, *al-Mawa'iz wa T-tibbar bi Dhikr al-Khitat wa'l-Athar*, I, t.t., hal. 96.

91 Syams al-Din Abu 'Abd Allah b. Ahmad al-Muqaddasi, *Ahsan al-Taqasim Fi Ma'nfat al-Aqalim*, Leiden, 1877, hal. 80.

di Basrah⁹² dan membesarkan Masjid Nabi di Madinah⁹³ dan lain-lain lagi. Usaha-usaha kebajikan sosial dan pembangunan di atas adalah hasil daripada pengurusan Baitulmal yang baik pada masa Khalifah 'Uthman yang diteruskan oleh pemerintah kemudian daripadanya.

7. **Baitulmal Pada Zaman 'Ali b. Abi Talib (35-40 H./656-661 M.)**

7.1 Masalah Pentadbiran Baitulmal

Khalifah 'Ali telah memindahkan pentadbiran Baitulmal pusat dari Madinah ke Kufah.⁹⁴ Pada masa pemerintahannya, krisis kewangan berlaku setelah Mu'awiyah di Syam keluar daripada penguasaan pemerintahan pusat. Beberapa wilayah, seperti Fars dan Kirman enggan membayar bahagian cukai yang dipungut oleh mereka kepada pemerintah pusat.⁹⁵ Walau bagaimanapun, wilayah-wilayah lain seperti Anbar, Mada'in dan 'Ayn Tamr masih lagi menghantar hasil kutipan cukai mereka kepada pemerintah pusat di Kufah.⁹⁶

92 Ibn Sa'd, *op.cit.*, I, hal. 5 dn 33, dan S.M. Hasanuz Zaman, *op.cit.*, hal. 318.

93 S.M. Hasanuz Zaman, *op.cit.*, hal. 318.

94 J. Welhausen, *The Arab Kingdom and its Fall*, tr. Margaret Graham Weir, Beirut, 1963, hal. 131.

95 Syam al-Din Muhammad b. Ahmad b. 'Uthman al-Dhahabi, *al-'Ibar Fi Khabar Man Ghabar*, Kuwait, 1960, hal. 31.

96 Thabit Isma'il I-Rawi, *al-'Iraq Fi 1-'Asr al-Umawi*, Baghdad, 1965, hal. 68.

7.2 Perbelanjaan Baitulmal Pada Zaman 'Ali ibn Abi Talib Khalifah 'Ali, walaupun terpaksa menghadapi pelbagai masalah kewangan masih lagi berupaya menaikkan kadar pencen kepada penduduk-penduduk di Iraq.⁹⁷

7.3 Pengurusan Baitulmal dan Pentadbiran Tanah
Khalifah 'Ali meletakkan tiga kategori pemilikan tanah, iaitu pemilikan negara kepada tanah tidak bertuan seperti di Mesir, pemilikan bersama terhadap tanah yang ditakluki tanpa perjanjian, seperti tanah Khaybar dan tanah milik perseorangan, terutama tanah yang dimiliki melalui perjanjian.⁹⁸

Khalifah 'Ali menggunakan sumber kewangan Baitulmal untuk memperbaiki terusan-terusan yang rosak dengan memerintah gabenornya memantau kerja-kerja pemberkalihan. Kepada beliau membantu untuk memaju dan membangun tanah-tanah terbiar diutamakan supaya pemilik-pemiliknya tidak meninggalkannya.⁹⁹

7.4 Penstabilan Pentadbiran Baitulmal Dengan Memperkenalkan Mata Wang Islam

Khalifah 'Ali adalah salah seorang khalifah pertama yang memperkenalkan mata wang berupa wang syiling Islam¹⁰⁰ untuk menstabilkan lagi pentadbiran Baitulmal dan memperkuuhkan kedudukan ekonomi negara pada

97 Al-Isfahani, *Maqatil al-Talibin*, hal. 55; cf. Ali Hasanî, *Târikh al-'Iraq Fi Zil al-Hukm al-Umawi*, Kaherah, t.t., hal. 424.

98 Hasanuz Zaman, op.cit., hal. 310-311.

99 Ahmad b. Abi Ya'qub b. Wadih al-Katib (al-Ya'qubi), II, hal. 192

100 Louis Cheiko al-Yas'i, *al-Nasranîyyah wa Adabuha bayna 'Arab al-Jahiliyyah*, II, Beirut, 1923, hal. 385-87.

masa pemerintahannya. Dengan mempunyai mata wang sendiri, penilaian harga barangn lebih stabil.

7.5 Penentuan Taraf Kekayaan Dan Pemungutan Hasil Negara

Khalifah 'Ali tidak bertolak ansur dalam pemungutan hasil negara, termasuk *zakat*. Beliau telah menetapkan taraf sederhana untuk hidup secara mewah. Kepada beliau seseorang yang memperolehi pendapatan 4,000 dirham setahun sudah dianggap kaya.¹⁰¹ Langkah penentuan taraf minimum kekayaan ini untuk meletakkan tanggungjawab membayar *zakat* seadil mungkin dan sama rata di kalangan umat Islam. Sehubungan itu, pembahagian kekayaan di kalangan umat Islam lebih adil.

8. Pentadbiran Baitulmal Pada Zaman 'Umar b. 'Abd al-'Aziz (99-101 H./717-720 M.)

Pada zaman pemerintahan Khalifah 'Umar b. 'Abd al-'Aziz, Baitulmal diurustadbir seperti sebelumnya, malah ada beberapa pertambahan peraturannya untuk mengemas kinikan pentadbirannya. Antara pembaharuan pentadbiran Baitulmal yang dilakukan ialah:

8.1 Perluasan Senarai Penerima *Ghanimah* Dan Pembahagian *Khums* Secara Lebih Adil

Selain daripada penerima *ghanimah* asal yang ditetapkan oleh Rasulullah s.a.w., Khalifah 'Umar b. 'Abd al-'Aziz memperluaskan mereka yang menerima

101 Abu Muhammad 'Abd Allah b. Muslim b. Qutaybah al-Dinawri, 'Uyun al-Akhbar, Berlin, 1900, hal. 292.

bahagiannya kepada para utusan, pengantar surat dan wakil yang dihantar ke tempat-tempat tertentu dari medan perang.¹⁰² Beliau juga telah menasihatkan pegawai-pegawaiannya supaya menjalankan pembahagian lebih cermat dan adil.¹⁰³ Di samping itu, beliau mengembalikan pembayaran *khums* kepada Bani Hasyim (keluarga Rasulullah s.a.w.) yang telah diberhentikan sejak bermula pemerintahan Bani Umayyah.

8.2 Perubahan Kadar *Jizyah* dan Pungutan Zakat Mengikut Perubahan Keadaan

Khalifah 'Umar b. 'Abd al-'Aziz membuat perubahan dalam pungutan *jizyah*. Beliau menurun atau menaik kadarnya mengikut penurunan atau pertambahan status ekonomi dan bilangan pembayar *jizyah* itu. Tindakan ini dilakukan untuk memberi keadilan kepada orang-orang *dhimmi* yang tinggal di negara Islam.¹⁰⁴ Berhubung dengan levi zakat pula, beliau menukar polisi Khalifah 'Umar b. al-Khattab dengan membatalkan zakat ke atas kuda dan madu,¹⁰⁵ dan mengurangkan kadar zakat ke atas ikan daripada 20 peratus kepada 2.5 peratus, setelah dibuat had pengecualian atau rebat sehingga nilai 200 dirham.¹⁰⁶ Beliau juga telah mengenakan zakat ke atas galian mengikut kadar 2.5

102 Ibn Sa'd, op cit., V, hal. 260.

103 Ibid., hal. 287-8.

104 S.M. Hasanuz Zaman, op cit., hal. 183.

105 Abu 'Ubayd Qasim b. Sallam al-Harawi, op cit., hal. 1496.

106 Ibid., hal. 889.

peratus dan menambah kadar zakat kekacang dan biji benih seperti *zakat* gandum sebanyak 5 hingga 10 peratus.¹⁰⁷ Semua peraturan ini dilakukan bertujuan menambah pendapatan negara, ia juga tidak membebankan orang-orang yang tidak berupaya membayar cukai yang lebih tinggi daripada keupayaan mereka.

Khalifah 'Umar b. 'Abd al-'Aziz pernah mengarahkan pemungut-pemungut *zakat* supaya menghantar lebihan baki *zakat* kepada pentadbiran pusat, selepas diagihkan sebahagiannya di tempat di mana *zakat* itu dipungut. Tetapi, pada tahun-tahun berikutnya meminta mereka supaya menyimpannya di tempat kutipan itu dilakukan.¹⁰⁸ Ini mungkin setelah pentadbiran pusat tidak lagi memerlukan kapadanya. Beliau memasukkan orang-orang bukan Islam ke dalam senarai penerima untuk menjinak hati mereka menerima Islam sebagai agama mereka.¹⁰⁹ Seterusnya beliau telah memasukkan peutang miskin dan orang-orang miskin yang tidak berupaya membayar maskawin ke dalam senarai penerima *zakat*.¹¹⁰ Pada masa ini, pembahagian *zakat* adalah saksama kepada seluruh rakyat tanpa mengira orang-orang Arab atau bukan Arab.¹¹¹ Untuk kebaikan sosio-ekonomi pada zamannya, beliau telah menetap-

107 Ibid., hal. 1391-2.

108 Ibid., hal. 1901.

109 Ibn Sa'd, op.cit., V, hal. 258.

110 Ibid., hal. 276.

111 Abu 'Ubayd Qasim b. Salim al-Harawi, op.cit., hal. 574.

kan baki zakat yang telah diagihkan disimpan untuk tahun berikutnya.¹¹² Daripada wang zakat juga dibayar pence 3 dirham untuk orang miskin, 50 dirham kepada orang-orang cacat,¹¹³ malah daripada wang zakat disediakan makanan kepada banduan.¹¹⁴

8.3 Percukaian Ke Atas Tanah *Kharaj* Dan '*Usyr*

Khalifah 'Umar b. 'Abd al-'Aziz telah menukarkan taraf tanah *kharaj* kepada tanah '*usyr*, selepas pemiliknya memeluk Islam. Dengan sendirinya percukaianya bertukar daripada cukai *kharaj* kepada cukai '*usyr*.¹¹⁵ Polisi ini dilakukan untuk memberi keadilan kepada pemiliknya supaya tidak terus menerus membayar cukai *kharaj* yang membebankan.

8.4 Penyusunan Semula Sistem Pentadbiran Baitulmal

Pada zaman pemerintahan 'Umar b. 'Abd al-'Aziz, pentadbiran Baitulmal disusun semula, dengan dibahagi pentadbirannya kepada beberapa jabatan berasingan. Ini bererti setiap hasil dimasukkan ke dalam jabatan berasingan, seperti hasil *khums*, *zakat* dan *ghanimah* diletakkan di bawah pentadbiran jabatannya sendiri, begitu juga hasil-hasil lain.¹¹⁶

112 Ibn Sa'd, op.cit., V, hal. 257

113 Abu Ja'far Muhamamad b. Janr al-Tabari, op.cit., II, hal. 1367

114 Abu Yusuf Ya'qub b. Ibrahim, *al-Kharaj*, Kaherah, 1302, hal. 88.

115 Abu al-Hasan al-Baladhuri, op.cit., hal. 361.

116 Ibn Sa'd, op.cit., V, hal. 295.

Dengan pentadbiran Baitulmal yang sistematis pada masa ini, hasil pungutan daripada cukai keseluruhannya telah meningkat daripada 40 juta kepada 80 juta dirham.¹¹⁷ Untuk mengelak daripada penyelewengan pula, Khalifah 'Umar b. 'Abd al-'Aziz menghapuskan semua jenis hadiah dan apa juga jenis cukai yang sebelumnya boleh diterima oleh mana-mana gabenornya.¹¹⁸

9. Kesimpulan

Baitulmal adalah sebuah institusi kewangan awam terpenting dalam sejarah tamadun Islam. Institusi ini telah wujud pada zaman Rasulullah s.a.w. lagi dan dirasmikan penubuhannya oleh Khalifah 'Umar b. al-Khattab pada tahun 16 H. Badan kewangan ini menjadi perbendaharaan negara dan Ketua Bendahari (*sahib Baitulmal*) dan beberapa pegawai pembantunya menjalankan pentadbirannya di pusat pentadbiran negara Islam di Madinah dan ia mempunyai cawangan di seluruh negara. Institusi ini terus wujud di setiap negara Islam sehingga terbubarnya Empayar 'Uthmani pada tahun 1924.¹¹⁹ Dalam penulisan ini, perbincangan pentadbiran Baitulmal mencakupi lima period klasik Islam sahaja, kerana hanya dalam lima masa ini sahaja Baitulmal diurustadbir dengan cemerlangnya. Zaman-zaman itu bermula pada zaman Rasulullah s.a.w., diikuti pula zaman empat khalifah awal dan pada zaman Khalifah Bani Umayyah yang ke lapan, iaitu Khalifah 'Umar b. 'Abd al-'Aziz.

117 S.M. Hasanuz Zaman, *op cit.*, hal. 218.

118 *Ibid.*, hal. 288.

119 Kamal A. Faruki, *The Evolution of Islamic Constitutional Theory and Practice*, National Publishing House Ltd. Karachi., 1971, hal. 230.

Di Malaysia institusi ini berfungsi semula pada tahun 1915 yang sebelumnya diletakkan di bawah pentadbiran pejabat Mufti, setelah tertubuhnya Majlis Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu Kelantan pada tahun tersebut, yang diikuti kemudiannya oleh negeri-negeri lain.¹²⁰ Di bawah Majlis Agama atau Jabatan Agama negeri, Baitulmal bukan lagi berfungsi sebagai sebuah perpendaharaan negeri atau negara. Ia hanya menjadi sebuah jabatan kecil di bawah Majlis Agama untuk mengendalikan pentadbiran sumber kewangan hasil daripada harta lebihan pusaka yang tidak berwaris, harta wakaf, nazar, barang jumpaan dan beberapa sumber lain.

Walau bagaimanapun, harta di bawah pentadbirannya telah berkembang sehingga pada masa kini meningkat sampai ke angka berjuta-juta ringgit. Sumber kewangan dan harta yang banyak ini memerlukan kepada satu sistem pentadbiran yang cekap untuk mengembangkannya supaya boleh dimanfaatkan oleh umat Islam seluruhnya.

Pentadbiran kewangan pada masa Rasulullah s.a.w. adalah terbaik, di mana kesemua hasil negara diagihkan secara segera untuk memenuhi keperluan umat Islam dan pertahanan negara. Tetapi, pada zaman Khalifah 'Umar, perpendaharaan terpaksa ditubuhkan untuk mengurustadbir sumber kewangan yang makin bertambah akibat daripada perluasan wilayah taklukan umat Islam pada masa itu. Sumber kewangan Baitulmal telah digunakan untuk membayar pencegah kepada keluarga Rasulullah s.a.w., eluan pegawai-pegawai tadbir, bekas-bekas tentera, orang-orang miskin, anak-anak yatim dan semua orang-orang yang berada dalam kesusahan, sama ada orang-orang Islam atau bukan Islam.

120 W.R. Roff, "The Origin and Early Years of the Majlis Ugama" dalam W.R. Roff (ed.), *Kelantan: Religion Society and Politics In A Malay State*, Oxford University Press, Kuala Lumpur, 1974, hal. 131, 136 dan 139.

Daripada hasil simpanan Baitulmal ini digunakan juga untuk pembangunan negara. Pentadbiran Baitulmal ini terus dikemaskini-kan lagi oleh Khalifah 'Umar b. 'Abd al-'Aziz dan pemerintah-pemerintah kemudian.

Tradisi berhemat dan cermat dalam penggunaan harta Baitulmal diteruskan oleh generasi terkemudian. Di samping itu, mana-mana pemerintah yang menyalahgunakan harta Baitulmal sentiasa ditegur supaya mereka berhati-hati dan selalu peka dengan kepentingan ummah Islam seluruhnya.

Sistem pentadbiran Baitulmal adalah satu sistem terulung di dunia. Institusi ini telah melambangkan bahawa negara Islam adalah sebuah negara kebajikan, yang lebih luas lagi pengertiannya daripada konsep "welfare state" di Barat sekarang.¹²¹ Baitulmal adalah sebuah institusi yang sentiasa menjaga kepentingan dan kebajikan umat Islam dan berprihatin terhadap setiap keperluan mereka. Semoga konsep Baitulmal negara Islam pada zaman kegemilangannya dapat direalisasikan pengamalannya pada zaman globalisasi dan teknologi maklumat dan komunikasi ini menurut roh yang sebenar untuk mengembalikan pengamalan sistem ekonomi Islam dalam kehidupan umat Islam kini.

121 Lihat perbincangan lanjut dalam Dr. Muhammad Muslehuddin, *Economics And Islam*, Islamic Publications Ltd., Lahore, 1974.

BAB 2

BAITULMAL: KONSEP ASAL DAN AMALAN MASA KINI

Zakariah Abdul Rashid

Pendahuluan

Satu daripada aspek-aspek penting pembangunan ekonomi dan sosial ialah pengurusan ekonomi dan kewangan negara. Peradaban Islam telah menyumbang kepada kaedah pengurusan ekonomi dan kewangan negara melalui institusi Baitulmal. Dasar perolehan dan perbelanjaan Baitulmal, pada hari ini dikenal sebagai dasar fiskal, pada zaman awal Islam telah menjadikan masyarakat Islam unggul ditengah-tengah peradaban dunia. Sejarah dunia telah menyaksikan tamadun besar ini mengukir kejayaan hidup manusia terutama pada zaman dua Umar. Ini membuktikan sesuatu bangsa perlu menguasai bukan sahaja ilmu yang dapat membantu pembentukan akhlak dan sahsiah individu malah juga yang dapat membangun ekonomi dan sosial. Pada hari ini, kelemahan umat Islam menguasai ilmu yang disebut kedua itulah yang telah dikenalpasti sebagai satu daripada faktor-faktor penting yang menyumbang kepada kelemahan umat tersebut. Rasulullah s.a.w. telah mengasaskan Baitulmal pada zaman pemerintahan beliau. Kemudian amanah ini dipegang oleh khalifah-khalifah selepas beliau. Tetapi dengan kemunduran masyarakat Islam yang berlaku selepas zaman tersebut dan fahaman sekularisme yang sangat

meluas, konsep Baitulmal manjadi kabur sehingga pada hari ini ia terputus sama sekali daripada konsep asalnya.

Pada hari ini, masyarakat Islam memahami dan melaksanakan konsep Baitulmal yang jauh berbeza dengan yang terdapat pada zaman ia mula diperkenalkan. Di Malaysia, umat Islam mengenali Baitulmal sebagai satu dana kecil yang ditadbir oleh majlis-majlis agama Islam negeri. Apabila kita menilai kemampuan dana ini melaksanakan tanggungjawab seperti yang telah dilakukan pada zaman awal Islam, kita menjadi lemas. Ini membuktikan bagaimana kita telah tersesat dalam arus pembangunan masa kini, yang memutuskan kesinambungan peradaban awal Islam. Adalah tidak tepat jika kita menilai peranan Baitulmal negeri-negeri berdasarkan konsep asalnya. Umat Islam mengharap agar konsep asal Baitulmal dapat diamalkan kerana mereka menganggap bahawa ia merupakan tonggak utama penggerak pembangunan ekonomi dan sosial. Jalan ke arah pencapaian hasrat tersebut penuh dengan liku-liku yang tajam dan cabaran yang getir, dan penulis menganggap kemungkinan memenuhi hasrat ini dalam jangka masa terdekat adalah tipis.

Dalam kertas ini penulis ingin mengetengahkan konsep tulen Baitulmal bukan sekadar sebagai sebuah "rumah harta" yang memperoleh dan membelanjakan harta negara tetapi jauh lebih penting sebagai satu wadah untuk menggerakkan sumber-sumber ekonomi dan mempengaruhi kestabilan dan pertumbuhan ekonomi dan sosial. Melalui bagaimana kerajaan memperolehi dan membelanjakan hasilnya, kegiatan, kestabilan dan pertumbuhan ekonomi dapat dipengaruhi. Dalam negara-negara Islam yang keseluruhannya mempunyai pasaran wang yang terbatas, dasar Baitulmal yang berkesan dapat memainkan peranan yang sangat berpengaruh dalam mencapai kestabilan ekonomi dan menggerakkan sumber-sumber ekonomi dengan lebih cekap.

Kertas ini ingin membincangkan konsep asal Baitulmal yang diamalkan pada zaman awal Islam dan perlaksanaan konsep ini dalam negeri-negeri di Malaysia, khususnya dalam melihat kepada sumber-sumber perolehannya. Bahagian II akan membincangkan latarbelakang sejarah penubuhan Baitulmal pada zaman awal Islam. Bahagian III pula akan membincangkan perlaksanaan konsep ini dalam negeri-negeri di Malaysia, khusus dengan satu kajian kes Baitulmal Majlis Agama Islam Selangor (MAIS). Bahagian IV akan membincangkan hasil pendapatan kerajaan-kerajaan pusat, negeri dan tempatan di Malaysia, diikuti dengan Bahagian V yang akan memuatkan ringkasan dan rumusan kertas ini.

Sejarah latarbelakang

Kemajuan sesebuah negara bergantung kepada kemampuan ia mengumpul dan membelanjakan hasil. Rasulullah s.a.w. sebaik sahaja membangunkan Negara Islam Madinah telah mengutamakan masalah pembiayaan awam ini. Selain daripada sumbangan orang ramai yang diperolehi untuk membiayai perbelanjaan peperangan dan memenuhi keperluan masyarakat, baginda juga mengamalkan perintah berzakat.

Selain zakat, baginda juga memperolehi sumber-sumber hasil yang lain. Pada zaman itu, harta rampasan perang menjadi satu daripada sumber-sumber hasil negara. Sebaik-baik sahaja tamat sesuatu perperangan, baginda memerintahkan agar satu perlima (*khumus*) daripada *anfal* (*Quraan 8:1 dan 8:41*) diserahkan kepada

1 Maksud ayat 8:41: "Dan ketahuilah bahawa apa sahaja yang kamu dapat sebagai harta rampasan perang maka sesungguhnya saperlima (dibahagikan) untuk (jalan) Allah dan untuk rasulNya dan kerabat rasul dan anak-anak musafir yang keputusan) jika kamu beriman kepada Allah dan kepada apa yang diturunkan oleh Kami kepada hamba Kami (Muhammad) pada "Hari al-Furqan" iaitu hari berfemunya dua angkatan tentera (islam dan kafir di medan perang Badar) dan (ingatlah) Allah amat berkuasa atas tiap-tiap sesuatu"

Baitulmal. Dalam tahun kedua Hijrah, Abdullah bin Jahjah telah memenangi Perang Sariyah yang berlaku di Nakhlah, berhampiran dengan Madinah. Harta rampasan perang yang berupa binatang-binatang dagangan dimasukkan dalam *Baitulmal*. Dalam tahun yang sama, umat Islam memenangi Perang Badar dan mendapat harta rampasan yang banyak. Demikianlah selepas perang tersebut berlaku lagi peperangan demi peperangan yang kebanyakannya dimenangi oleh umat Islam dengan habuan harta rampasan yang banyak. Oleh yang demikian, *khumus* menjadi satu daripada sumber perolehan Baitulmal dalam zaman baginda.

Satu lagi sumber Baitulmal ialah *fay'*, yakni hasil cukai yang dipungut oleh tentera Islam yang menawan tanpa peperangan sesebuah wilayah. Apabila wilayah tersebut mengikat perjanjian damai dengan tentera Islam harta kekal menjadi milik mereka yang ditawan tetapi mereka mesti membayar *fay'*. Sejarah Islam telah merekodkan bahawa Rasulullah s.a.w. mengenakan cukai kepala (*jizyah*) ke atas kaum *Nasrani* dan *Magian*. Rasulullah s.a.w. mengenakan '*ushur* (cukai) kepada barang-barang import daripada pedagang-pedagang bukan Islam. Tindakan ini sebagai balasan kerana mereka telah terlebih dahulu mengenakan cukai kepada pedagang-pedagang Islam yang berdagang dengan mereka. Selain daripada hasil-hasil Baitulmal tersebut, Rasulullah s.a.w. telah memerintahkan orang-orang Islam membayar zakat fitrah dalam bulan Ramadhan.

Pada masa pemerintahan Rasulullah s.a.w. pentadbiran zakat berada dalam peringkat permulaan. Bagindalah orang yang telah mengasaskan satu sistem pungutan dan pengagihan dana awam secara yang teratur². Dalam satu riwayat berhubung dengan

2 Kita dapat mengagak bahawa *Bayt al-Mal* ditubuhkan dalam tahun selepas hijrah berikut daripada penenjmaan harta rampasan perang dan pungutan zakat (zakat diwajibkan pada tahun ke 2 Hijrah).

pembahagian *ghanimah*, beliau telah meminta pandangan orang ramai³. Pungutan zakat (dan sumber-sumber lain perolehan negara) telah diasaskan sebegini jelas sehingga orang ramai faham dan sedar akan tanggung jawab mereka untuk menjalankan ibadah tersebut. Pada zaman Rasulullah s.a.w., Baitulmal hanya berperanan sebagai tempat persinggahan harta kerana sebaik-baik harta terkumpul baginda akan segera mengagihkannya tanpa menunggu masa yang lama. Baginda telah melantik seorang yang khusus dipertanggungjawabkan untuk mengurus pentadbiran Baitulmal. Baginda sendiri yang memantau dana tersebut dan meminta laporan kewangan selewat-lewatnya tiga hari dari sesuatu harta dimasukkan⁴. Pada zaman baginda lagi satu sistem perakaunan Baitulmal telah ujud yang menyenaraikan harta yang masuk dan yang dibelanjakan.

Rasulullah s.a.w. telah mengasaskan satu sistem pengurusan dengan kepastian kualiti yang sangat tinggi yang timbul daripada tanggungjawab agama dan tahap tauhid yang sempurna⁵. Nabi s.a.w. telah menunjukkan contoh bagaimana harta awam diurus apabila baginda membezakan harta milik persendirian dengan milik awam. Pada Hari Raya Qurban baginda telah menyembelih

-
- 3 Pembahagian ghanimah Ghazawah Bani al-Nadir, nabi saw bersabda, "Sekiranya kamu (Ansar) suka, aku akan bahagikan harta-harta rampasan perang Bani al-Nadir ini (yang Allah berikan kepada kita) kepada kamu (Ansar) dan mereka (Muhaajirin), dengan mengekalkan keadaan mereka tetu tinggal bersama di rumah-rumah kamu seperti biasa. Jika kamu suka, aku akan berikan kepada mereka". Orang-orang Ansar memberikan semuanya kepada Muhaajirin.
 - 4 Sabda Rasulullah s.a.w. kepada Hanzalah, "Dampingilah aku dan berikan laporan terperinci kepada ku selewat-lewatnya tiga hari (dari tankh kemasukan harta)
 - 5 Ali b. Abi Talib menyatakan sabda Rasulullah s.a.w. kepada Abdullah b. Zarir (sebagai tetamu) yang meminta agar ia disajikan dengan makan yang lebih baik, "Tiada satupun daripada harta Allah s.w.t. (harta awam) yang boleh diambil oleh khalifah kecuali dua mangkuk sahaja. Mangkuk pertama untuk ia dan keluarganya dan mangkuk kedua ia menyerahkannya kepada awam (yakni tetamunya)

dua ekor kambing biri-biri, seekor bagi pihak baginda dan keluarganya dan seekor lagi bagi pihak awam. Begitu juga dalam pengagihan dana awam ini, baginda telah mengeluarkan sebiji kurma (pembayaran zakat orang ramai) yang telah pun berada dalam mulut cucu baginda s.a.w. kerana buah kurma itu mesti diagihkan secara yang disyariatkan.

Pada zaman pemerintahan khalifah Abu Bakr al-siddiq, beliau telah meneruskan pengurusan Baitulmal seperti yang dilakukan oleh Rasulullah s.a.w. Abu Bakr telah menggunakan institusi ini sebagai penyimpan lebihan wang zakat yang tidak teragih dan dijadikannya sebagai harta negara. Ini bermakna Baitulmal, sesuai dengan makna kata-namanya sebagai "rumah harta", berfungsi mengurus dana negara. Mengikut bulat-bulat cara Rasulullah s.a.w. mengurus Baitulmal, Abu Bakr menyegerakan agihan secepat yang mungkin.

Peranan Baitulmal menjadi semakin berkembang pada zaman pemerintahan khalifah Umar al-Khattab. Ekoran daripada pembesaran kerajaan Islam, beliaulah orang yang pertama menyusun strategi pengurusan Baitulmal dengan tujuan untuk menambah harta dana tersebut demi menghadapi perbelanjaan negara yang semakin mendesak. Demi melaksanakan tanggung-jawabnya kepada masyarakat Islam yang mendiami kawasan yang semakin luas, beliau telah membuka cawangan-cawangan wilayah Baitulmal di setiap wilayah jajahan kerajaan dengan ibu pejabatnya kekal di Madinah⁶. Buat pertama kalinya dasar belanjawan Baitulmal mengalami perubahan daripada menghabiskannya seberapa

6 Atas nasihat Khalid ibn Walid (yang mencontoh pengamalan Syria), Umar menyimpan rekod dan hasil dan perbelanjaan dan membuka jabatan-jabatan untuk melincinkan pentadbiran. Sesetengah riwayat menyatakan itu adalah cadangan al-Hurmuzan, pemerintah kerajaan al-Ahwaz yang ditawan sewaktu peperangan terhadap Iraq. Buku perakaunan hasil dan perbelanjaan atau jabatan-jabatan ini dikenal sebagai diwan. (ibn Khaldun: al-Muqadimah, p. 278).

segera seperti yang dilakukan oleh Rasulullah s.a.w. dan Abu Bakr kepada yang bersifat belanjawan lebihan, yakni perbelanjaan kurang daripada perolehan. Menyedari akan implikasi besar dasar belanjawan ka atas pembangunan dan kestabilan ekonomi dan sosial negara⁷, Umar sangat menitikberatkan soal pengagihan ini

Umar telah menjadikan institusi ini bertanggungjawab menentukan pendapatan pekerja-pekerja awam (termasuk imbuhan kepada khalifah)⁸, mengagihkan dana kepada orang ramai serta mewujudkan jadual pembayaran dan agihan yang sistematis. Institusi Baitulmal telah dijadikan instrumen penting dalam mewujudkan kestabilan masyarakat melalui program pengagihannya. Pada zaman dahulu, Khalifah menggunakan wang Baitulmal yang terkumpul daripada kutipan zakat untuk membiayai jihad. Khalifah menggunakan dana Baitulmal juga untuk mengatasi masalah sosial khususnya membantu golongan fakir-miskin tanpa mengira anutan agama. Mengikut satu laporan, khalifah Umar pernah memberi bantuan dengan menggunakan wang dari dana Baitulmal kepada seorang tua bukan islam yang sedang meminta sedekah dari rumah ke rumah. Ringkasnya, menurut konsep asalnya, sumber hasil Baitulmal merangkumi hasil cukai seperti

-
- 7 Umar menyebut, "Semua orang berhak menerima habuan dari Bayt al-Mal. Aku hanya salah seorang dari kamu. Aku akan berikan kepada semua (orang yang layak) dengan kadar yang berbeza-beza mengikut keutamaan masing-masing. Ada yang lebih dahulu memeluk Islam, ada yang berjihad bersama-sama Rasulullah menentang musuh, ada yang memeluk Islam setelah lebih dahulu menentangnya, ada yang kaya dan ada yang miskin. Masing-masing akan menerima kadar yang ditentukan baginya dari harta Bayt al-Mal ini"
- 8 Umar berkata "Saya adalah seorang saudagar dan kamu telah menghabiskan masa saya dengan urusan-urusan kamu maka apakah pendapat kamu sama ada halal bagi saya daripada harta Bayt al-Mal ini". Para sahabat menetapkan 6,000 dirham setahun sebagai imbuhan seperti yang dilakukan oleh Abu Bakr terdahulu. Tetapi Umar Abd. Aziz selain menyumbang dari harta persendiriannya kepada Bait al-mal tidak mengambil imbuhan kerana menurut beliau, "... Umar al-khatib tidak mempunyai harta sedangkan aku mempunyai harta yang cukup".

berikut - zakat, *kharaj*, *jizayah*, fitrah, *Fay'*, *khumus al-Ghanimah* dan cukai kastam – dan hasil bukan cukai – sedekah dan pemberian-pemberian lain.

Sumber hasil Baitulmal

Zakat

Al-Quran dan hadis menghuraikan asas zakat sebagai perkara-perkara yang merangkumi ternakan yang digembalakan seperti unta, lembu, dan kambing; hasil pertanian seperti biji gandum (Al-An'am:141)⁹, buah kurma dan anggur dan wang emas dan perak (At-Taubah:34)¹⁰. Hadis menghuraikan kadar, pengecualian dan kriteria pengenaan zakat. Hadis mengecualikan zakat ke atas barang kegunaan peribadi. Kita namakan asas zakat ini sebagai *asas zakat tradisional*.

Asas zakat tradisional mencerminkan bentuk-bentuk harta yang terdapat pada zaman Nabi s.a.w.. Kecuali hasil pertanian yang berupa aliran *output*, kesemua harta-harta yang dinyatakan di atas berupa stok. Satu-satunya *output* yang dikenakan zakat ialah *output* daripada kegiatan pertanian. Pada zaman itu, kecuali kegiatan pertanian kegiatan-kegiatan perkilangan dan perkhidmatan yang dapat mengalirkan *output* masih berada di tahap yang sangat

9 * Dan Dialah yang menjadikan kebun-kebun yang berjunjung dan yang tidak berjunjung pohon kurma, tanam-tanaman yang bermacam-macam buahnya, zaitun dan delima yang serupa (bentuk dan warnanya), dan tidak sama (rasanya). Makanlah dan buahnya (yang bermacam-macam itu) bila dia berbuah, dan tunaikanlah haknya di hari memetik hasilnya (dengan dikeluarkan zakatnya); dan janganlah kamu berlebih-lebihan. Sesungguhnya Allah tidak menyukai orang-orang yang berlebih-lebihan." (al-An'aam: 141)

10 * " Dan orang-orang yang menyimpan emas dan perak dan tidak menafikkannya pada jalan Allah, maka bentahukanlah kepada mereka, (bahawa mereka akan mendapat) sisa yang pedih." (at-Taubah: 34)

rendah. Menarik juga kita nyatakan bahawa stok tanah yang menumbuhkan pokok-pokok pertanian tidak dikenakan zakat tetapi zakat dikenakan ke atas aliran *output* pertanian. Ini bermakna kita boleh membahagikan asas zakat kepada asas zakat yang berupa stok harta dan yang berupa aliran *output*.

Struktur ekonomi yang terdapat pada zaman Nabi s.a.w. jauh berbeza dengan yang terdapat pada zaman ini. Struktur zaman ini menyaksikan pelbagai kegiatan ekonomi, merangkumi bukan sahaja pertanian malah juga perlilangan, pembinaan dan perkhidmatan. Perubahan struktur ini menjadikan *output* bukan pertanian menjadi penyumbang yang lebih penting kepada keluaran negara.

Isirumah pada zaman ini memegang pelbagai jenis aset, fizikal dan kewangan. Aset yang disebut pertama itu merangkumi pelbagai jenis barang pengguna tahan lama seperti rumah dan kereta dan lain-lain, dan yang disebut kemudian pula terdiri daripada bon dan saham, matawang, deposit semasa dan deposit bertempuh dan pelbagai tuntutan kepada insuran keluarga dan dana-dana pencen. Mereka melabur berdasarkan kepada keperluan dan perancangan masing-masing. Ada yang mementingkan pulangan yang rendah demi mendapatkan keselamatan pelburannya, manakala yang lain pula bersedia mengambil risiko kerugian semata-mata untuk mendapatkan dividen atau pulangan yang tinggi. Ada pula yang ingin mendapatkan laba modal, bersedia untuk menunggu dalam jangka masa yang lama dan kurang berminat dengan pendapatan masa kini. Pasaran modal diwujudkan untuk menyalurkan dana daripada pemberi hutang kepada pembiutang. Ini membolehkan isirumah menukar instrumen-instrumen pelaburan mereka dengan pantas dan mudah sesuai dengan corak porfolio yang diingini.

Berdasarkan kepada perkembangan ini para ulama telah menambah senarai barang-barang yang wajib dikenakan zakat. Kita namakan asas zakat yang ditambah oleh ijihad seperti ini sebagai asas zakat moden. Antara perkara yang termasuk dalam

asas zakat moden ialah deposit bank, harta perniagaan syarikat, (mesin, alat perkilangan, bangunan, tanah, dan lain-lain) dan saham dan bon. Begitu juga zakat hasil pertanian telah ditambah senarainya dengan memasukkan padi, jagung, kacang hijau dan kacang soya¹¹. Namun demikian, keputusan muktamad berhubung dengan asas zakat moden ini masih jauh daripada memuaskan. Ramai ulama yang masih berpegang teguh kepada pendapat tradisional dan mengabaikan perubahan besar struktur ekonomi zaman dahulu dan masa kini.

Asas zakat moden ini, walau bagaimanapun, masih mempunyai rangkuman yang terbatas. Misalnya, ternakan yang dikenakan zakat masih sama dengan yang terdapat dalam asas zakat tradisional. Ternakan lain seperti ternakan daripada jenis burung, akuakultur, ternakan daging yang lain seperti rusa, dan ternakan untuk menjual benih ikan atau ikan perhiasan masih terkeluar dalam senarai asas zakat modern. Begitu juga, hasil pertanian daripada tanaman bukan makanan seperti kelapa sawit, getah, kapas, dan sebagainya juga terkeluar daripada rangkuman asas zakat moden.

Fay'

Fay' ialah hasil cukai yang dipungut oleh tentera Islam yang menakluki sesebuah wilayah tanpa perang. Apabila wilayah tersebut mengikat perjanjian damai dengan tentera Islam harta kekal menjadi milik penduduk wilayah tersebut tetapi mereka mesti membayar *Fay'*. Maksud al-Quran, al-Hasyr:6, "Dan apa yang Allah kurniakan kepada rasulNya daripada peninggalan harta mereka (yang telah diusir itu kamu tidak berhak mendapatkannya) kerana kamu tidak memecut seekor kuda pun dan tidak menunggang seekor unta pun (untuk berperang mengalahkan

11 Hassan Ibrahim (1989)

mereka) tetapi Allah memberikan kekuasaan kepada RasulNya mengalahkan sesiapa yang dikehendakinya (dengan tidak payah berperang) dan Allah amat berkuasa atas tiap-tiap sesuatu". (Al-Hasyr: 6)

Rasulullah s.a.w. mengekalkan tanah Khaibar kepada pemiliknya yang terpaksa membayar *fay'* dengan kadar setengah daripada penghasilan. Penduduk Fadak telah mengikat perjanjian damai dengan Rasulullah s.a.w. yang mengekalkan harta-harta (tanah pertanian dan hasilnya) menjadi milik mereka. Mereka membayar setengah daripada hasil pertanian yang diperolehi sebagai *fay'* dan Rasulullah s.a.w. pula menjamin kehidupan mereka. Rasulullah s.a.w. telah menunjukkan bagaimana baginda membelanjakan harta-harta tersebut dengan membahagi-bahagikannya kepada akaun-akaun khas. Rasulullah s.a.w menggunakan hasil *fay'* yang dipungut daripada Bani Nazir untuk tiga tujuan, yakni untuk menyara hidup, membeli peralatan perang dan *fi sabillah*. Harta Bani Fadak digunakan untuk tujuan *ibn sabil*, manakala harta Khaibar untuk menyara kehidupan dan bakinya untuk menyara orang miskin Muhibirin.

Kharaj

Kharaj merupakan cukai tanah yang digunakan untuk menampung perbelanjaan awam yang tidak boleh diambil daripada dana zakat¹². Ia dikenakan kepada dan dikutip daripada individu yang memiliki tanah (tuan tanah). Perlu diingat bahawa berbeza dengan zakat pertanian yang merupakan cukai ke atas hasil (atau output), *kharaj* ialah cukai tanah yang merupakan harta tetap yang tidak boleh bergerak, yakni cukai atas stok. Zakat dikenakan juga atas stok. Amalan sesetengah negara mengenakan *kharaj*

12 Dana zakat mempunyai pengagihan yang telah ditetapkan (asnaf), walaupun bagaimanapun persoalan zakat dan *kharaj* mempunyai banyak perbezaan pendapat.

bersama-sama dengan zakat, walaupun ulama berbeza pendapat tentang perkara ini. Begitu juga, ulama berbeza pendapat tentang agihan perbelanjaan kedua-dua cukai ini, yang menurut sesetengah pendapat *kharaj* boleh dibelanjakan kepada perkara-perkara yang lebih meluas sedangkan zakat hanya dikhaskan kepada *asnaf* yang telah ditetapkan, walaupun pengertian lapan *asnaf* itu sendiri amat meluas sekali.

Dalam kitab Al-Amwal perkataan zakat, *kharaj* dan *jizyah* digunakan silih berganti dengan makna yang sama. Khalifah Umar Abd. Aziz r.a. memerintahkan gabenor Palestin, Abdullah bin Auf, membayar *jizyah* terlebih dahulu sebelum membayar zakat. Apa yang dimaksudkan oleh beliau dengan perkataan *jizyah* sebenarnya ialah *kharaj*. Abu Hanifah yang amat terkenal dengan cakupan zakat yang sangat luas, berpendapat bahawa segala bentuk *output* pertanian wajib dikenakan zakat dan beliau tidak mewajibkan zakat pertanian atas tanah yang terkena *kharaj*.

Bidang fikih telah menimbulkan persoalan tentang adakah wajib membayar zakat pertanian atas output disamping *kharaj* atas aset tanah bagi seorang tuan tanah Muslim yang mengusahakan kegiatan pertanian ke atas tanahnya sendiri? Golongan ulama' Hanafi berpendapat *kharaj* berlaku secara mutlak, maka persoalannya adakah zakat dapat digugurkan? Golongan ini seterusnya berpendapat bahawa dalam kes tanah yang telah dibayar *kharaj*, wajib zakat boleh digugurkan dan bahawa syarat wajib zakat itu kekal hanya apabila tanah tersebut tidak berstatus *kharajiya*¹³. Sebaliknya, *jumhur* ulama' berpendapat bahawa perintah zakat adalah wajib mutlak dan membayar *kharaj* tidak membantalkan zakat. Al-Qardawi merumuskan bahawa pendapat *jumhur* adalah yang kuat dan memberi kebebasan kepada orang

13 Abu Ubaid merwayatkan bahawa *kharaj* dan zakat tidak boleh sama-sama berlaku atas satu tanah.

Islam untuk tidak membayar zakat hasil pertanian kerana sudah membayar *kharaj* adalah sesuatu yang sukar untuk diterima.

Begitu juga ramai yang menolak pendapat bahawa *kharaj* boleh dianggap semacam hukuman kepada bukan Muslim dengan alasan bahawa *kharaj* adalah cukai atas tanah tanpa mengira tuan tanahnya Muslim atau bukan Muslim. Sebagai cukai atas aset yang tidak bergerak, *kharaj* tidak boleh dianggap sebagai hukuman malah lebih tepat lagi jika kita melihatnya sebagai tanggungjawab setiap orang yang menerima manfaat daripada kemudahan yang disediakan oleh kerajaan.

Berdasarkan pandangan ini ulama Hanafi berpendapat bagi tanah *kharajiya*, tuan tanahnya wajib membayar *kharaj* tetapi zakat hasil pertanian daripada *output* tanah tersebut gugur. Walau bagaimanapun, pendapat ini ditolak oleh *jumhur ulama'* yang berpendirian bahawa zakat masih wajib tanpa mengira sama ada tanah tersebut tanah *kharajiya* atau tanah *usyuria*. Pandangan kaum muslimin sejak zaman Umar tentang tanah *kharajiya* ialah tanah tersebut adalah hak rakyat jelata¹⁴ dan bahawa cukai yang dikenakan atasnya adalah semacam sewa. Seandainya tuan tanah masuk Islam atau berpindah miliknya kepada orang Islam, pemilikan orang-orang yang menguasainya hanyalah berupa pemilikan kekuasaan bukan pemilikan kepunyaan, seperti yang berlaku, bahawa cukai masih terus dipungut. Tanah tersebut adalah milik umat Islam bagi seluruh generasi yang tiada satu generasi pemerintah pun yang dapat membatalkan pungutan *kharaj* ke atas tanah tersebut.

Al-Mughni pula berpendapat bahawa zakat pertanian wajib dibayar oleh petani tetapi tidak oleh tuan tanah. Ada pula golongan yang berpendapat bahawa tuan tanah Muslim yang tidak

14 pemilikan orang-orang yang menguasainya hanyalah pemilikan kekuasaan bukan pemilikan kepunyaan.

mengusahakan pertanian, tidak dikenakan zakat kerana ketiadaan *output* pertanian tetapi wajib membayar *kharaj*. Begitu juga, tuan tanah *zimmi* yang tidak megeluarkan *output* pertanian dikenakan *kharaj*.

Dari sudut pandangan ahli ekonomi, masalah *kharaj* dan zakat pertanian boleh dilihat daripada pandangan perbezaan bentuk dalam asas cukai. Yakni, kita perlu membezakan antara cukai atas hasil (dalam hal ini *output* pertanian) disatu pihak dengan cukai atas aset tetap dipihak yang lain (dalam hal ini tanah). Berapa banyakkah output yang terhasil daripada kegiatan pertanian bergantung kepada pelaburan yang dilakukan ke atas tanah tersebut untuk meningkatkan kesuburnya, dan ini seterusnya menentukan jumlah cukai atas hasil yang bakal dipungut. Tanah yang memperolehi pelaburan yang banyak akan lebih subur dan akan mengeluarkan *output* yang banyak, dan seterusnya cukai atas hasil (zakat) akan banyak juga. Sebaliknya, cukai atas aset tetap (tanah) berdasarkan kepada sewa tahunan (baik tanah itu disewa atau milik sendiri) atau atas nilai pasaran semasanya jika ia ingin menjualnya. Sudah tentu nilai sewa tahunan dan nilai harga jualan semasa tanah bergantung ke atas kesuburan tanah juga, yakni tanah yang subur akan mempunyai nilai sewa tahunan dan harga jualan semasa yang lebih tinggi. Jika demikian halnya, tanah bukan pertanian, seperti tanah-tanah komersil dan industri, juga tidak terkecuali kerana tanah bukan pertanian mempunyai nilai sewa tahunan dan harga jualan semasanya tersendiri dan nilainya bergantung kepada kegunaan dan lokasi.

Tanah Usuriya dan Tanah Kharajiya di masa sekarang

Tanah usuriya: Terletak di Madinah, Taif, Yaman dan Bahrain, tanah-tanah ini didiami oleh penduduk yang telah sedia masuk Islam. Makkah yang ditakluki oleh Rasulullah s.a.w. yang kemudian menyerahkan tanah tersebut kembali kepada penduduknya yang telah kembali masuk Islam, juga termasuk dalam kategori tanah

ini. Tanah *usyuria* juga merangkumi tanah yang dikuasi melalui perperangan dan dikembalikan sebagai *ghanimah* (seperlima kepada pemerintah dan empat perlina kepada penakluk) seperti yang dilakukan kepada tanah Khaibar. Juga tanah yang tidak bertuan dianugerahkan oleh pemerintah kepada perajurit seperti yang dilakukan oleh Rasulullah s.a.w. dan para khalifah terhadap tanah Yaman, Yamama, Basra dan tanah-tanah lain. Dan akhir sekali tanah *usyuria* diperolehi dengan membaik-pulihkan tanah mati sehingga bermanfaat dan dapat menghasilkan *output* pertanian. Hasil daripada tanah *usyuria*, zakatnya atas hasil adalah 10% dan 5%.

Tanah *kharajiya*: Berbeza dengan tanah *usyuria*, tanah *kharajiya* diperolehi melalui dua cara: pertama melalui penaklukan¹⁵ dan berstatus *fay'* (seperti yang terdapat di Iraq, Ahwaz, Mesir, Parsi, Kurman, Isfahan, Ray dan Syria). Dan kedua melalui perjanjian damai seperti yang terdapat di Najran, Izrah, Dauma, Jazirah, Armenia dan Khurasan. Kerajaan memungut *kharaj* sebagai hasil cukai yang dimasukkan ke dalam perbendaharan negara kemudian dibelanjakan untuk keperluan ketenteraan, gaji dan keperluan-keperluan lain bagi memenuhi kepentingan umum dan kepentingan ekonomi dan kesejahteraan sosial.

Sesuai dengan kategori yang diberikan oleh ulama-ulama dan ahli-ahli sejarah, tanah tersebut ditakluki oleh umat Islam pertama dan tetap dikuasai oleh para pemiliknya. Persoalannya, adakah tanah-tanah tersebut masih berstatus tanah *kharaj* atau sebaliknya sehingga apa yang perlu dibayar hanyalah zakat sahaja? Ulama Hanafi berpendapat tanah-tanah tersebut (Mesir dan Syria) tidak

¹⁵ Negeri-negeri yang memerangi Islam dan tidak mengadakan perjanjian damai. Tanah tersebut dipindahkan pemilikan dari pemilik-pemilik persendirian kepada seluruh umat Islam dari generasi ke generasi. Tanah tersebut merupakan wakaf buat seluruh kaum Muslimin, dikenakan *kharaj* tahunan sesuai dengan produktiviti tanah tersebut. Tanah tersebut terus berada ditangan pemiliknya (sama ada ia Muslim atau zimmī). Cukai itu tidak gugur dengan masuk Islamnya pemilik. Cukai tersebut sama seperti sewa.

lagi dikategorikan sebagai tanah *kharaj* dan *kharaj* sudah tidak berlaku lagi atasnya¹⁶. Namun demikian, amalan sekarang cukai aset tetap (*kharaj*) terus dikenakan atas semua tanah pertanian tanpa mengira tanah tersebut tanah *kharaj* atau tanah jenis-jenis lain. Ada yang berpendapat adalah lebih tepat mengenakan zakat setiap tanah yang dimiliki oleh Muslim yang menghasilkan melebihi nisab. Dengan demikian, cukai aset tetap dikenakan atas pemiliknya atas dasar pemilikan, sedangkan zakat atas dasar hasil tanaman.

Khumus al-Ghanimah

Menurut al-Imam Ghazali, *Khumus*¹⁷ dibahagikan kepada lima bahagian seperti berikut: satu bahagian untuk Rasulullah s.a.w., digunakan untuk membiayai kebaikan masyarakat, satu bahagian lagi untuk keluarga Rasulullah s.a.w., sama ada kaya atau miskin dengan kadar lelaki:perempuan 1:2, dan baki tiga bahagian untuk yatim piatu, miskin dan *Ibn Sabil*. Perkara penting yang harus diberikan perhatian ialah kita boleh menyifatkan *khumus al-ghanimah* sebagai cukai yang dikenakan oleh negara untuk membiayai perbelanjaan seperti yang diterangkan di atas. Ulama sepakat berpendapat bahawa *ghanimah* merupakan sebarang perolehan perang yang berupa aset boleh ubah kecuali tanah¹⁸.

16. Tanah tersebut sudah dikembalikan ke Baitulmal setelah pemiliknya meninggal. Apabila seseorang membelinya dan Baitulmal maka tanah tersebut sudah tidak berstatus tanah *kharaj* lagi.

17. Ulama berselisih pendapat dalam soal ini. Menurut Abu Hanifah, selepas Rasulullah s.a.w. wafat, bahagian beliau dan keluarganya (kecuali keluarga yang miskin) terhapus. Menurut al-Imam-Malik persoalan *khumus* adalah masalah ijtihad.

18. Dalam peperangan Badar, tanah telah dikecualikan sebagai *ghanimah*.

Jizyah

Dalam rekod sejarah, Rasulullah s.a.w. pernah mengutus surat kepada Mua'z di Yaman, yang berbunyi "Setiap orang dewasa harus membayar satu dinar atau pakaian-pakaian miliknya yang senilai satu dinar". Khalifah Umar dan khalifah Ali juga dilaporkan pernah memungut *jizyah*. Umar yang bergelar *al-Faruq* mengenakan *jizyah* tetapi memanggilnya dengan nama zakat (yang dilipat gandakan kadarnya) untuk memenuhi permintaan kaum Nasrani Bani Taghibi agar jangan memanggilnya *jizyah*... Kaum tersebut enggan statusnya dibezaikan dengan kaum Muslimin dan mahu dipandang sama taraf dengan kaum Muslimin tentang kewajiban berzakat. Al-Qardawi berpendapat boleh mewajibkan para kafir *zimmi* dinegara-negara Islam membayar cukai sebagai ganti *jizyah*. Pembayaran cukai ini bertujuan untuk mempertahankan negara yang mengorbankan nyawa dan mengorbankan harta kekayaan.

Laporan daripada Umar dan Tabi'in mengatakan bahawa zakat boleh dibelanjakan kepada kafir *zimmi*. Ini bererti kita boleh juga mengambil cukai (atau zakat yang dilipat-gandakan) daripada kekayaan mereka untuk diagihkan kepada orang-orang miskin, sesuai dengan kewajipan Muslim dan bukan Muslim bersama memikul tanggung-jawab. Kedua-dua zakat dan cukai (zakat yang dilipat-gandakan) mempunyai matlamat yang sama, cuma berbeza atas nama dan sasaran pembayarnya sesuai dengan sifat, tujuan dan landasan wajib masing-masing.

Baitulmal, amalan di Malaysia

Warisan penjajahan British di Malaya telah menjadikan sistem pentadbiran negara, termasuk pengurusan ekonomi negara menjadi sekular. Semua perkara yang berkaitan dengan agama Islam dan adat-istiadat orang-orang Melayu menjadi tanggung-jawab sultan sesebuah negeri dan selebihnya adalah tanggung-jawab kerajaan.

Dalam hal ini, masalah Baitulmal termasuk hak mengumpul hasil dan membelanjakan dana tersebut terletak dalam bidang kuasa sultan negeri-negeri. Walau bagaimanapun, sistem sekular telah membataskan hak mengumpul hasil cukai Baitulmal sekadar zakat dan fitrah sedangkan hasil-hasil lain (*kharaj, jizyah dan usyur-usyur*) adalah dalam bidang kuasa kerajaan pusat, kerajaan negeri dan kerajaan tempatan. Oleh yang demikian, apabila kita membincangkan fungsi Baitulmal yang diamalkan sekarang, perkara yang disebutkan tadi harus diambil ingatan. Ini juga bermakna kita tidaklah boleh menilai fungsi Baitulmal negeri-negeri berdasarkan konsep asal Baitulmal. Nanti kita akan melihat bahawa Baitulmal negeri bolehlah dilihat sebagai sebuah akaun yang kerdil dalam Majlis Agama Islam negeri yang mengurus harta majlis. Walaupun ia masih merupakan "rumah harta" (atau mungkin lebih tepat lagi sebagai "kabinet harta") namun fungsinya untuk melaksanakan dasar fiskal tidak berjalan sama sekali.

Baitulmal negeri-negeri beroperasi di bawah Undang-undang Pentadbiran Negeri-negeri dan struktur organisasinya terletak di bawah Majlis Agama Islam Negeri. Seperti yang diperuntukan di bawah undang-undang di atas, tanggung jawab Baitulmal ialah mengendalikan secara syarak harta milik Baitulmal, yakni menerima harta pusaka baki *faraidh*. Bidang kuasa Baitulmal menjadi lebih sempit kerana zakat tidak dapat dimasukkan ke dalam dana tersebut sebagai sumber pendapatannya, fatwa menetapkan pengagihan pendapatan Baitulmal dan zakat tidak boleh disatukan. Untuk menambahkan sumber hasil, majlis agama islam negeri membenarkan Baitulmal melibatkan diri dalam projek-projek komersil seperti membangunkan bangunan-bangunan perniagaan, memajukan projek perumahan dan perniagaan runcit (seperti stesen minyak). Perbelanjaan Baitulmal meliputi bayaran cukai tanah dan insurans, penyelenggaraan bangunan, kereta motor, runcit (termasuk alat tulis) dan pos, percetakan risalah, yuran professional, dan perbelanjaan-perbelanjaan lain.

Baitulmal Majlis Agama Islam Negeri Selangor (MAIS)¹⁹

Baitulmal MAIS merupakan sebuah unit di bawah MAIS yang berfungsi di bawah kawalan Undang-undang Pentadbiran Agama Islam Negeri Selangor, 1952. Dalam Bahagian IV Fasal 94 undang-undang tersebut ada memperuntukan bahawa MAIS menjalankan fungsi mengurus dan mentadbir hal-ehwal wang amanah dangan mewujudkan Baitulmal. Sebagai satu unit dalam MAIS yang mengurus harta orang-orang Islam, ia menjalankan fungsi mengurus amanah pusaka (*faraidh*), wakaf dan hartanah.

Dalam menguruskan amanah pusaka, unit tersebut menguruskan pembayaran penebusan, pindah milik dan runding-cara dengan peguam. Lebihan *faraidh* menjadi harta Baitulmal. Begitu juga, dalam fungsi pengurusan harta wakaf, unit tersebut mengurus pindah milik, pemantauan dan pembangunan harta wakaf; sementara bagi fungsi pengurusan dan pelaburan hartanah, unit tersebut mengurus untuk, selain membeli tanah dan mendapat tanah daripada lebihan *faraidh*, pengurniaan tanah kerajaan negeri. Tugas-tugas utama bahagian ini ialah merancang, menilai dan membangunkan tanah-tanah tersebut. Ini dilakukan dengan melakukan pembayaran premium, pemilikan dan membuat cadangan membangunkan tanah tersebut. Unit juga membayar cukai-cukai pintu dan tanah dan khidmat pembentungan, mengurus, menyelenggara dan baik pulih bangunan MAIS dan mengurus perjanjian penyewaan.

Sumber hasil pendapatan Baitulmal MAIS terdiri daripada harta yang diserahkan/wakaf, sewaan hartanah dan pajakan, keuntungan bank daripada akaun tetap dan akaun semasa

19 Penulis merakamkan terima kasih kepada pegawai audit batul mal Selangor dan pengurus besar Pusat Zakat Selangor yang telah meluangkan masa dan memberi maklumat.

(terbesar), dividen, hasil tanah pusaka, pemberian kerajaan, keuntungan daripada jualan saham dan jualan aset tetap.

Pentadbiran Zakat merupakan sebahagian daripada fungsi Baitulmal, walaupun MAIS mempunyai dua akaun berasingan satu untuk Baitulmal dan satu lagi untuk zakat. Ini adalah disebabkan, MAIS berpendapat bahawa akaun zakat tidak boleh digabungkan dengan akaun Baitulmal kerana dasar pengagihan zakat menurut fatwa negeri yang perlu dipatuhi. Perolehan Zakat dikumpul daripada jenis-jenis zakat berikut: fitrah, tanaman, simpanan, perniagaan, harta dan galian. Perolehan yang berupa keuntungan daripada akaun semasa dikumpul daripada lebihan zakat yang tidak dibelanjakan dalam sesuatu tahun. Dana zakat kemudian dibelanjakan ke atas semua lapan asnaf yang telah dikenal pasti oleh MAIS. Baitulmal melaksanakan fungsi membantu golongan miskin dengan melaksanakan projek-projek ekonomi, misalnya menubuhkan kilang industri kampung atau membangunkan tanah pertanian untuk menjana pekerjaan kepada golongan miskin, atau memberi peralatan kepada golongan miskin untuk memudahkan mereka bergiat dalam pekerjaan.

Amalan kaum Muslimin zaman silam membahagikan Baitulmal kepada beberapa jenis berdasarkan hujah bahawa zakat mempunyai perancangan kewangannya yang tersendiri. Maka terdapat pelbagai jenis Baitulmal seperti Baitulmal yang menguruskan zakat, yang mengurus *jizyah* dan *kharaj*, yang menguruskan harta rampasan perang dan harta temuan (*rikaz*), dan yang menguruskan harta tidak berwaris (al-Qardawi, 2000). Pada zaman ini, pendekatan ini sama dengan mengurus Baitulmal menurut akaun-akuannya yang berasingan yang lazim diamalkan oleh sistem perakaunan masa kini. MAIS juga memisahkan akaun Baitulmal yang mengurus harta wakaf dan lebihan *faraidh* dengan yang mengurus kutipan dan perbelanjaan zakat dan fitrah. Saiz akaun Baitulmal Selangor sangatlah kerdil, berjumlah lebih kurang 5% daripada yang diurus oleh pusat zakat yang mengutip lebih

kurang RM50 juta setahun. Urusan kewangan zakat diurus oleh pusat zakat Selangor dan tidak diberikan nama Baitulmal.

Pusat Zakat Selangor yang beroperasi sebagai sebuah syarikat dan ditubuhkan pada tahun 1996 mengumpul dan membelanjakan semua kutipan pada tahun yang sama tanpa sebarang lebihan atau kurangan dalam belanjawannya. Kerana menurut ketetapan fatwa negeri, kaedah yang mengimbangkan belanjawan tahunan membataskan penggunaan zakat sebagai alat dasar fiskal yang boleh mempengaruhi kestabilan dan pertumbuhan ekonomi.

Kesimpulan

Baitulmal dapat melaksanakan peranannya hanya jika ia mempunyai kuasa sebagai sebuah kerajaan, yakni sebuah badan yang mempunyai kuasa memerintah sesebuah negara dan mempunyai kuasa untuk memungut hasil dan membelanjakannya. Strategi memungut dan membelanjakan hasil negara bertujuan untuk membangun dan menstabilkan ekonomi dan sosial. Malaysia yang mengamalkan sistem pemerintahan persekutuan mempunyai tiga lapisan kerajaan - kerajaan persekutuan, kerajaan negeri dan kerajaan tempatan – yang masing-masing diperuntukan bidang kuasa pemerintahan oleh Perlembagaan Persekutuan.

Infrastruktur yang diperlukan untuk mengujudkan institusi Baitulmal telah sedia wujud. Di peringkat kebangsaan, ia merupakan seluruh sistem kewangan sektor awam yang ditadbir oleh empat komponen, yakni kerajaan persekutuan, kerajaan-kerajaan negeri, badan-badan berkanun dan kerajaan-kerajaan tempatan. Hasil kerajaan persekutuan meliputi cukai langsung dan cukai tidak langsung. Cukai langsung terdiri daripada cukai pendapatan (dipungut daripada syarikat, individu dan petroleum) dan cukai-cukai lain (yang termasuk hasil daripada duti setem). Cukai tidak langsung

pula terdiri daripada duti eksport (dipungut daripada eksport minyak sawit, petroleum dan komoditi-komoditi lain), duti import dan cukai tokok, eksais, cukai jualan, cukai perkhidmatan dan cukai-cukai tidak langsung lain. Selain daripada hasil cukai, kerajaan persekutuan juga memperolehi hasil bukan cukai termasuk hasil daripada perkhidmatan kerajaan berupa perniagaan, faedah, dan hasil daripada pelaburan, lesen, bayaran perkhidmatan, cukai jalan, denda dan rampasan, hasil sewa daripada Wilayah-wilayah persekutuan, pemberian daripada kerajaan-kerajaan luar negeri dan agensi-agensi antarabangsa dan royalti/bayaran tunai atas petroleum dan gas. Hasil kerajaan tempatan (dewan bandaraya dan majlis-majlis perbandaran dan daerah) terdiri daripada cukai kadar taksiran dan hasil-hasil lain bukan cukai seperti sewa, lesen, bayaran denda, jualan, faedah dan dividen dan kurniaan. Hasil kerajaan negeri juga terdiri daripada hasil cukai (sebahagian besarnya adalah cukai tanah) dan hasil bukan cukai. Majlis Agama Islam negeri yang mentadbir Baitulmal tidak mempunyai kuasa pemerintahan namun ia memungut zakat dan fitrah. Keadaan pungutan dan pengagihannya jauh daripada memuaskan jika dibandingkan dengan objektif penubuhannya.

Sistem pengurusan pentadbiran negara yang memisahkan urusan pentadbiran awam dengan pentadbiran agama, fungsi asal Baitulmal kurang terselaras. Misalnya diperingkat negeri, belanjawan negeri tidak diselaraskan dengan zakat sewaktu penetapan belanjawan. Begitu juga diperingkat kebangsaan, belanjawaan negara kurang diselaraskan dengan zakat negeri-negeri. Masalah penyelarasan adalah rumit kerana zakat melibatkan hanya orang Islam sedangkan belanjawan (negeri atau negara) melibatkan seluruh rakyat, Islam dan bukan Islam.

Bagaimana dapat kita memulihkan sistem kewangan sektor awam sekarang agar menepati konsep asal Baitulmal? Menurut konsep asal Baitulmal, pengamalan zakat merupakan syarat asas, sebelum Baitulmal dapat memungut hasil daripada sumber-sumber

yang lain. Sama ada zakat menjadi sumber utama hasil atau tidak bergantung sama ada penduduk negara terdiri daripada majoriti Muslim atau bukan Muslim. Sumber-sumber hasil yang lain sebahagian besarnya telahpun diamalkan dengan nama yang lain dan pengamalannya tidaklah menjadi syarat asas pengamalan konsep asal Baitulmal. Kita perlu menyucikan urusan kewangan sektor awam supaya ia memenuhi sepenuhnya kehendak syariah (lulus syariah), yakni perbendaharaan-perbendaharaan negara dan negeri, kerajaan-kerajaan tempatan dan badan-badan berkanun tidak menerima sumber-sumber yang haram sebagai perolehan hasilnya, misalnya hasil daripada permit dan lesen dan cukai daripada kegiatan-kegiatan yang haram. Walaupun demikian, harta rampasan yang diambil daripada kegiatan haram masih boleh menjadi perolehan Baitulmal.

Pengurusan kewangan sektor awam di Malaysia dilaksanakan oleh keempat-empat komponen di atas dengan kementerian kewangan bertindak sebagai penyelaras. Ini bermakna hasil sektor awam yang berupa cukai dan bukan cukai dilaksanakan oleh keempat-empat komponen tersebut. Hasil majlis agama Islam negeri-negeri yang berupa cukai (seperti zakat dan fitrah) dan bukan cukai (seperti lebihan *faraid*, wakaf, sewa dan lain-lain) tidak termasuk dalam kewangan sektor awam yang disatukan. Sama ada kita dapat melaksanakan konsep asal Baitulmal atau tidak sangat bergantung kepada sama ada kita dapat menggabungkan zakat dalam kewangan sektor awam. Ini merupakan cabaran yang besar kerana perlaksanaan zakat itu sendiri diselubungi dengan pelbagai masalah perlaksanaan dan konseptual. Tambahan pula, dalam sebuah masyarakat majmuk yang mempunyai pelbagai agama, zakat yang hanya dikenakan kepada Muslim, kendalian pencukaian mestilah diberikan perhatian

Majlis Agama Islam boleh mengatur strategi untuk merealisasikan pengamalan Baitulmal yang lebih sempurna, yang pencapaiannya memerlukan perubahan-perubahan. Dengan

susunan organisasi yang sedia ada, Majlis boleh menilai kembali keberkesanan sama ada dana Baitulmal boleh digabungkan dengan dana zakat agar satu dana yang lebih besar dapat diujudkan. Jika perbendaharaan negeri dapat menggabungkan zakat/fitrah dengan sumber-sumber hasil yang lain, perlaksanaan konsep asal Baitulmal menghampiri kenyataan. Kerajaan negeri perlu melihat kembali beberapa jenis cukai seperti cukai tanah, cukai hiburan, dan cukai-cukai lain agar ia tidak bercanggah dengan syariat. Perbendaharaan negeri atau Baitulmal negeri akan memperolehi perolehan hasil daripada cukai-cukai yang syarie dipungut sekarang dan zakat dan fitrah. Akhir sekali kemuncak kepada pengamalan Baitulmal ialah Kerajaan Persekutuan menjadikan perbendaharaan negara berfungsi sebagai Baitulmal dengan melaksanakan perubahanan penapisan syariah seperti yang dilaksanakan diperingkat negeri, yang akan menjadikan segala bentuk hasil cukai menjadi sebahagian daripada perolehan Baitulmal. Kita dapat melaksanakan perubahan-perubahan di atas mengikut kesesuaian jangka masa. Perubahan yang pertama lebih mudah dan dapat dilakukan dalam jangka pendek sedangkan perubahan-perubahan yang kedua dan ketiga melibatkan kita melihat kembali perlembagaan persekutuan.

Kita telah pun mengorak langkah kepada pengamalan sistem ekonomi dan kewangan Islam yang bermula daripada sektor swasta. Memandangkan isu memulihkan institusi Baitulmal adalah penting, sebagai melengkapkan pengamalan sistem ekonomi dan kewangan Islam kepada sektor awam, usaha yang serius patut disegerakan untuk pengamalan Baitulmal. Satu kajian yang lebih mendalam perlu dilakukan terlebih dahulu memandangkan isu yang dibincangkan ini rumit dan melibatkan pelbagai lapisan kerajaan.



Nota: (3K) bermakna hasil boleh dipungut daripada ketiga-tiga lapisan kerajaan

Rujukan:

Abd. Al-Rahman Zaki Ibrahim, 1998, "Petunjuk Amalan Ekonomi Islam", Terjemahan oleh Mujaini Bin Tarimin, Dewan Bahasa dan Pustaka.

Al-Qur'an dan Terjemahannya, Khadim al-Haramain asy Syarifain, Arab Saudi.

Ibn Khaldun, 1995, "Mukadimah", Dewan Bahasa dan Pustaka.

Hasanuz Zaman, S.M., 1981, "Economic Functions of an Islamic State (The Early Experience)", Islamic Economics Series – 14, The Islamic Foundation, Leicester, United Kingdom.

Mohd. Zain Hj. Othman, "Baitulmal Sebagai Institusi Kewangan Islam", Islamika III, Sempena perayaan Jubli Perak Jabatan Pengajian Islam Universiti Malaya.

Muhammad Akram Khan, 1989, "Economic Teachings of Prophet Muhammad, a Select Anthology of Hadith on Economics", International Institute of Islamic Economics, Islamabad.

Yusof Qardawi, 1999, "Hukum Zakat, Studi Komprehensif Mengenai Status, dan Filasafat Zakat Berdasarkan Qur'an dan Hadith", Litera AntarNusa dan Mizan, Jakarta.

Yusof Qardawi, 2000, "Kemiskinan dan Cara Islam Mengatasinya", terjemahan oleh Arsil Ibrahim, Yayasan Pembangunan Ekonomi Islam Malaysia

Zakariah Abdul Rashid, 2000, "Penetapan Asas dan Kadar Zakat, Kesannya kepada Zakat Gaji", Jurnal Ikim Vol. 8 No.2

BAB 3

BAITULMAL DAN BAGAIMANA IA PATUT BERPERAN DALAM EKONOMI MODEN

Nik Mustapha Hj. Nik Hassan

1. Muqadimah

Baitulmal boleh difahami sebagai Perbendaharaan Negara dan digulung sebagai sektor awam. Ia adalah institusi penting untuk menyusun dan meningkat prestasi ekonomi sesebuah negara. Baitulmal melalui dasar pungutan hasil dan perbelanjaan, mampu mencorak suasana ekonomi yang positif (memenuhi fungsi *allocative, distributive, stabilization*) untuk membangun ekonomi negara. Begitu juga dalam mengatur sistem kewangan melalui polisi kewangan. Polisi kewangan yang mantap turut sama membangun ekonomi negara.

Dalam konteks ekonomi moden semasa walaupun diakui sektor awam mempunyai peranan yang penting dalam menyusun dan menerajui ekonomi negara, ia juga perlu mempunyai metodologi yang tepat dan dinamik semoga penglibatannya tidak menjejas prestasi sektor swasta. Kedua-dua sektor tersebut mempunyai hubung kait dan kesepadan yang penting dalam menentukan prestasi ekonomi negara secara berterusan. Kegagalan mengharmonikan kedua-dua sektor tersebut akan membawa kepada kepincangan dalam penyusunan ekonomi negara.

Kemantapan pengurusan ekonomi sesebuah negara pada masa ini memerlukan kepada satu pendekatan yang holistik dan multidimensi sesuai dengan tabii bernegara. Justeru itu, dalam keghairahan kita memberi tumpuan kepada pentingnya sektor awam, peranan sektor swasta perlu diberi peluang mengikut kepentingannya sesuai dengan suasana politik, ekonomi dan sosial sesebuah negara.

Dalam konteks semangat tersebut kertas ini akan cuba meletakkan peranan baitulmal pada tempat yang tepat mengikut perspektif Islam. Kertas ini akan bermula dengan membincarkan kedudukan baitulmal dan sektor swasta dalam sesebuah ekonomi. Ia seterusnya akan membincangkan metodologi penglibatan baitulmal dalam makro ekonomi negara melalui polisi fiskal dan polisi kewangan. Daripada perbincangan ini kita akan dapat menentukan peranan baitulmal dalam ekonomi moden.

2. Kedudukan Sektor Baitulmal dan Sektor Swasta Dalam Sesebuah Ekonomi

Islam diutuskan oleh Allah s.w.t. untuk membentuk keperibadian individu yang sempurna dan menyusun masyarakat umat manusia semoga keharmonian dan kesejahteraan manusia setempat dan sejagat dapat dicapai. Mengikut fitrah kemanusiaan, manusia dicipta Allah s.w.t. bukan sahaja dengan memiliki sifat 'makhluk individu', ia juga memiliki sifat 'makhluk sosial'. Bahkan tema isi kandungan al-Quran menumpu kepada kelakuan manusia di peringkat individu dan di peringkat masyarakat.

Shah Waliullah, seorang ulama yang terkenal dalam abad kelapan belas berpandangan bahawa tujuan Islam diutuskan kepada umat manusia adalah untuk menyempurnakan sifat keperibadian manusia dan menyedarkan diri manusia kepada kehendak Ilahi melalui pembentukan sebuah orde masyarakat yang

tersusun iaitu manusia dapat menyempurnakan kemampuannya dengan sepenuhnya.

Abu Ali Ahmed Miskawayh seorang ahli falsafah dan sejarawan Islam dalam bukunya *Tahdib al-Akhlaq Wa Ta'thir al-A'raq* mengutarakan teori bahawa manusia pada fitrahnya memiliki sifat sosial (*madani*). Justeru itu individu perlu bersama dengan masyarakat.

Al-Farabi, seorang lagi ulama besar juga berpandangan bahawa manusia akan meningkatkan kesempurnaannya. Oleh itu dia perlukan banyak keperluan yang tidak mungkin dapat disediakan sendiri. Oleh itu, manusia perlu menjalani proses pertukaran barang dan perkhidmatan antara satu sama lain. Dengan kata lain, manusia memerlukan antara satu sama lain dalam menjalani hidup yang bermakna dan sempurna.

Pada satu aspek yang lain manusia memiliki kecenderungan untuk menjamin kepentingan dirinya agar sentiasa terpelihara. Kepentingan atau menyayangi diri sendiri adalah sifat semulajadi yang terdapat dalam diri manusia. Islam tidak sesekali menghapuskan sesuatu yang tersedia ada dalam diri manusia. Islam hanya cuba menyempurnakan sifat ini dengan mengimbangkan keharmonian kepentingan individu dengan kemaslahatan masyarakat.

Daripada kefahaman tersebut, manusia memerlukan kepada wujudnya sebuah masyarakat yang tersusun berteraskan kepada keadilan dan kerjasama dalam usaha untuk memantapkan keutuhan masyarakat. Kerjasama di kalangan ahli masyarakat akan tercapai jika wujudnya keadilan. Semangat kerjasama di kalangan ahli masyarakat menepati konsep *al-ihsan*.

Keadilan adalah nilai yang terpenting sebagai asas dalam penyusunan struktur kemasyarakatan Islam. Allah s.w.t berfirman dengan maksud berikut:

"Sesungguhnya Allah menyuruh berbuat adil dan kebijakan, memberi pertolongan kepada manusia, serta melarang daripada berbuat keji, pekerjaan yang mungkar dan kezaliman. Dia memberi kamu pengajaran mudah-mudahan kamu mendapat peringatan".

(An Nahl : 60)

Dalam ayat yang lain Allah s.w.t. berfirman dengan maksud berikut:

"Hai orang yang beriman! Hendaklah kamu tegakkan keadilan, serta menjadi saksi atas kebenaran kerana Allah, meskipun atas dirimu sendiri atau buat ibubapa dan karib kerabatmu dan jika sama ada mereka kaya atau miskin, maka Allah s.w.t. lebih mengetahui muslihat keduanya. Oleh sebab itu jangan kamu turut hawa nafsu, hingga kamu tiada berlaku adil. Jika kamu berpaling tentang pendirian saksimu, maka sesungguhnya Allah mengetahui akan apa yang kamu kerjakan itu".

(Al-Nisa : 135)

Pendekatan Islam berkaitan dengan kerjasama dalam sistem kehidupan ini menolak dengan kerasnya pendekatan hidup dalam sistem sekular seperti falsafah *Struggle for Existence*. Islam menyarankan *cooperation for existence* sebagai asas pegangan hidup, bersesuaian dengan falsafah tauhid. Pendekatan ini adalah satu pendekatan yang *multidimensional* yang pasti akan menghasilkan natijah yang positif kepada kegiatan ekonomi negara dan juga kepada kebijakan dan kesejahteraan masyarakat dalam negara.

Daripada dua sifat yang dimiliki oleh manusia, orde kemasyarakatan yang bersandarkan keadilan dan kerjasama akan dapat disusun melalui keharmonian perlunya menjaga kepentingan diri individu dan kemaslahatan masyarakat. Dalam proses ke arah matlamat tersebut, Islam meletakkan sektor awam sebagai suatu

keperluan yang menjamin tercapainya ketersusunan masyarakat. Institusi pemerintah atau *khilafah* atau sektor awam yang mantap dan berwibawa dianggap sebagai pra-syarat kepada kemakmuran dan kemajuan sesebuah orde masyarakat.

Tugas utama sesebuah pemerintahan dalam Islam adalah untuk menjamin kebijakan sosial di kalangan kesemua lapisan rakyat tercapai. Ibn Taymiya berpandangan pencapaian kebijakan sosial dalam sesebuah negara akan merapatkan pertalian di antara pemerintah dengan rakyat (*al-riwa al raiyah*). Keadaan sedemikian sangat perlu untuk menjamin kestabilan politik dan sosial agar tercapai. Ia juga akan dapat meneruskan usaha pemerintah dalam membangunkan negara.

Disamping peranan sektor awam, sektor swasta yang merangkumi sektor isi rumah dan sektor firma turut sama berperanan dalam membangunkan negara dalam kesemua aspek termasuk akhlak dan kemajuan ekonomi. Sesuai dengan kehormatan dan keyakinan Islam terhadap kedudukan individu, sektor swasta dalam pemerintahan Islam adalah rakan kongsi yang akan menentu bersama kemajuan negara. Bahkan dalam Islam, sesuai dengan fitrah penyusunan negara, sektor swasta seharusnya mempelopori usaha ke arah memajukan negara.

Islam mempunyai pandangan bahawa usaha membangun dan memaju sesebuah masyarakat atau negara memerlukan kepada pengembangan usaha di peringkat individu isi rumah dan firma. Inisiatif individu dalam suasana yang sesuai dengan kehormatan dan kebebasan yang diperuntukan kepada individu akan menjadi faktor penentu kepada kemajuan sesebuah negara. Islam memberi penumpuan kepada pendekatan berbentuk volontari daripada inisiatif individu daripada pendekatan mengawal setiap tindak tanduk individu seperti dalam sistem sosialis dan komunis. Malah Islam mempunyai pendekatan yang berbeza berkaitan dengan kebebasan individu dibandingkan dengan kebebasan individu dalam sistem liberal demokratik kapitalis. Seterusnya

Islam memberi penekanan kepada pembentukan akhlak individu. Kesepadan kemantapan akhlak dan kebebasan gerak geri individu dalam suasana wujudnya budaya Islam akan menghasilkan satu masyarakat yang kreatif dan dinamik. Akhlak mulia adalah asas dan penggerak kepada pencapaian kecekapan, inovatif dan kreativiti dalam diri manusia. Individu yang berakhhlak adalah individu yang bertanggungjawab dan sekaligus berperanan positif kepada pembangunan negara. Justeru itu seseorang yang berakhhlak tinggi akan senantiasa mencuba membaiki prestasi pekerjaannya ke mercu yang mampu dicapai.

Sektor swasta yang dianggotai oleh firma adalah lebih kecil dari segi saiz organisasi. Mereka juga lebih menjurus kepada bidang usaha dan objektif yang hendak dicapai. Justeru itu, mereka lebih cepat dan mudah membuat sesuatu keputusan dan tindakan. Ciri-ciri ini memudahkan mereka mencapai matlamat mereka. Jika kesemua organisasi firma dalam negara dapat digembung agar dapat berperanan secara positif dan relevan kepada keperluan negara, mereka pasti akan dapat mendukung aspirasi negara.

Jika sektor swasta dapat berperanan secara positif dan produktif, sudah pasti sektor awam akan dapat dikurangkan dalam memenuhi peranan tuntutan negara. Tindakan pemerintah dalam mengurangkan saiznya seperti melalui dasar penswastaan agensi dan institusi pemerintah adalah usaha yang sihat demi mengurangkan saiz tanggungan pemerintah. Pendekatan ini perlu diambil untuk mencapai kecekapan dan sekaligus menepati fitrah bernegara.

Oleh kerana Islam menghormati hak individu dalam negara, kedudukan istimewa sektor swasta untuk berperanan dalam menentukan kegiatan ekonomi menepati semangat ini. Islam mementingkan kepada roh keadilan dalam penyusunan struktur bernegara dan mendidik akhlak serta kepakaran individu dalam pengurusan dan pencapaian kemajuan dalam sains dan teknologi. Kedudukan dan peranan pemerintah dalam penyusunan ekonomi negara tidak dapat dinafikan. Islam hanya mengharmonikan peranan

sektor awam dan sektor swasta dalam penyusunan ekonomi negara. Islam tidak memberi satu formula yang rigid dalam usaha ini. Yang penting ialah keharmonian dalam negara tercapai sehingga dapat menghasilkan kedudukan hak individu terjamin dan nilai kemanusiaan tercapai yang membolehkan negara terus mantap dari sudut nilai akhlak dan pembangunan ekonomi yang berterusan.

Di Barat dan negara yang mengamal sistem liberal demokrasi kapitalisme, saiz birokrasi institusi pemerintahan makin bertambah besar dan penting walaupun pada dasarnya sistem tersebut menganjur kebebasan mutlak individu dan sekaligus mendukung peranan penting sektor swasta. Keadaan realiti yang bercanggah dengan aspirasi sistem tersebut disebabkan asas sistem kapitalisme apabila dilaksana pasti menimbulkan gejala kepada masyarakat seperti wujudnya masalah kemiskinan, ketidakadilan dalam pengagihan pemilikan harta dan kekayaan, kesan luaran yang negatif dan sebagainya. Sistem liberal demokrasi kapitalisme yang berlandaskan kepada asas materialisme, individualisme dan naturalisme apabila dilaksana akan memerlukan pada akhirnya kepada peranan sektor awam yang besar demi untuk menangani masalah masyarakat yang ketara hasil daripada perlaksanaan sistem tersebut.

3. Metodologi Penglibatan Baitulmal Dalam Makro Ekonomi Negara

Bertolak daripada perbincangan di atas, sangat relevan jika satu metodologi dapat kita formulasikan yang berkaitan dengan penglibatan Baitulmal dalam urusan ekonomi negara. Metodologi ini juga seharusnya dapat memastikan dan menjamin kedudukan dan kebebasan individu isi rumah dan firma tercapai disamping memelihara kemaslahatan masyarakat melalui satu orde masyarakat yang berlandaskan keadilan dan kerjasama.

Struktur penglibatan Baitulmal pada masa kini dalam urusan ekonomi adalah pada umumnya melalui polisi fiskal dan polisi kewangan. Dalam usaha mengutarakan metodologi tersebut, pecahan terperinci untuk kedua-dua polisi ekonomi ini akan dibincangkan secara berasingan dengan mengekalkan semangat syariah.

3.1 POLISI FISKAL

Polisi fiskal merangkumi perbelanjaan negara dan sistem pungutan hasil negara.

3.1.1 Perbelanjaan Negara

Perbelanjaan negara adalah satu amanah. Ia tidak boleh dibelanja untuk kepentingan peribadi pemerintah. Ia hendaklah dibelanjakan untuk keperluan dan kebijakan rakyat. Rasulullah ada mengarahkan supaya wang negara jangan sekali-kali dibelanja untuk kepentingan golongan pemerintah.

Sayidina Umar ada mengingatkan kepada pemerintah berkaitan wang negara. Beliau menyarankan,

"Pada pandangan saya terdapat tiga perkara yang perlu diberi perhatian berkaitan dengan wang negara. Ia hendaklah dipungut dengan kadar jumlah yang tidak membebankan rakyat, ia perlu dibelanja kepada yang berhak dan ia hendaklah jangan sekali-kali dibelanjakan kepada perkara yang tidak berfaedah. Kedudukan saya dengan wang negara adalah sama kedudukannya di antara Pengamanah harta anak yatim. Jika saya berkemampuan saya tidak akan mengambil sedikit pun untuk keperluan saya dan jika saya tidak berkecimpungan saya akan mengambil mengikut keperluan minimum yang biasa".

(Abu Yusuf 1397H)

Perbelanjaan negara dapat berperanan dalam mempengaruhi peruntukan dan pengagihan sumber ekonomi. Ia juga dapat mempengaruhi usaha negara dalam menstabilkan keadaan paras harga dan gunatenaga pada sesuatu masa. Peranan ekonomi ini akan membawa natijah yang positif kepada negara jika wang negara dibelanja dengan baik.

Perbelanjaan negara sukar ditetapkan sama ada tentang jumlahnya ataupun kategori perbelanjaan. Ia adalah *functional*. Perbelanjaan disusun untuk memenuhi fungsi-fungsi tertentu dan ia dihadkan mengikut kemampuan negara.

Daripada premis di atas Nejatullah Siddiqi mengutarkan metodologi berikut dalam menangani perbelanjaan sesebuah negara mengikut perspektif Islam :

- (i) Fungsi yang ditentukan oleh syariah untuk pembiayaan tetap.
 - (ii) Fungsi Baitulmal yang dirujuk daripada semangat syariah di atas atas *ijtihad* untuk keperluan sesuatu masa dan tempat.
 - (iii) Fungsi yang ditugas kepada negara pada sesuatu ketika dan tempat oleh rakyat melalui proses *syura*.
- (i) **Fungsi yang ditentukan oleh syariah untuk pembiayaan tetap**

Kategori pertama meliputi kesemua fungsi yang ditentukan dalam syariah secara langsung atau tidak langsung. Fungsi ini dianggap sebagai keperluan

minimum untuk mewujudkan sebuah masyarakat yang tersusun di sesebuah negara.

Jenis perbelanjaan tersebut adalah seperti pembiayaan kepada keperluan pertahanan negara, keselamatan dalam negeri, sistem perundangan, memenuhi keperluan asasi rakyat, pentadbiran awam, *fard Kifayah* - (memenuhi keperluan masyarakat oleh kerana sektor swasta gagal menyediakannya), dakwah dan sebagainya.

Jenis perbelanjaan ini perlu disediakan oleh pihak pemerintah untuk menyusun negara. Jumlah untuk sesuatu fungsi ini akan bergantung kepada keperluan sesebuah negara pada sesuatu masa tertentu.

Daripada senarai fungsi jenis perbelanjaan tetap jelas memperlihatkan bahawa Islam meletakkan tanggungan pembiayaan tersebut kepada pihak pemerintah. Tanpa penyediaan fungsi asas bernegara seperti di atas akan pasti menjelaskan keutuhan masyarakat dalam penyusunan negara.

Keperluan untuk membiayai tanggungjawab negara seperti fungsi tetap diperlukan sama ada sesebuah negara itu maju ataupun mundur daripada status kedudukan ekonominya. Ia adalah prasyarat untuk bernegara yang tersusun.

(ii) Fungsi perbelanjaan Baitulmal yang dirujuk daripada semangat syariah atas dasar *ijtihad* untuk keperluan semasa dan tempat.

Fungsi perbelanjaan Baitulmal ini perlu disediakan hasil daripada *ijtihad* terhadap keperluan setempat dan semasa. Oleh kerana keadaan sesebuah negara kerap

berubah dan memerlukan pihak Baitulmal turut sama melibatkan diri demi kebajikan negara di mana pihak swasta mungkin tidak sesuai, Islam sentiasa membuka pintu untuk *ijtihad* ini.

Contohnya jika sesebuah negara menghadapi masalah pencemaran alam sekitar akibat daripada pembangunan perindustrian negara, Baitulmal perlu melibatkan dirinya dan pasti akan membebankan perbelanjaan negara. Penglibatan Baitulmal ini perlu untuk menyelesaikan masalah pencemaran persekitaran negara demi kebajikan masyarakat. Tanpa penglibatan pihak pemerintah, masalah ini tidak akan dapat diselesaikan oleh pihak swasta sahaja kerana ia memberi kesan luaran negatif (*negative externality*).

Begitu juga dalam hal seperti perbelanjaan negara untuk kemajuan penyelidikan sains dan teknologi, kestabilan ekonomi, pengurangan pengangguran dan sebagainya yang dihadapi oleh sesebuah negara pada sesuatu masa. Baitulmal memutuskan selepas *ijtihad*, untuk mengurangkan permasalahan tersebut demi keutuhan negara dan seterusnya membangunkan negara.

Ruang untuk kerjasama daripada pihak Baitulmal bersama dengan pihak swasta menangani sesuatu keadaan tersebut amatlah luas asalkan kepentingan kedudukan pihak swasta tidak terganggu. Islam mengutamakan pemerintah sebagai rakan kongsi yang perlu peka kepada senario semasa dan memberi keutamaan kepada kewujudan kebajikan dan kesejahteraan rakyat agar sentiasa terjamin.

Pada masa kini, kadar perubahan dalam sesebuah negara sangat ketara dan pengaruh serta kesan dari luar negara terhadap negara yang meliputi politik, ekonomi, kebudayaan, cuaca dan sebagainya juga begitu berperanan, tugas Baitulmal dalam menangani pengaruh ini sudah pasti sangat dipertukar. Baitulmal tidak boleh bersikap pasif bahkan perlu melalui *ijtihad* untuk memandu negara ke arah penurusan pembangunan yang positif dan sihat.

(iii) Fungsi yang ditugas kepada Baitulmal pada sesuatu ketika dan tempat oleh rakyat melalui proses *syura*

Kategori ini adalah *open ended*. Bertainan negara mungkin mengambil keputusan yang bertainan mengikut keperluan setempat dan semasa. Ini bergantung kepada pandangan dan desakan rakyat dalam sesebuah negara jika mereka merasai sesuatu projek perlu dikendalikan oleh pihak Baitulmal. Selepas kajian dilakukan terhadap kesesuaian dan didapati ia adalah sesuai, Baitulmal akan melibatkan diri dalam projek tersebut.

Contoh projek yang dimaksud, termasuk penyediaan utiliti seperti pembekaian kuasa elektrik, bekalan air, jalanraya dan sebagainya. Projek tersebut memerlukan pembiayaan yang besar dan keperluannya merupakan asas bagi keseluruhan rakyat.

Daripada pendekatan metodologi perbelanjaan Baitulmal di atas dapat kita rumuskan ruang perbelanjaan negara mengambilkira keistimewaan dan peranan sektor swasta dalam sesebuah negara. Penglibatan Baitulmal jangan sekali-kali menjelaskan

peluang sumbangan sektor swasta. Dalam keadaan negara yang normal sektor swasta memainkan peranan yang utama. Menepati fitrah bernegara, sektor swasta perlu diberi kedudukan istimewa ini. Sekiranya Baitulmal memasuki bidang tugas yang sepatut dimainkan oleh sektor swasta tanpa justifikasi, akan menjadikan kestabilan dan kecekapan prestasi ekonomi negara.

3.1.2 Sistem Pungutan Hasil Negara

Sesebuah negara perlu mempunyai sistem pungutan hasilnya yang tersendiri. Kepentingan sistem pungutan hasil untuk negara bukan sekadar untuk membiayai perbelanjaan negara tetapi juga untuk mencapai matlamat pengendalian ekonomi negara. Sistem pungutan hasil boleh diguna untuk **mempengaruhi peruntukan sumber dalam negara**. Ia juga dapat **mempengaruhi arah aliran peruntukan penggunaan sumber ekonomi**. Disamping itu, ia juga **boleh mempengaruhi kestabilan ekonomi**. Matlamat ekonomi ini penting dalam pengurusan ekonomi sesebuah negara.

Disamping memastikan matlamat ekonomi seperti yang digariskan di atas tercapai, semangat keadilan, kerjasama dan kebajikan rakyat sekaligus pasti menjadi prinsip kawalan kepada penggubalan sistem hasil negara. Semangat tersebut adalah inti kepada kemantapan dan pencapaian kemajuan negara.

Dalam sistem hasil negara, disamping yang telah tersedia terdapat seperti tanah, hutan, galian dan sebagainya yang dikhaskan untuk dimiliki oleh Baitulmal, ia juga berhak memungut hasil melalui dasar seperti zakat, cukai dan pinjaman.

Zakat adalah rukun dalam Islam. Ia boleh dikenakan seperti berikut :

- (a) Harta modal - ternakan, komoditi untuk perdagangan, jentera, kilang, tanah sewa, bangunan sewa, saham dan sebagainya.
- (b) Pendapatan semasa - keluaran hasil bumi, hasil pertanian, hasil laut dan sebagainya.
- (c) Tabungan semasa dan yang lepas - emas, perak, wang dan barang perhiasan wanita dan sebagainya.

Zakat adalah satu institusi yang dinamik. Ia adalah untuk menyelesaikan persoalan ekonomi golongan daif dan sekaligus mengarahkan kepada pencapaian kestabilan ekonomi dan pencetusan pertumbuhan ekonomi negara. Matlamat ekonomi ini dapat dicapai melalui pengaruh zakat terhadap gelagat individu untuk aktiviti tabungan dan pelaburan kerana asas zakat adalah kepada harta terkumpul. Ia juga akan mengembangkan jumlah kepenggunaan negara apabila selesainya masalah pengangguran golongan daif dengan melibatkan mereka dalam kegiatan ekonomi. Kemampuan kuasa membeli akan dapat diwujudkan apabila golongan tersebut dapat bekerja melalui tabung zakat. Tujuan besar zakat ialah untuk mengubah golongan penerima zakat kepada pembayar zakat.

Oleh kerana struktur ekonomi semasa negara jauh berbeza daripada zaman Rasulullah s.a.w. yang rata-rata negara Islam bukan lagi bergantung kepada ekonomi pertanian, tetapi bergantung kepada ekonomi

perindustrian, ruang untuk *berijtihad* dalam bidang berikut, seperti asas zakat yang dapat dikenakan, nisab zakat, dan cara yang berkesan terhadap pembentukan tabung zakat, perlu difikirkan.

Di peringkat negara, institusi zakat perlu berperanan dalam mengendalikan dasar fiskal ke arah pencapaian kestabilan ekonomi dan seterusnya menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi negara. Perspektif yang dinamik ini perlu ada kepada pemikir dan pemerintah negara.

Sistem percukaian mengikut Islam perlu kepada satu kajian yang teliti dan rapi. Oleh kerana tahap per-ekonomian sesebuah negara sekarang jauh berbeza daripada zaman permulaan Islam, sudah pasti hasil cukai negara perlu digubal untuk menepati peranan penglibatan sektor swasta dalam ekonomi sesebuah negara. Falsafah sistem percukaian hendaklah menepati semangat mempertahan kebebasan individu yang disertai dengan peranan tanggungjawab masyarakat.

Sistem cukai jangan sekali-kali bermatlamat membebankan sektor swasta. Di samping sebagai sumber memungut hasil, ia hendaklah bermatlamat untuk mempengaruhi sektor swasta ke arah tindakan positif kepada kestabilan dan seterusnya pembangunan ekonomi negara.

Begitu juga dengan sistem pinjaman negara. Negara meminjam bukan sekadar untuk memenuhi keperluan pembentukannya tetapi juga untuk mencapai matlamat-matlamat ekonomi seperti menstabilkan kedudukan ekonomi, pengagihan pendapatan dan sebagainya.

Sekaligus juga kebebasan individu perlu diambilkira semoga ia tidak terjejas.

3.2 POLISI KEWANGAN

Kepentingan peranan yang dimainkan oleh sektor wang dalam sesebuah sistem ekonomi itu tidaklah dapat kita nafikan. Bahkan kajian terhadap proses kewangan dalam beberapa aspek seperti institusi-institusi, teori dan polisi akan memberi penjelasan bagaimana sektor wang akan dapat memberi kesan-kesan yang mendalam kepada peruntukan sumber-sumber dan prestasi agregat sesebuah ekonomi tersebut. Prestasi agregat termasuklah penentuan jumlah paras pengeluaran, pendapatan, guna tenaga dan harga dalam sesebuah ekonomi.

John T. Boorman dan Thomas M. Havrilesky pernah menyarankan dalam buku mereka seperti berikut:

"Practically all theories about the level of aggregate income, employment, and prices assign an important theoretical role to the supply of and the demand for money".

Mengikut M.N. Siddiqi, masyarakat Islam sudah pun diperkenalkan dengan penggunaan wang dan beberapa bentuk amalan bank pada awal permulaan Islam. Penulis-penulis Islam pada zaman dahulu mengakui tentang kepentingan penggunaan wang sebagai alat perantaraan pertukaran dan menganggap perintah Rasulullah s.a.w. terhadap pengharaman *Riba al-Fadl* sebagai satu tindakan ke arah perubahan daripada sistem ekonomi yang berasaskan pertukaran barang (*barter trading*) kepada sistem ekonomi yang berlandaskan wang.

Ahli-ahli ekonomi Islam dengan itu tidak pernah menyangkal kepentingan dan peranan yang berkesan yang boleh

dimainkan oleh sektor wang dalam sesebuah sistem ekonomi. Umer Chapra mempunyai pandangan berikut:

"The money and banking system should, like all other aspects of the Islamic way of life, be made to contribute richly to the achievement of the major socio-economic goals of Islam".

Matlamat-matlamat sosio-ekonomi yang perlu dicapai oleh sistem wang dalam negara Islam mengikut Umer Chapra adalah seperti berikut:

- i) Kebajikan ekonomi yang disertai oleh guna tenaga penuh dan kadar pertumbuhan ekonomi yang pesat.
- ii) Keadilan sosio ekonomi dan pengagihan pendapatan dan kekayaan.
- iii) Kestabilan dalam paras nilai wang demi untuk memenuhi peranannya sebagai alat perantaraan pertukaran, asas bayaran tertunda yang adil dan simpanan nilai yang stabil.
- iv) Mobilisasi dan melabur tabungan-tabungan demi mencapai pertumbuhan ekonomi dalam bentuk dan pulangan yang adil dijamin kepada semua yang terlibat.
- v) Menyediakan perkhidmatan-perkhidmatan kebiasaan disediakan oleh mana-mana institusi kewangan.

Sektor kewangan dalam sistem ekonomi Islam mampu mencapai matlamat-matlamat tersebut, kerana pendekatannya mengambil kira prinsip *al-'Adl wal Ihsan*. Justeru itu, Islam mengharamkan segala bentuk unsur *riba* dalam perlaksanaan sistem kewangannya. Islam berkeyakinan

bahawa ekonomi keadilan dan ekonomi kerjasama adalah "prerequisite" kepada kejayaan sesuatu sistem itu. Islam dengan itu menganjurkan sistem kewangan yang berasaskan "equity financing" sebagai alternatif kepada *riba*. Daripada pendekatan ini, beberapa mekanisme kewangan telah diutarakan oleh ulama-ulama Islam seperti *mudharabah*, *musyarakah*, *murabahah*, *ijarah* dan sebagainya.

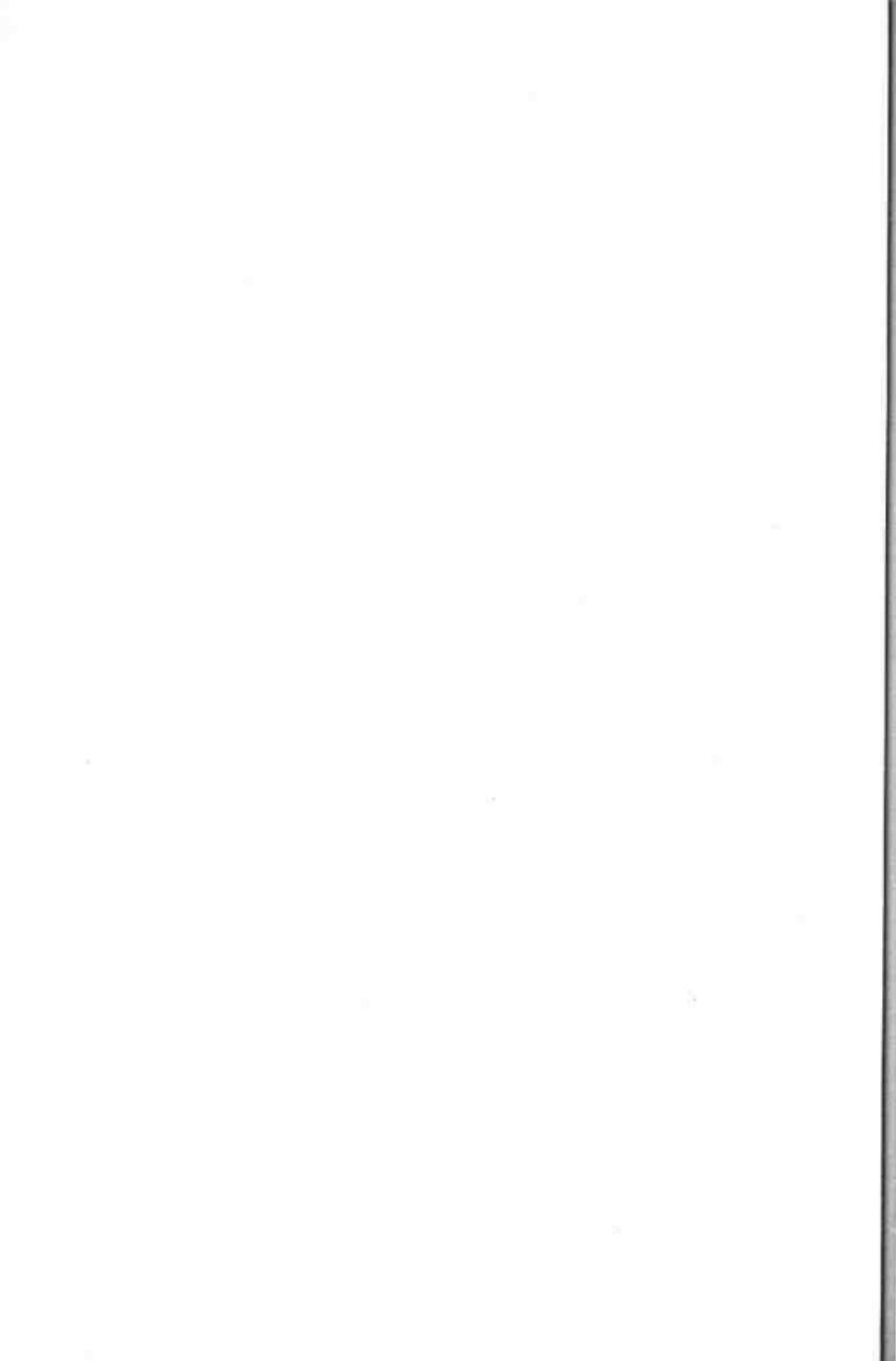
Polisi kewangan adalah cawangan kedua yang melibatkan Baitulmal dalam pengurusan makro ekonomi negara. Polisi kewangan dikendalikan oleh Bank Pusat. Ia berperanan memastikan penawaran wang negara memenuhi keperluan ekonomi semasa. Terlalu banyak wang ditawarkan pada sesuatu ketika akan menimbulkan masalah inflasi. Jika jumlah wang yang ditawarkan tidak memenuhi keperluan maksimum pertukaran di dalam negara dan dalam perdagangan antarabangsa, ia akan membantutkan kemajuan ekonomi negara. Justeru itu menepati roh keadilan, wang yang ditawarkan pada sesuatu ketika hendaklah memenuhi keperluan tersebut.

Di samping mengawal penawaran wang negara, Bank Pusat juga mengawasi perjalanan institusi bank, syarikat kewangan, syarikat insuran dan sebagainya semoga kesemua institusi tersebut beroperasi memenuhi dasar kewangan negara.

Pencapaian dasar kewangan yang baik memerlukan dukungan positif sektor isi rumah dan firma terhadap gelagat permintaan dan kegunaan wang oleh mereka. Wang perlu sentiasa dilibatkan dengan kegiatan ekonomi. Ia hendaklah jangan sekali-kali dibekukan. Menepati kehendak al-Quran, pembekuan harta adalah suatu amalan yang zalim dan sekaligus menjelaskan prestasi ekonomi negara, gelagat permintaan kepada wang oleh sektor swasta mesti dididik dan diarah kepada pencapaian tersebut.

PENUTUP

Daripada perbincangan metodologi peranan dan penglibatan Baitulmal dalam ekonomi di atas jelas memaparkan bahawa semangat keadilan adalah prinsip kawalan terhadap peranan dan penglibatan umum Baitulmal dalam ekonomi negara. Pendekatan tersebut mampu mengharmonikan kedua-dua sektor awam dan swasta. Segala dasar dan polisi sama ada dalam memenuhi peranan Baitulmal dalam menggubal dasar fiskal dan kewangan negara, Islam menuntut semoga semangat keadilan dijadikan landasan agar kebebasan individu isi rumah dan firma dalam menjalani kegiatan ekonomi mereka tercapai di samping memelihara kepentingan masyarakat. Kesepaduan pencapaian matlamat tersebut akan mencetus kepada kestabilan yang seterusnya mencapai pertumbuhan ekonomi negara yang mantap dan progresif.



BAB 4

PERANAN PEMBIAYAAN BAITULMAL DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI

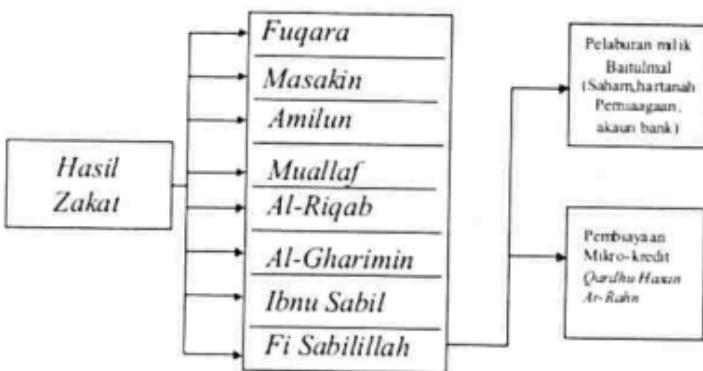
Saiful Azhar Rosly

Penulisan ini memberi tumpuan kepada fungsi pembiayaan Baitulmal yang melibatkan kegiatan perbelanjaan ke atas sasaran-sasaran yang telah ditetapkan oleh Syarak. Ianya terletak di peringkat dasar pengagihan semula pendapatan bukan hanya disebabkan oleh kegagalan pasaran dalam menentukan pendapatan faktor yang adil tetapi atas dasar tanggungjawab semulajadi kerajaan daripada memenuhi matlamat Shariah (*Maqasid Shariah*), iaitu perlindungan agama (*din*) dan nyawa (*nafs*).

Peranan Kerajaan dalam Ekonomi



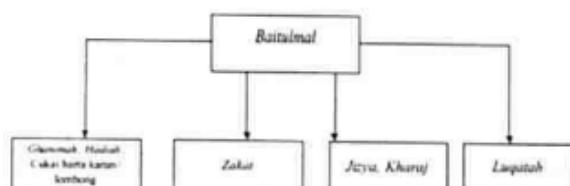
Walaupun matlamat Baitulmal itu lebih cenderung dalam memenuhi keperluan sosial yang bersifat kebajikan, peranan ekonominya perlu dikaji dengan lebih serius. Ini kerana bidang Baitulmal bukan sahaja dalam pengutipan dan pengagihan zakat, malah merangkumi banyak fungsi termasuk pengurusan harta wakaf.



Menurut al-Mawardi, terdapat sumber hasil Baitulmal, iaitu:

1. Hasil *ghanimah*, cukai harta karun dan lombong serta sedekah.
2. Hasil Zakat dan cukai kastam, tol dari para perniaga.
3. Hasil cukai sekular (*extra-Shariah taxes*) seperti *Kharaj*, *Jizya*, cukai kastam dan tol ke atas kafir *Zimmi* dan *Harbi*.
4. Hasil *luqatah*, iaitu harta yang hilang dan harta tanah yang ditinggalkan oleh orang-orang Islam tanpa sebarang tuntutan daripada ahli waris.

Akaun Baitulmal



Namun begitu, fungsi utama Baitulmal ialah kutipan dan agihan zakat. Ini berpadanan dengan fungsi Perbendaharaan (*Treasury*) yang mengutip cukai dan membelanjakan hasil cukai ini berlandaskan perlembagaan negara.

Secara optimumnya, matlamat asas ialah memastikan semua hasil zakat diaghikan. Iaitu amalan belanjawan seimbang wajib dipegang dalam dasar belanjawan zakat Baitulmal.

Namun begitu, apabila taraf ekonomi masyarakat meningkat dengan kadar kemiskinan menjadi sifar serta agihan bagi *asnaf-asnaf* tidak lagi kritikal, maka belanjawan lebihan zakat tidak dapat dielakkan. Ini disebabkan oleh fakta-fakta yang tidak melibatkan perbuatan kezaliman (*zulm*) manusia. Dengan kata lain, ia berlaku atas alasan fenomena *tabii*.

Isu yang ingin dibangkitkan di sini ialah pentingnya Baitulmal membuat pengagihan secara intensif dan terus kepada sasaran *asnaf-asnaf* Zakat. Baitulmal tidak harus melaburkan lebihan zakat di dalam pembelian hartanah, saham ataupun bergiat dalam penubuhan syarikatnya sendiri tanpa melibatkan masyarakat umum sebagai rakan kongsi syarikat. Ia boleh berbuat demikian hanya daripada harta atau akaun selain daripada akaun zakat.



Dalam keadaan masyarakat Islam yang ketinggalan kuasa ekonomi, baik dalam lapangan professional, pendidikan swasta, mahupun kegiatan perindustrian, terutama dalam industri kecil dan sederhana, Baitulmal tidak seharusnya giat membuka perniagaannya dengan mendirikan syarikat-syarikat subsidiari walaupun ini tidak dinafikan secara tidak langsung memberi manfaat kepada masyarakat umum (Contohnya Pusat Rawatan Islam).

Dengan kata lain, Baitulmal wajib merencanakan jalan melakukan perbelanjaan secara terus yang boleh dimanfaati oleh golongan yang layak dan berhak menerima pembiayaan zakat.

Ini bermakna hasil zakat hanya boleh digembangkan ke dalam pelaburan (hartanah, saham, perniagaan) apabila keperluan asas mereka yang layak dipenuhi dahulu. Baitulmal harus memberi perkhidmatan dan bukannya menjadi penyimpan dan pemilik harta

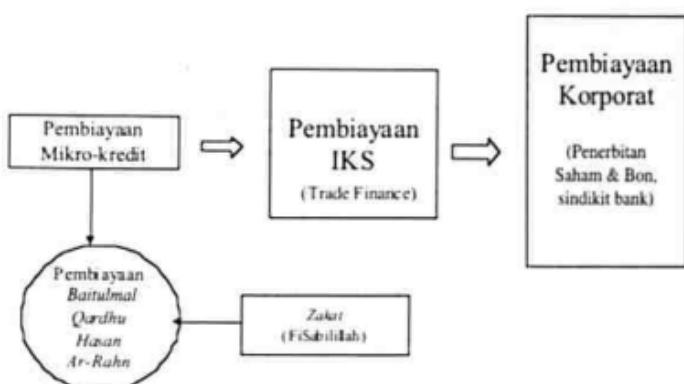
zakat. Hanya setelah sasaran *asnaf* dipenuhi maka ia dibolehkan berbuat demikian atas nama penjaga (*trustee*) sahaja

Menurut Al-Mawardi, "sekiranya bahagian kesemua *asnaf* didapati berlebihan daripada yang diperlukan, maka lebihan itu mesti diaghikan kepada *asnaf-asnaf* di kota berdekatan".

Atas alasan ini maka disarankan agar institusi lain di negara ini, memberi tumpuan kepada dasar pengagihan, iaitu pembiayaan yang lebih dinamik agar dapat memberi manfaat kepada sasaran dan *asnaf* dengan lebih berkesan.

Sasaran ini wajib melibatkan kegiatan ekonomi, terutamanya yang bersifat produktif, iaitu:

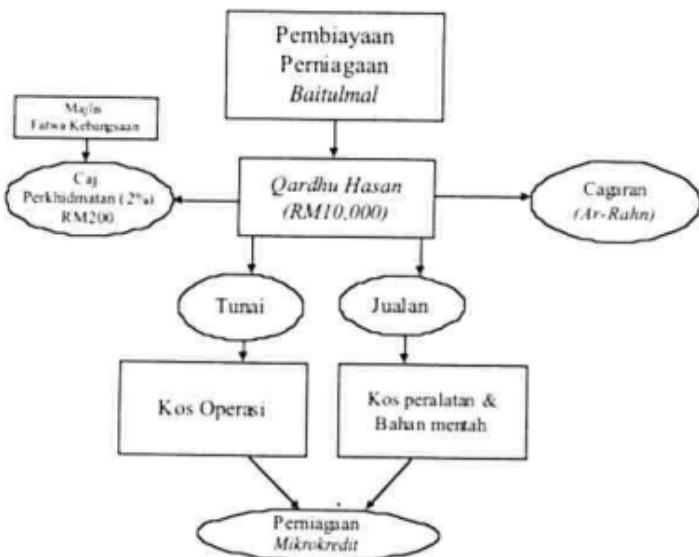
- 1) Pembiayaan industri perkilangan terutama industri kecil dan sederhana (IKS)
- 2) Pembiayaan mikro-kredit



Peningkatan taraf hidup melalui pembasmian kemiskinan dan pembukaan peluang pekerjaan amat penting bagi memastikan masyarakat Islam itu makmur dan tidak tertekan dengan masalah memenuhi keperluan asas hidup. Ini kerana menurut Imam Razi, hanya apabila manusia itu berupaya memenuhi keperluan asasnya, maka ia boleh menjadi kreatif dan produktif.

Pembiayaan Mikro-Kredit *Qardhu Hasan* Dan *ar-Rahn*

Satu daripada peranan pembiayaan Baitulmal yang pasti boleh meningkatkan taraf hidup masyarakat Islam yang tersepit, sama ada di bandar atau luar bandar ialah pembiayaan mikrokredit. Lazimnya, jumlah skim mikrokredit ini tidak melebihi RM10,000 dan ditumpukan kepada perniagaan yang tidak berintensifkan modal.

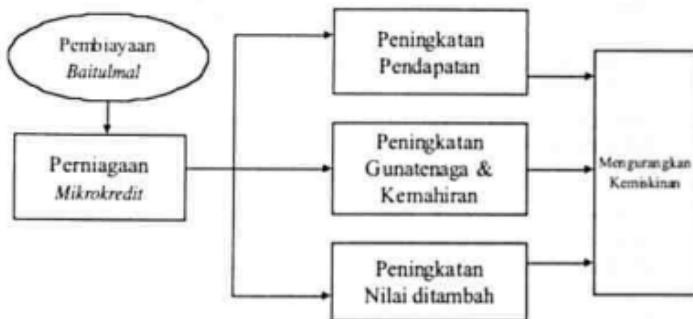


Apa yang diperlukan di sini ialah memastikan bahawa peserta terdiri daripada masyarakat Islam yang daif tetapi berkemampuan menjalankan perniagaan dengan kemahiran yang ada seperti menjahit dan memasak serta tidak mempunyai sebarang peluang untuk mendapat bantuan kewangan bank untuk menjalankan perniagaan.

Pembiayaan mikrokredit ini boleh dimasukkan di bawah *Asnaf Fi Sabillillah*. Baitulmal Wilayah Persekutuan telah membahagikan *asnaf Fi sabillillah* kepada dua iaitu:

- 1) Pihak yang berjuang menegakkan agama Allah
- 2) Pihak yang menjalankan kegiatan untuk pembangunan umat Islam dalam semua hal termasuk dakwah sepenuh masa atau kebanyakan masa.

Pada tahun 1996, *asnaf Fi Sabillillah* diperuntukkan sebanyak 77% daripada jumlah keseluruhan agihan zakat. Ini bermakna skop *Fi Sabillillah* itu amat luas dan boleh menempatkan skim pembiayaan *mikrokredit* ini sebagai satu usaha memperjuangkan agama melalui perniagaan.



Oleh kerana hasil zakat itu tidak mempunyai sebarang kos, iaitu ia tidak diterima dari sumber pinjaman daripada pihak ketiga dan matlamatnya ialah perbelanjaan, maka isu mengenakan bayaran atas kemudahan itu tidak timbul. Peserta hanya diperlukan membayar kos operasi (*service charge*) antara 1%-2% daripada jumlah pinjaman. Ini selaras dengan Fatwa Majlis Agama Islam Kebangsaan. Sebagai contoh, sekiranya pinjaman *Qardhu Hasan* ialah RM10,000 dan *service charge* 2%, maka peserta hanya membayar RM200 sekali sahaja.

Konsep *Qardhu Hasan* (Pinjaman tanpa tambahan awal)

Apabila peserta menerima kemudahan ini, ia wajib mengembalikan wang pinjaman pada masa-masa yang telah ditetapkan. Sistem kutipan harus difikirkan oleh pihak Baitulmal dengan cara mewujudkan mekanisma sendiri atau *outsource* fungsi ini kepada pihak swasta. Juga proses *due diligence* juga wajib dijalankan bagi memastikan peserta mampu menjalankan perniagaan.

Muwatta of Imam Malik – *Qardhu Hasan*

Mujahid reported that 'Abd Allah b. 'Umar took some dirhams as loans and paid back better dirhams.

He said: O Abu 'Abd al-Rahman, these are better than the dirhams I loaned out to you.

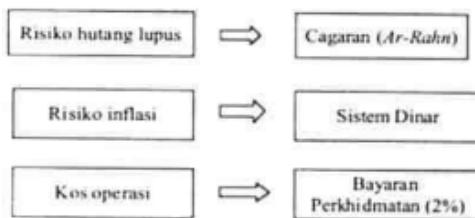
'Abd Allah b. 'Umar replied: Yes I know, but I paid out of my own good will and pleasure".

In another occasion 'Ata b. Yasir reported Au Rafi' said: The Apostle of Allah (pbuh) took on credit a small camel. When camels of sadeqah arrived, and he asked me to pay back a like camel, I said: Apostle of Allah, the camels are all big and four year old. The Apostle of Allah (pbuh) said: Give from them. Virtuous are they who pay back their debts well.

Ganjaran skim Qardhu Hasan kepada Baitulmal

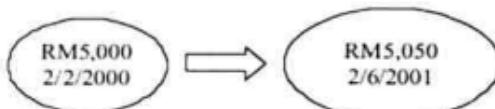
Objektif Baitulmal di dalam skim ini bukan lagi membuat keuntungan tetapi memberi kemudahan kepada golongan yang memerlukan bantuan perniagaan. Ia lebih bertindak melahirkan golongan usahawan dalam jangka masa panjang. Hutang yang diberikan itu adalah hak *asnaf Fi Sabillillah*, dan sebarang kegagalan risiko pasaran tidak harus dipertanggung jawabkan kepada peniaga terlibat. Untuk mengatasi masalah ini, maka Baitulmal harus menubuhkan mekanisma *Hisbah* bagi memastikan peserta tidak menyelewengkan wang yang dipinjamkan.

Risiko Skim *Qardhu Hasan*

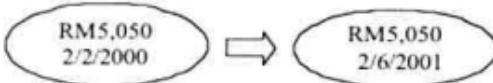


Ganjaran kewangan mungkin diterima berdasarkan tahap akhlak peserta. Ini digalakkan kerana sunat apabila membayar hutang, dibayar secara berlebihan. Tetapi hanya pada masa bayaran balik dan bukannya semasa membuat kontrak pinjaman.

a) Qardhu Hasan



b) Pinjaman Riba



Rumusan

Skim *Qardhu Hasan* ini amatlah penting pada umat Islam yang tersisih daripada sumber kewangan formal. Tanpa saluran akhir ini, umat Islam yang tertekan akan terus menjadi miskin dan dengan ini gagal menjalankan kegiatan yang lebih bermakna untuk pembangunan masyarakat Islam di negara ini.

BAB 5

KE ARAH PENUBUHAN BAITULMAL KEBANGSAAN DI MALAYSIA : ISU-ISU BERKAITAN EKONOMI

Hailani Muji Tahir

Pendahuluan

Firman Allah s.w.t. yang bermaksud:

"Kamu sekali-kali tidak akan sampai kepada kebijakan (yang sebenar) sebelum kamu menafkahkan sebahagian dari harta yang kamu cintai. Dan apa sahaja yang kamu nafkahkan, maka sesungguhnya Allah mengetahuinya".
(Ali 'Imran , 3 : 92)

Firman Allah s.w.t. yang bermaksud:

"Maka bertanyalah kepada orang yang tahu, jika kamu tidak mengetahui".

(al-Nahl : 16 : 43)

Daripada semangat ayat-ayat Al-Quran tersebut, tepat sekali pihak berwajib berusaha ke arah penubuhan Baitulmal Kebangsaan. Dalam konteks tersebut sandaran perbincangan hendaklah berasaskan kepada beberapa prinsip atau kaedah berikut:

- (a) "*Urusan (mentadbir negara) seseorang pemimpin ke atas rakyatnya adalah bergantung kepada maslahah atau kepentingan umum*".
- (b) "*Kamu (umat Islam dan para ilmuannya) lebih tahu tentang urusan duniamu*".
- (c) "*Asal suatu perkara (dalam muamalah) dibolehkan sehingga ada dalil yang menunjukkan sebaliknya*".
- (d) "*Sesuatu perkara yang tidak dapat dilaksanakan semuanya (seharusnya) jangan ditinggalkan keseluruhaninya*".
- (e) "*Perkara wajib yang tidak sempurna melainkan dengannya maka ia (perkara itu) menjadi wajib*".

Daripada pendekatan di atas, sebuah negara Islam tidak akan sempurna melainkan apabila tertubuhnya institusi Baitulmal. Maka penubuhan Baitulmal di peringkat kebangsaan itu adalah wajib.

Prasyarat Penubuhan

Rukun merupakan perkara penting dalam menentukan suatu amalan atau *muamalah* itu sah atau sebaliknya. Begitu juga halnya dengan syarat. Suatu amalan atau kegiatan itu tidak akan sempurna melainkan memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Jadi, penubuhan institusi Baitulmal di peringkat kebangsaan merupakan suatu yang mesti dilakukan dan prasyarat penting penubuhan itu juga perlu ditentukan untuk melihat keberkesanannya, dan dalam masa yang sama ianya dapat diakui dan diterima oleh semua pihak.

Prasyarat pertama ialah institusi Baitulmal seharusnya diterima pada hakikatnya sebagai perpendaharaan negara, bukan seperti yang ada sekarang. Hasil pendapatannya juga cukup besar, meliputi sumber tradisi dan cukai. Sumber tradisi termasuklah zakat, wakaf, *tarikhah* dan lainnya. Sementara cukai pula meliputi cukai langsung atau tidak langsung, tetap atau pendapatan mendatang. Sumber-sumber lain yang diputuskan oleh pemerintah melalui *ijtihad* dan *maslahah* juga termasuk di dalamnya. Prasyarat di atas bukanlah syarat seperti yang terdapat dalam rukun dan syarat akad dalam *muamalah*. Ianya hanyalah sekadar untuk memberi kefahaman asas yang perlu diketahui oleh pembuat dasar yang iltizam dengannya.

Prasyarat kedua, semua pihak perlu menerima hakikat bahawa peranan Baitulmal tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya seperti yang pernah berlaku pada zaman keagungan Islam dahulu. Prasyarat ini perlu bagi menentukan sikap umat Islam yang sentiasa ingin melaksanakan peranan Baitulmal yang sebenar walaupun terpaksa berdepan dengan pelbagai halangan. Sekurang-kurangnya ada usaha, dan usaha itu terus dilakukan tanpa jemu, bukan hanya menerima apa yang ada dan institusi Baitulmal dipinggirkan begitu sahaja.

Prasyarat ketiga pula menentukan bahawa dalam apa juar keadaan institusi Baitulmal perlu ditubuhkan dan sekurang-kurangnya melaksanakan sebahagian peranan Baitulmal yang difikirkan sesuai dan munasabah mengikut keperluan negara masa kini. Menubuh dan melaksanakan institusi Baitulmal di peringkat kebangsaan merupakan fardhu kifayah. Kealpaannya menyebabkan seluruh umat Islam memikul tanggungjawabnya di depan Allah.

Selain beberapa prasyarat di atas, keperluan mewujudkan akta yang berkait dengan penubuhan institusi Baitulmal kebangsaan juga penting bagi memastikan proses pelaksanaannya berjalan dengan lancar. Selain itu, perkara yang penting ialah perlu adanya "policy statement" daripada pihak berwajib mengenai polisi dasar institusi Baitulmal. Kehendak rakyat sahaja tidak mungkin terlaksana tanpa adanya komitmen daripada pihak pembuat polisi.

Merungkai Hambatan

Sejarah telah membuktikan bahawa institusi Baitulmal merupakan institusi terpenting dalam struktur harta dan kewangan negara. Institusi tersebut terletak secara langsung di bawah kerajaan pusat. Ia dikenali sebagai perbadaharaan negara, menjadi institusi perdana, diberi keutamaan dalam perlaksanaan dan pembangunannya, bukan terletak di pinggiran. Pentadbiran institusi tersebut di kawal selia secara berkesan oleh khalifah yang sifatnya sebagai ketua negara. Skop dan fungsinya amat luas, tidak terhad hanya mengumpul dan mengagihkan hasil negara, tetapi juga menentukan polisi kewangan, dasar belanjawan dan pembangunan. Pada hari ini ia merupakan institusi di bawah Kementerian Kewangan yang membuat polisi, mengawal dan menyelia harta dan kewangan negara.

Penjelasan di atas menunjukkan bahawa institusi Baitulmal pada masa itu mempunyai hasil pendapatan yang cukup besar sehingga mampu membiayai perbelanjaan dan pembangunan negara. Sumber pendapatannya terdiri daripada pelbagai bentuk termasuk zakat, wakaf, tarikh dan cukai. Berbeza keadaannya dengan Baitulmal yang wujud di negeri-negeri di Malaysia. Skop dan peranannya telah disempitkan hanya sebagai satu bahagian atau unit kecil di bawah pentadbiran jabatan atau Majlis Agama Islam. Soalnya, bagaimana dalam keadaan yang terhad dan hambatan yang mengikat, seperti yang dijelaskan dalam prasyarat di atas, institusi ini dapat bergerak semula – terlepas daripada himpitan yang ada. Hal ini dapat dirungkai di peringkat asas seperti berikut :

(a) Merungkai halangan struktur

Perlu mewujudkan akta penubuhan institusi Baitulmal di peringkat pusat. Baitulmal hendaklah sekurang-kurangnya dijadikan sebagai sebuah badan berkanun (seperti Tabung Haji) yang bebas; yang mempunyai bidang kuasa yang tersendiri tanpa tertakluk kepada mana-mana organisasi, kecuali kepada Majlis Hal Ehwal Agama Kebangsaan atau Yang Dipertuan Agong yang sifatnya sebagai badan penasihat sahaja.

Sebagai sebuah badan berkanun, Baitulmal akan dapat berkembang, bergerak cergas dan lebih bebas dalam menyusun organisasi dan kegiatannya bagi memantapkan perkembangan dan pembangunannya pada masa akan datang.

(b) Merungkai halangan kesedaran

Halangan kesedaran merupakan halangan paling sukar untuk dirungkai. Ia memerlukan adanya perubahan sikap pemimpin atasan. Perubahan sikap mungkin akan berlaku dengan adanya kefahaman yang jelas mengenai :

- hak dan tanggungjawab menjadi pemimpin dan akibat mengkhianati rakyat dan negara.
- tanggungjawab fardhu kifayah menubuhkan institusi Baitulmal dan kepalannya menyebabkan semua pihak menanggung dosa.
- tuntutan syarak dalam *muamalah* bagi melaksanakan sistem ekonomi dan kewangan Islam yang sewajarnya.

Peningkatan kesedaran di atas akan memudahkan pihak pembuat dasar merungkai halangan struktur dengan membuat "policy statement"

(c) Komitmen dasar

Kehendak rakyat sahaja tidak mungkin terlaksana tanpa adanya komitmen daripada pihak pembuat polisi atau pemerintah. Polisi pemerintah menyatakan kesediaannya untuk menubuhkan institusi Baitulmal amat diperlukan. Ketidiakannya akan menyebabkan kedudukan institusi Baitulmal tetap tidak akan berubah iaitu kekal menjadi institusi yang terpinggir daripada arus perdana pembangunan negara.

Isu Ekonomi Dan Pembangunan

Dengan andaian bahawa hambatan dan halangan di atas dapat dirungkai, di samping menyedari hakikat bahawa sumber Baitulmal yang ada amat terhad, dicadangkan di peringkat awal supaya diadakan sekurang-kurangnya tiga jenis tindakan :

(a) Geran Pelancaran

Kerajaan pusat hendaklah memberi grants atau peruntukan yang sesuai dengan keperluan Baitulmal

di peringkat awal supaya benar-benar mampu dalam menjalankan projek-projek pembangunan yang dikenalpasti dan boleh menghasilkan pendapatan. Kaedahnya sama seperti memberi geran kepada agensi-agensi kerajaan untuk tujuan projek-projek pembangunan.

(b) Perluasan sumber

Penganugerahan tanah-tanah kerajaan negeri dan pusat kepada Baitulmal amat diperlukan di peringkat awal untuk menjadi asas kepada projek-projek pembangunan yang dikenalpasti boleh menjana hasil yang besar kepada Baitulmal. Geran pelancaran boleh digunakan untuk tujuan pembangunan harta tanah anugerah dan lainnya.

Menyusun semula dan memperluas sumber harta Baitulmal yang ada di peringkat negeri dan pusat / wilayah dengan cara mewujudkan saham wakaf yang lebih profesional dan sistematik. Kalau perlu, urusannya dipusatkan untuk lebih cekap, berkesan dan menjimatkan kos.

Diwujudkan peruntukan khas undang-undang bagi membolehkan harta orang-orang Islam yang tidak dituntut di institusi-institusi kerajaan, badan-badan berkanun, syarikat-syarikat, KWSP dan lain-lain dimasukkan ke dalam Baitulmal. Jika ada halangan yang boleh dirungkai dengan *policy statement*, dipercayai jumlahnya mencecah berbilion ringgit.

Sebahagian cukai kerajaan, umpamanya "*property gain tax*" orang-orang Islam boleh disalurkan ke Baitulmal. Hal ini mungkin mengundang kontroversi, tetapi sekurang-kurangnya boleh dicuba dan difikirkan.

Dari segi koleksi, sistem zakat yang ada perlu disusun semula dan ditingkatkan kecekapannya, kalau perlu pengurusannya dipusatkan supaya selaras dan lebih berkesan. Dari segi agihannya juga boleh diselaraskan atau diserahkan kepada kebijaksanaan dan keperluan negeri masing-masing mengikut yang sewajarnya.

(c) Pembangunan Sepadu

Bagi menjalankan projek pembangunan ekonomi Baitulmal pusat maka penyatuan usaha perlu dibuat untuk meningkatkan kerjasama antara semua pihak, terutama:

- kerajaan (pusat dan negeri) dan agensi-agensi yang berkaitan dengannya hendaklah memberi kerjasama sepenuhnya dalam menjalankan kegiatan ekonomi Baitulmal.
- mengadakan tenaga terlatih dan pakar bagi mengurus projek-projek pembangunan. Kerjasama agensi-agensi kerajaan seperti INTAN dan lainnya diperlukan bagi melatih mereka supaya lebih profesional dalam menjalankan kerja-kerja pembangunan.
- jika difikirkan perlu mewujudkan Kementerian Hal Ehwal Islam bagi memastikan institusi Baitulmal, wakaf dan zakat dapat dikawal selia dengan lebih berkesan mengikut yang sewajarnya.
- memberi kesedaran masyarakat tentang konsep dan fungsi sebenar Baitulmal sebagai perbendaharaan negara yang mempunyai matlamat kebaikan dunia akhirat dan keredhaan Allah. Untuk memberi kesedaran tersebut, pemerintah perlu mengadakan:

- i) kursus-kursus khas secara meluas kepada masyarakat Islam dalam apa juga peringkat mengenai hakikat Baitulmal
- ii) menggunakan media sebaran am (radio, tv dan lain-lain) seluas-luasnya bagi meningkatkan kefahaman masyarakat tentang institusi Baitulmal
- iii) melatih tenaga pakar ekonomi dan pentadbiran Islam untuk mengendalikan pengurusan dan pembangunan Baitulmal

(d) Strategi jangka panjang

Menyedarkan orang ramai dan masyarakat memerlukan strategi jangka panjang. Antara caranya ialah dengan mewujudkan sistem pendidikan bersepadu sebagai asas kepada dasar pembangunan negara.

Hambatan yang paling besar dalam menyusun semula institusi Baitulmal yang ada dan penubuhannya di peringkat kebangsaan ialah sikap manusia itu sendiri yang masih terikat dengan kefahaman pasif terhadap institusi berkenaan dalam proses pembangunan negara.

Halangan-halangan struktur yang melibatkan perundungan juga penting tetapi ia dapat diatasi apabila halangan pertama itu dapat dirungkai.

Rumusan

Institusi Baitulmal yang termasuk dalamnya institusi zakat dan wakaf merupakan institusi terpenting dalam sistem ekonomi dan pembangunan negara. Kepentingannya dapat dilihat dalam menyediakan asas pembangunan paling minimum melalui sistem

zakat dan dalam mengawal selia kegiatan ekonomi dan pembangunan negara melalui institusi Baitulmal. Institusi ini juga bertindak bukan sahaja sebagai institusi induk negara yang melaksanakan polisi fiskal, tetapi juga dalam mengawal selia polisi kewangan dan penawaran wang di pasaran. Lebih penting lagi ia merupakan agen besar menentukan dasar belanjawan dan pembangunan. Hal ini terbukti dalam sejarah.

Bagaimanapun, fungsi dan peranan institusi berkenaan pada hari ini telah terhakis dan tersisih begitu jauh daripada fungsi sebenar. Hal ini berlaku disebabkan umat Islam hari ini telah dipenjarakan oleh penajah melalui pemikiran yang sempit yang menjadikan mereka terus lena dalam dakapan arus moden sains dan teknologi. Mereka khayal dan terpinga-pinga dengan keunggulannya sehingga meragut keyakinannya terhadap sistem Islam itu sendiri. Walau bagaimanapun, harapan masih terbuka luas untuk institusi Baitulmal berperanan semula seperti mana berlaku dalam sejarah. Begitu juga harapan masih wujud ditangan kepimpinan umat Islam hari ini. Setiap keputusan yang dibuat oleh pemimpin tentang Baitulmal akan membuka ruang yang lebih luas kepada generasi akan datang untuk membangunkan umat dan negara mengikut acuan yang dituntut oleh Islam.

BAB 6

KE ARAH PENUBUHAN BAITULMAL KEBANGSAAN DI MALAYSIA ISU-ISU BERKAITAN EKONOMI

Zakariya Man

Dalam kehidupan ekonomi, setiap manusia ingin kepada pencapaian kesejahteraan atau kegembiraan hidup dan menghindari diri daripada menghadapi penderitaan. Tafsiran kepada kegembiraan dan penderitaan kehidupan ekonomi tersebut akan berbeza daripada individu kepada individu berdasarkan kepada falsafah dan pandangan hidup yang dianuti. Dunia moden yang dikuasai dan dipimpin kehidupan ekonomi oleh sistem yang pada dasarnya berteraskan fahaman materialisme menyempitkan tafsiran kegembiraan dan penderitaan kepada skop dunia dan menolak akhirat. Tafsiran yang demikian adalah tidak selaras dengan fitrah kewujudan manusia menurut fahaman Islam dan menjadikan berbagai strategi yang telah dirumus sama ada di bawah sistem pasaran yang ekstrim dan juga negara kebijakan menjadi kurang relevan dan tidak sepenuhnya berkesan dalam mendekati sasaran kegembiraan hidup yang dikehendaki.

Islam dan Strategi Alternatif

Begitu juga dengan negara-negara Islam di masa lepas dan juga kini yang menerima dan melaksanakan berbagai strategi yang dikembangkan di bawah sistem pasaran dan sosialisme ternyata gagal

membawa kita menikmati kegembiraan hidup dan menghindarkan penderitaan. Suasana naik turun gelombang ekonomi negara dan dunia mendedahkan manusia kepada ketidakpastian dan tidak menjamin kegembiraan hidup yang berterusan sebagaimana yang diharapkan. Laporan majalah Economist keluaran Jun 16 – 22nd 2001 juga menggambarkan bahawa jurang pengagihan pendapatan antara yang kaya dan miskin terus melebar walaupun lebih ramai orang telah dapat menyertai kelab jutawan dan billionair.

Ternyata kini dunia secara umum dan masyarakat Islam secara khusus perlu kepada strategi alternatif yang lebih berkesan dan dapat diharapkan. Strategi alternatif tersebut akan ditawarkan melalui sistem ekonomi Islam. Sistem ekonomi Islam pada dasarnya dibekalkan dengan nilai-nilai murni yang sememangnya menggalakkan kita berusaha mencapai kegembiraan hakiki dalam hidup menurut S. M. Naquib Al-Attas sebagai pencapaian *Sa'adah* dalam kedua-dua dimensi kehidupan dunia dan akhirat¹. Sistem ekonomi Islam adalah diasaskan kepada kefahaman hidup Islam dan perlu dibina berteraskan konsep-konsep asas Islam seperti Tauhid, Khalifah, amanah, ibadah, ehsan dan '*adalah*'. Iaitu kefahaman bahawa alam dan segala yang wujud dicipta dan direncanakan kewujudannya oleh Allah dengan tujuannya. (Q3:191, 38:27, 23:25) Kewujudan berteraskan kepada satu paksi daripada Allah segalanya bermula dan kepada Allah tempat kembali (Q2:156). Manusia yang dicipta diberi pengiktirafan yang tinggi dan dilantik sebagai Khalifah di muka bumi. (Q2:30, 6:165, 35:39, 57:7) dan segala sumber-sumber yang dianugerahkan Allah kepada mereka merupakan amanah untuk dimakmurkan bagi kesejahteraan hidup manusia. Segala yang dilaksanakan manusia dalam rangka amanah dan tanggungjawab tersebut merupakan ibadah yang meletakkan prasyarat untuk ditunaikan dengan cara yang terbaik mungkin

1 S. M. Naquib Al-Attas, *The Meaning and Experience of Happiness in Islam*, ISTAC, KL, 1993

(ehsan). Dalam dimensi kehidupan ekonomi teras utama kegiatan tersebut adalah untuk memastikan kewujudan keadilan yang terbaik yang juga merupakan sasaran utama untuk dicapai sebagaimana diamanahkan Allah (Q 57:25).

Kewujudan dan Fungsi Kerajaan Dalam Sistem Ekonomi Islam

Kepada masyarakat Islam amalan ekonomi yang dilaksanakan berteraskan kepada sistem ekonomi Islam akan memperolehi keberkatan atas dasar ia mendapat keredhaan Allah. Sistem ekonomi Islam juga menggariskan pentingnya fungsi kerajaan dalam urusan ekonomi dan M. N. Siddiqi membahagikan kewujudan dan peranan kerajaan kepada tiga kategori.²

Pertama peranan yang bersifat tetap yang dijelaskan oleh syariah. Fungsi dalam kategori ini berikutnya dibahagikan kepada pertahanan, perundangan, keadilan, menjamin keperluan asas, dakwah, *al amr bi'l ma'ruf wa'l nahi'an al-munkar*, pentadbiran awam dan memenuhi keperluan sosial masyarakat yang tidak mampu ditampung oleh sektor swasta.

Kedua, peranan yang diasaskan kepada pengertian atau ditafsir daripada syariah menggunakan kaedah *ijtihad* dengan mengambil pertimbangan faktor masa. Di bawah kategori ini fungsi kerajaan terdiri daripada tugas perlindungan alam sekitar, penyediaan barang-barang awam yang diperlukan, penyelidikan saintifik, pembentukan modal dan pembangunan ekonomi, penyediaan bantuan subsidi untuk aktiviti sektor swasta dan pembiayaan untuk menjaga kestabilan ekonomi.

2 M. N. Siddiqi, "Public Expenditure in an Islamic State," Paper Presented at the International Seminar on Islamic Economics, Organised by Kulliyyah of Economics, IIUM, July 1987.

Ketiga, fungsi yang ditetapkan dari masa ke masa oleh orang ramai melalui proses *syura*. Dalam kategori ini meliputi segala aktiviti yang diperlukan oleh masyarakat untuk dilaksanakan negara. Fungsi dan aktiviti yang ditentukan secara *syura* tersebut bersifat terbuka dan berbeza mengikut keperluan negara bergantung kepada keadaan.

Ternyata kewujudan dan fungsi kerajaan dalam sistem ekonomi Islam merupakan suatu yang bersifat asli dan penuh dengan kewajipan dan tanggungjawab. Hal ini amat berbeza dengan pandangan kapitalisme yang ekstrim yang membatas dan menafikan peranan kerajaan dalam urusan ekonomi. Malahan dalam sistem kapitalisme liberal dengan konsep negara kebajikan, kewujudan dan peranan kerajaan merupakan suatu kebetulan yang diwujudkan, disebabkan ketidak sempurnaan pasaran. Sudah pasti hal yang demikian tidak dapat menjanjikan pencapaian matlamat yang diharapkan dengan berkesan. Dalam sistem ekonomi Islam peranan utama pemerintah yang diharap dapat memberi jaminan untuk memperbaiki kegembiraan hidup manusia sekiranya diusahakan untuk dilaksanakan misalnya yang berkaitan dengan institusi Baitulmal dan dasar fiskal yang merupakan sebahagian daripadanya. Amat jelas bahawa institusi Baitulmal dan dasar fiskal merupakan suatu bahagian yang amat penting dalam urusan ekonomi negara Islam pada masa lepas. Ia mempunyai kesan yang besar kepada ekonomi apabila dilihat kepada cara bagaimana hasil negara dikumpul dan dibelanjakan. Cara pengumpulan dan perbelanjaan yang berbeza bagi jumlah wang yang sama akan menghasilkan kesan ekonomi yang berbeza. Namun harapan besar kita didasarkan kepada keperluan bahawa ia akan dilaksanakan selaras dengan prinsip falsafah yang dikehendaki dalam sistem ekonomi Islam.

Baitulmal di Malaysia

Institusi Baitulmal sememangnya telah lama wujud di Malaysia tetapi konsep dan perlaksanaannya tidak sama seperti yang pernah diamalkan pada zaman awal pemerintahan Islam. Ia hanyalah merupakan kumpulan harta amanah Majlis atau Jabatan Agama Islam Negeri dan Baitulmal itu hanya sebahagian daripada perbendaharaan negeri yang dipisah atau diasingkan dan bukannya sebagai Perbendaharaan Negara dalam konteks negara Islam. Kedudukan harta dan sumber hasil Baitulmal dengan itu amat terbatas dan dengan itu impak daripada tindakan yang dilaksanakan oleh Baitulmal kepada ekonomi tidak dapat dilihat dengan jelas.

Dilihat daripada struktur pentadbiran negara, Baitulmal merupakan satu unit kecil terletak di bawah suatu struktur kuasa perundangan negeri. Struktur pentadbiran Baitulmal adalah terletak di bawah suatu badan dikenali sebagai Majlis Agama Islam Dan Adat Istiadat Melayu. Majlis ini bertanggungjawab secara langsung tentang perjalanan undang-undang pentadbiran agama Islam termasuk soal harta dan kewangan Baitulmal di negeri-negeri berkenaan. Ternyata penelitian terperinci mendapati institusi Baitulmal dari segi teori dan amalannya di Malaysia terpisah daripada hakikat dan fungsinya yang sebenar dan skopnya telah dipersempitkan dan terbatas dalam bidang perlaksanaan undang-undang harta dalam pengertian yang terbatas. Oleh itu perlu dilihat kembali amalan yang sedia ada dan berusaha untuk kita berlaku adil untuk meletakkan kembali institusi Baitulmal pada kedudukan dan melaksanakan peranan sewajarnya seperti yang dikehendaki oleh sistem ekonomi Islam.

Konsep Baitulmal Menurut Sistem Ekonomi Islam

Berdasarkan kepada perbincangan ulamak dan cendekiawan Islam Baitulmal mempunyai peranan yang besar dalam pengurusan ekonomi negara. Secara umum dipersetujui bahawa Baitulmal

menyamai konsep Perbendaharaan Negara dalam pentadbiran negara moden hari ini. Malah ada juga pihak yang menyamakkannya dengan keseluruhan Kementerian Kewangan dalam sesbuah negara. Walaupun pada lahirnya institusi perbendaharaan negara moden menyamai institusi Baitulmal dari segi skop dan peranan, yang jelas kedua-duanya amat berbeza dari segi konsep dan falsafah kewujudannya.

Dalam Islam Baitulmal yang secara bahasa diterjemahkan sebagai rumah harta, dipercayai mulai diperkenalkan pada zaman Rasulullah s.a.w. dan berikutnya terus dikembangkan pada zaman Khalifah Al Rashidin dan berikutnya.³ Malahan terdapat berbagai kategori hasil dan perbelanjaan yang diuruskan Baitulmal dinyatakan dengan jelas dalam Quran. Di atas atas itu tidak hairanlah terdapat pandangan yang melihat bahawa harta Baitulmal merupakan harta yang diamanah oleh Allah dan disifatkan sebagai harta Allah (*Mal Allah*) atau harta masyarakat Islam (*Mal Muslimin*). Misalnya pada zaman Islam berkuasa di Sepanyol dari segi amalan Baitulmal telah dibezakan antara *Khassiyat* Baitulmal yang merupakan perbendaharaan persendirian pemerintah Islam yang ditempatkan di istana pemerintah atau Khalifah dan Gabenor Daerah dan Baitulmal Muslimin yang merupakan badan yang khas memberi sumbangan dan wakaf kepada umat Islam dan ia ditempatkan di masjid pusat dan diletakkan di bawah penguasaan Ketua Kadi.⁴

Kepentingan konsep amanah dalam pengurusan harta Baitulmal dapat dirujuk kepada amalan Khalifah Umar yang menurutnya tiada kebaikan terhadap harta Baitulmal kecuali pada tiga saluran:-

-
- 3 M. Hassan-uz-zman, *The Economic Functions of the Early Islamic State*, International Islamic Publishers, Pakistan, 1981 m.s. 97 – 108.
 - 4 S M. Imamuddin, *The Economic History of Spain (Under the Umayyads, 711-1031 A.C.)*, Asiatic Society of Pakistan Dacca, 1963. m.s. 387-388.

- (i) Diterima dengan hak
- (ii) Diberi kepada yang berhak
- (iii) Dihindari atau disekat penyelewangan terhadapnya.

Pendiriannya terhadap harta Baitulmal tersebut umpama penjaga kepada anak yatim yang jika dirasakan sudah mencukupi tidak akan dihiraukan, dan jikalau dia dalam kesusahan akan mengambilnya pada kadar dibenarkan sahaja. Malahan Khalifah Ali lebih berhati-hati dengan menyatakan hadis yang menjelaskan bahawa hanya dua bahagian sahaja daripada harta Baitulmal yang boleh diambilnya iaitu apa yang diri dan keluarganya perlu untuk makan dan apa yang dia perlukan untuk diberikan kepada mereka yang herhak terhadapnya.

Sebagaimana yang diamalkan pada zaman awal Islam dan mungkin dapat diselaras dengan keadaan semasa secara umum sumber hasil Baitulmal boleh dikategorikan seperti berikut:

- (i) Perolehan atau pulangan daripada harta milik kerajaan.
- (ii) Sumber-sumber yang diambil daripada sektor swasta meliputilah cukai, zakat, pinjaman, yuran, harga yang dikenakan terhadap barang-barang awam dan pulangan bagi kontrak perkongsian untung, salam, *istisna'* dan sewa.

Namun perlu dijelaskan bahawa dalam perbincangan Islam cukai tambahan tertakluk kepada pertimbangan kos dan faedah dan diasaskan kepada alasan syariah berpandu kepada pertimbangan *Maslaha* dan *Mafsada*. Cukai tambahan adalah wajar untuk kepentingan kebijakan masyarakat. Manakala sumber pinjaman adalah untuk tujuan produktif terutama mencapai faedah ekonomi bidangan dalam kegiatan kerajaan jikalau diperlukan.

Dengan skop hasil dan peranan yang begitu luas, kewujudan Baitulmal akan bermakna sekali. Dalam pilihan saiz, pengumpulan hasil dan perbelanjaan dan pilihan kombinasi cara-cara hasil dikumpul dan perbelanjaan dilakukan Baitulmal dapat melaksanakan dasar fiskal yang amat bermakna kepada ekonomi. Iaitu untuk mempengaruhi perjalanan ekonomi ke arah yang diperlukan untuk mencapai pelbagai objektif ekonomi terutamanya pertumbuhan, kestabilan dan keadilan pengagihan dan akhirnya membolehkan masyarakat menikmati kesejahteraan dan kegembiraan dalam erti kata *Sa'adah* dalam kehidupan mereka.

Keperluan Kepada Meningkatkan kedudukan, Peranan dan Skop Baitulmal di Malaysia

Di samping penjelasan di atas, kita perlu juga menyedari bahawa kini terdapat berbagai institusi ekonomi yang berjalan berdasarkan prinsip *Muamalat* dan nilai Islam. Bagi memantapkan lagi peranan dan kemampuan institusi ekonomi Islam tersebut maka wajarlah dipertingkat dan diperluaskan institusi tumbuhan. Malahan dalam kes Baitulmal ia merupakan institusi yang sedia ada dan hanya perlu untuk dipertingkatkan tarafnya.

Dalam banyak perbincangan, ahli-ahli ekonomi Islam melihat bahawa zakat merupakan nilai yang amat penting ke arah membasmi kemiskinan dalam masyarakat. Dalam Islam, zakat merupakan sumber harta yang khusus kepada Baitulmal dan dengan itu kepentingannya tidak perlu diabaikan. Malahan dalam konteks ekonomi Malaysia kini kedudukan taraf ekonomi masyarakat Islam lebih meningkat dan semakin baik dan secara potensi semakin ramai yang mampu melaksanakan zakat. Begitu juga dengan mereka yang terlibat dengan perniagaan yang memberikan potensi besar untuk kerajaan mendapat tambahan hasil yang bersifat khusus untuk disalurkan kepada kumpulan sasaran yang ditetapkan Allah. Masyarakat Islam akan merasa senang untuk melaksanakan

kewajipan zakat tersebut sekiranya mereka yakin bahawa institusi yang mereka berurus dengan ibadat zakat wujud dan beroperasi selaras dengan nilai-nilai Islam.

Semakin maju masyarakat maka sumber hasil zakat akan semakin meningkat dan Islam sejak dari awal dilihat sebagai alat dasar fiskal yang penting. Zakat boleh berperanan untuk membantu masyarakat memenuhi keperluan hidup yang asas dan sekaligus membantu untuk menghapuskan kemiskinan mutlak. Disamping itu, zakat dapat mempengaruhi struktur pengagihan pendapatan yang lebih adil dan mengurangkan jurang perbezaan antara golongan yang kaya dan miskin. Pengumpulan dan pengagihan zakat juga dapat mempengaruhi angkubah-angkubah penting dalam ekonomi seperti tingkat penggunaan, tabungan, pelaburan, pertumbuhan dan kestabilan yang secara langsung akan mempengaruhi kesejahteraan ekonomi masyarakat. Ternyata pengurusan zakat perlu dirancang dengan teliti oleh mereka yang mempunyai kepakaran yang sesuai. Membiarakan urusan zakat kepada Baitulmal dalam bentuk yang sedia ada tidak akan memberi faedah yang bermakna disebabkan kemampuannya terbatas.

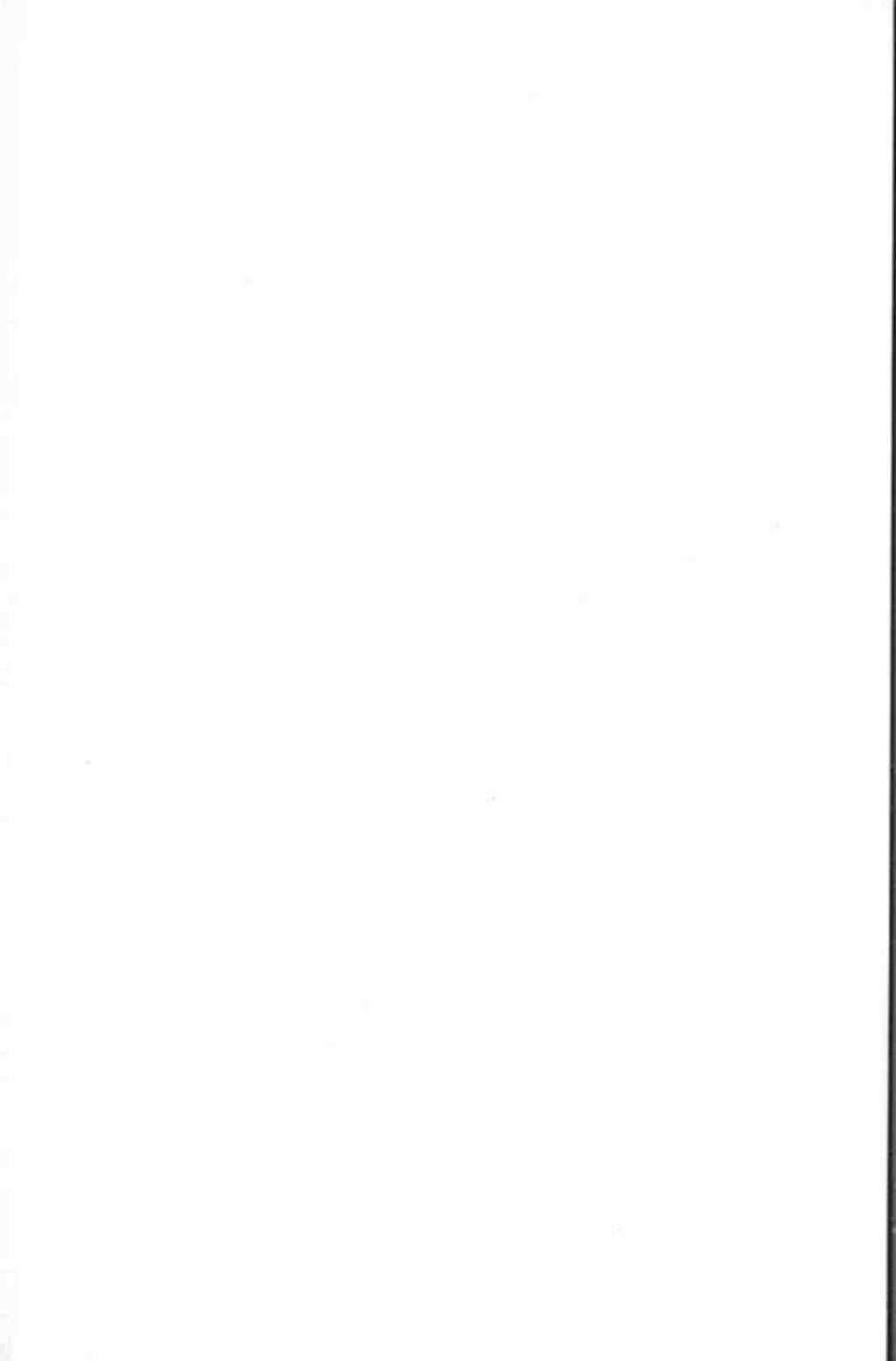
Meskipun peningkatan taraf Baitulmal ke peringkat nasional memberikan tumpuan hanya kepada sumber utama zakat ia masih tetap akan membawa faedah yang besar kepada kemajuan ekonomi masyarakat. Gabungan pengurusan Baitulmal sudah pasti akan membawa faedah kepada bidang ekonomi terutama dalam bidang pengurusan dan operasi. Hal ini merupakan keperluan untuk masyarakat Islam mempertingkatkan keberkesanannya pelaksanaan nilai-nilai syariah dalam kehidupan berhadapan dengan cabaran zaman global dan teknologi maklumat hari ini. Keperluan kepada pencapaian kecekapan dan faedah bidang ekonomi ini merupakan suatu tuntutan menurut tafsiran Islam. (melihat kepada tuntutan semasa dan juga semangat daripada hadis yang mengarahkan kita dalam melaksanakan sesuatu kegiatan melaksanakan dengan cara yang paling cekap atau secara ehsan).

Penggabungan dan faedah daripada bidang ekonomi ini juga akan dapat mempertingkat dan mempercepatkan kemajuan institusi Baitulmal dan juga pelaksanaan sistem ekonomi Islam melalui penyelidikan yang lebih saintifik. Faedah tersebut akan lebih meluas apabila dilihat kepada gabungan pelbagai institusi ekonomi Islam yang sedia wujud untuk saling melengkapi dan memperkuatkan peranan antara satu dengan yang lain. Dari sudut akademik ia juga akan dapat meluaskan bidang penyelidikan dan pengajaran dan memantapkan penyelidikan, perlaksanaan serta pengajaran ilmu ekonomi daripada perspektif Islam.

Penutup

Usaha yang berterusan perlu dilakukan untuk memperluaskan pelaksanaan sistem ekonomi Islam di dalam negara. Kebaikan dan keberkesanannya sistem ekonomi Islam tidak akan terhasil sekiranya pelaksanaannya terbatas kepada bahagian atau sektor tertentu sahaja tanpa melihat skop dan sektor ekonomi yang lebih komprehensif. Institusi ekonomi Islam yang dapat dikategorikan sebagai mewakili sektor awam walaupun telah wujud, perlu dimantapkan dan digabungkan supaya lebih berwibawa. Gabungan tersebut bukan sahaja merujuk kepada pelbagai institusi Baitulmal peringkat negeri tetapi juga lain-lain institusi yang mempunyai peranan untuk menjaga kebijakan masyarakat seperti Yayasan Pembangunan Ekonomi Islam dan institusi wakaf. Dengan wujudnya institusi Baitulmal yang lebih bermakna, harta-harta orang Islam yang dapat dikumpulkan di peringkat Qariah masjid juga dapat disalur dan dimanfaatkan dengan lebih berkesan. Melihat jumlah masjid yang ada dan tabung kewangan yang kini mungkin terbiar, ia mempunyai potensi besar dari segi jumlah dan peranan yang boleh dimanfaatkan untuk kepentingan umat sekiranya terdapat badan yang berwibawa menguruskannya. Sebenarnya dengan jumlah wang yang tidak begitu besar tetapi dengan kepakaran yang tinggi dalam pengurusan dana akan dapat memberi faedah yang jauh lebih besar berbanding

dengan pemilikan dana yang besar tapi tiada kepakaran dalam pengurusan dana. Penawaran sistem ekonomi Islam sebagai sistem dan strategi alternatif kepada penyelesaian persoalan ekonomi masyarakat pada zaman moden ini perlulah melihat kepada kekuatan Islam yang sebenar iaitu nilai-nilai Islam yang digabungkan kepada amalan praktikal. Dengan itu sahaja kita dapat menarik dan menjana kepercayaan dan keyakinan masyarakat terhadap kelebihan sistem Islam sebagai alternatif kepada sistem dan amalan yang sedia ada yang sememangnya mempunyai kelemahan yang ketara dan secara meluas diperkatakan. Kita masih menanti alternatif yang terbaik bukan sahaja dalam bentuk slogan tetapi dengan bukti hasil dan keputusan yang jelas dan langsung memberi impak kepada kehidupan di dunia dan akhirat.



BAB 7

KE ARAH PENUBUHAN BAITULMAL KEBANGSAAN DI MALAYSIA : ISU-ISU BERKAITAN PERUNDANGAN

Abdul Monir Yaacob

Pendahuluan

Baitulmal adalah sebuah institusi yang mengandungi berbagai jenis harta seperti zakat, hasil pelbagai cukai termasuk *kharaj*, *Ushur, jizyah*, harta khairat dan kebajikan, harta wakaf dan lain-lain sama ada diperolehi secara tetap tiap-tiap tahun atau secara tidak tetap seperti *tankah* dan *Luqatah*¹. Dalam konteks semasa Baitulmal adalah Perbendaharaan Negara. Harta yang terkumpul dalam Baitulmal adalah harta negara yang menjadi hak rakyat. Bermaksud harta tersebut dibelanjakan untuk kebajikan atau *maslahah ammah* dan pembangunan rakyat dan negara².

Dalam sejarah Islam pada zaman pemerintahan Rasulullah s.a.w, sumber kewangan negara terbatas kepada *Jizyah, Ghanimah* dan *Sadaqah*³. Pemerintahan Khalifah Umar al-Khattab, kota

1. Ibn Taimiyah, *al-Siyasah al-Syar'iyyah*, him. 129

2. Hasan Ibrahim & Ali Ibrahim Hasan, *al-Nizam al-Islamiyyah*, him. 247

3. Ibn Taimiyah, *al-Siyasah al-Syar'iyyah*, him. 144; al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sultaniyyah*, him. 220

Madinah diteruskan sebagai pusat pentadbiran yang disusun dengan mengadakan *Diwan* dan antaranya mengadakan Baitulmal bagi orang Islam⁴. Wilayah-wilayah menubuhkan cawangan-cawangan Baitulmal dan pegawai-pegawai khazanah bertindak di bawah arahan pusat⁵.

Mengikut amalan dalam pemerintahan Islam, Baitulmal boleh ditubuhkan di peringkat wilayah. Ia diketuai oleh *Hazin* diperingkat pusat dan oleh *Amin Bayt al-Mal* di peringkat wilayah. Mereka berdua diberikan tanggungjawab oleh Khalifah menguruskan harta Baitulmal.

Jenis Baitulmal

Terdapat tiga jenis Baitulmal iaitu Baitulmal Am, Baitulmal Muslimin dan Baitulmal Khas. Baitulmal Am dan Baitulmal Muslimin pada dasarnya menjalankan operasi yang hampir sama. Perbezaan mungkin berlaku pada sumbernya manakala Baitulmal Khas adalah lebih tertumpu kepada kebijakan khalifah.

Harta yang termasuk dalam kumpulan Baitulmal Am antaranya ialah harta *Ghanimah*, *Fay'*, *Kharaj*, *Jizyah*, *Ushur* (perdagangan), *al-Ma'adin* dan harta *Rikaz* (*Qarun*). Harta-harta *sadaqah*, *khairat*, *minhah*, *hibah* yang diperolehi daripada orang-orang Islam, baik dari dalam dan luar negeri juga termasuk dalam kumpulan harta Baitulmal Am. Selain itu, harta-harta yang dianggap haram hukumnya, seperti cukai-cukai minuman keras, binatang-binatang haram, *interest* dan yang seumpama dengannya termasuk dalam kumpulan ini.

4 Ibn Taimiyyah, him. 145

5 Hailani Muji Tahir, Baitulmal Institusi Kewangan Negara Islam, him. 13

Oleh kerana sumber harta yang diperolehi itu berbentuk umum, yang mengandungi harta-harta orang-orang Islam dan bukan Islam, maka selain orang-orang Islam, orang-orang bukan Islam berhak mengambil faedah atau manfaat daripada harta Baitulmal. Sebagaimana sejarah mencatatkan Khalifah Umar al-Khattab pernah mengarahkan supaya seorang Yahudi yang lanjut usia diberikan bantuan dari Baitulmal. Begitu juga pemerintah berhak menggunakan sebahagian daripada harta tersebut bagi menjaga kepentingan keselamatan bukan Islam yang tunduk di bawah pemerintahan Islam. Penggunaan harta Baitulmal Am ini lebih diutamakan dalam pembiayaan keselamatan awam dan jaminan sosial.

Sumber hasil Baitulmal Muslimin, sebahagian besarnya terdiri daripada harta wakaf dan yang lainnya termasuk harta-harta anak *yatim*, *nazar*, *kaffarah*, *wasiat* dan *sadaqah*. Harta zakat pada dasarnya boleh diletakkan di bawah kumpulan Baitulmal Muslimin tetapi dalam bentuk yang berlainan iaitu khusus untuk kepentingan orang-orang Islam dan penggunaannya untuk tujuan-tujuan yang dijelaskan dalam al-Quran.

Pada masa Khulafa' al-Rashidun tidak begitu menonjol konsep Baitulmal Khas. Bagaimanapun dimasa pemerintahan Umayyah dari segi amalannya ia telah wujud tetapi tidak ketara sebagai jabatan khas sehingga lahirnya Kerajaan Abassiyah dan Kerajaan Islam di Spain (Sepanyol). Idea asas institusi ini bertujuan untuk memberi sara hidup Khalifah dari segi makan minum, tempat tinggal dan keperluan-keperluan lain yang difikirkan sesuai⁶.

Dari segi pembahagian tersebut Baitulmal yang berlaku di negara kita adalah Baitulmal Muslimin. Dalam ertikata lain dibataskan fungsi dan peranannya. Ia ditubuhkan berasingan dengan Perbendaharaan Negeri/Negara.

6. *Ibid*, hlm. 137 - 139

Amalan di Malaysia

Kedudukan Islam di negara kita adalah seperti yang diperuntukkan dalam Perkara 3 Perlembagaan Persekutuan dan Jadual Kesembilan Senarai Negeri. Raja adalah Ketua Agama Negeri berkenaan. Majlis Agama Islam adalah badan Penasihat kepada Sultan dalam perkara yang berkaitan dengan hal ehwal agama Islam negeri-negeri termasuk Wilayah Persekutuan (Sek. 40). Enakmen Pentadbiran Perundangan Islam Negeri-Negeri menjelaskan fungsi majlis seperti Sek. 5 Enakmen Pentadbiran Perundangan Islam Negeri Pahang menyatakan;

- 5 (1) *"Majlis hendaklah membantu dan menasihati Ke bawah Duli Yang Maha Mulia Sultan berkenaan dengan semua perkara yang berhubungan dengan agama Islam dan adat resam Melayu, kecuali perkara yang berkaitan dengan Hukum Syarak dan yang berhubungan dengan pentadbiran keadilan, setakat yang mengenai negeri Pahang dan dalam semua perkara tersebut hendaklah menjadi pihak berkuasa utama dalam Negeri Pahang selepas Ke bawah Duli Yang Maha Mulia Sultan kecuali jika diperuntukkan selainnya dalam Enakmen ini atau mana-mana Enakmen yang berhubungan dengan agama Islam"*
- 5 (2) *"Pada melaksanakan fungsinya, Majlis hendaklah mempunyai kuasa membincangkan dan menjalankan semua aktiviti berkaitan dengan pembangunan agama Islam dan adat resam Melayu"*

Dalam urusan pentadbiran, Jabatan Agama Islam adalah urusetia kepada Majlis (bagi kebanyakan negeri) dan di bawah Jabatan ditubuhkan berbagai bahagian termasuk Bahagian Baitulmal. Sementara di bawah Majlis pula ditubuhkan Jawatan-kuasa termasuk Jawatankuasa Baitulmal dan bagi sesetengah

negeri Jawatankuasa Kewangan. Pengurusan Baitulmal terletak di bawah Majlis. Bagi sesetengah negeri Majlis mempunyai pegawai dalam melaksanakan keputusan-keputusan Majlis.

Perundangan

Baitulmal sebagai sebuah institusi yang berhubung dengan *maslahah ummah* hendaklah ditubuhkan oleh undang-undang. Ia boleh mendakwa dan didakwa. Mendakwa ke atas mereka yang tidak mengikut prosedur dan amalan-amalan yang telah ditetapkan oleh Khalifah. Boleh didakwa sekiranya kerja yang dilaksanakan oleh pihak Baitulmal iaitu oleh pegawai dan kakitangan berlaku penyelewengan dan pecah amanah dan seumpamanya. Ini paling penting kerana dalam beberapa perkara Baitulmal mengurus harta awam seperti wakaf.⁷

Mempunyai kuasa dari segi perundangan untuk mengadakan peraturan dan undang-undang serta menguatkuasannya. Dari segi hukum syarak kutipan yang dibuat termasuk cukai-cukai hendaklah dipungut secara sah. Di negara kita Baitulmal ditubuhkan mengikut peruntukan yang diberikan oleh Perlembagaan dan Undang-undang Negeri. Berhubung dengannya ada dua isu;

Pertama: Perlembagaan dalam Jadual Kesembilan Senarai 1, Senarai Persekutuan Perkara 7 mengenai Kewangan seperti yang disenaraikan adalah di bawah kuasa Persekutuan.

Kedua: Undang-undang Islam atau hukum syarak hanya boleh dikenakan keatas orang yang menganut agama Islam di negeri berkenaan.

7. Maksud hadis 'Sadqah Jariah' adalah wakaf. Ia adalah merupakan amalan Rasulullah s.a.w dan para sahabat. Muhamad Kamaludin Imam, al-Wasaqa wa al-Awqaf, him. 155 – 156.

Sekatan-sekatan tersebut membatasi ruang lingkup tugas dan kuasa Baitulmal berbanding dengan konsep asal Baitulmal seperti yang dijelaskan berdasarkan sistem pemerintahan Islam dahulu.

Sumber Baitulmal di Malaysia

Pada umumnya sumber perpendaharaan atau Baitulmal berada dalam kuasa kerajaan pusat, bukan di bawah Majlis. Struktur yang ada sekarang Baitulmal adalah di bawah pengurusan Majlis Agama Islam Negeri-negeri. Beberapa jenis cukai adalah di bawah kuasa kerajaan pusat atau kerajaan negeri seperti cukai import dan eksport dan perdagangan (*ushur*), cukai tanah, cukai pintu dan lain-lain. Cukai yang dipungut pada zaman pemerintahan Islam dahulu seperti *jizyah* dan *kharaj*⁸ tidak berlaku lagi dan begitu juga dengan harta perolehan perang atau *ghanimah*.

Undang-undang yang ada sekarang membenarkan kutipan dan pengurusan dibuat ke atas zakat dan fitrah, wakaf, *sadaqah*, harta atau *tarikah* (yang tidak berwaris), wasiat, nazar, *khifarah* dan *khairat*, *hibah*. Jelas bahawa sumber yang ada pada Baitulmal sekarang terhad kepada harta berbentuk khusus mengenai faedah orang Islam.

Oleh kerana sumber bagi Baitulmal di Malaysia terbatas, justeru peranan yang dimainkan oleh Baitulmal juga terhad. Sebagai contoh boleh diambil daripada peranan Baitulmal Wilayah Persekutuan⁹.

8. Ibn Taimiyah, hlm. 105 – 106, Hasan Ibrahim Hasan & Ali Ibrahim Hasan, hlm. 221 - 230

9. Laporan Zakat, Pusat Pungutan Zakat, Majlis Agama Islam Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur, 1999 – 2000

Pengurusan Baitulmal Majlis Agama Islam Wilayah Persekutuan terletak di bawah Jabatan Agama Islam Wilayah Persekutuan (JAWI) yang ditubuhkan pada 1974 mengikut Sek. 60 Akta Pentadbiran Undang-undang Islam (Wilayah Persekutuan). Jabatan tersebut berfungsi sebagai urusetia kepada Majlis Agama Islam Wilayah Persekutuan. Bahagian Baitulmal adalah merupakan salah satu bahagian di bawah carta organisasi Jabatan dan Majlis Agama Islam Wilayah Persekutuan.

Antara Tanggungjawab Bahagian Baitulmal ialah;

- i) Melaksanakan polisi yang ditetapkan oleh Majlis Agama Islam Wilayah Persekutuan;
- ii) Mengagihkan wang zakat;
- iii) Bertanggungjawab menerima dan menggunakan sumber am Baitulmal;
- iv) Menyediakan anggaran belanjawan bahagian untuk Jabatan;
- v) Merancang dan membangunkan projek ekonomi atau kebajikan bagi kepentingan umat Islam di Wilayah Persekutuan¹⁰.

Baitulmal seluruh negara dalam bentuk yang ada sekarang memainkan peranan yang hampir sama iaitu antara lain mengagihkan zakat kepada *asnaf* yang ditetapkan termasuk bantuan kepada sekolah-sekolah rakyat dan derma siswa, pemegang amanah harta wakaf.

10. Laporan Zakat, Pusat Pungutan Zakat, him. 55

Dalam konteks zakat ia berperanan untuk memberi jaminan sosial kepada golongan fakir dan miskin. Dalam hal ini, kerajaan juga mempunyai dasar untuk membasmi kemiskinan dan lebih menyeluruh.

Wang Baitulmal digunakan untuk pembangunan ekonomi, sosial, masyarakat Islam seperti mengadakan pusat-pusat rawatan dan latihan, bantuan kepada masjid, surau-surau dan madrasah.

Penubuhan Baitulmal

Penubuhan Baitulmal adalah suatu yang perlu kepada peruntukan undang-undang, lebih-lebih lagi yang bersifat Islami. Perlembagaan yang ada sekarang tidak menghalang untuk mengembangkan amalan *muamalah* Islam ditubuhkan melalui undang-undang seperti adanya Akta Bank Islam, 1984 dan Akta Takaful. Termaktub dalam perlembagaan peruntukan yang secara jelas memberi kebenaran mewujudkan institusi Islam seperti Baitulmal. Perkara 12(2) menyatakan;

"Tetapi adalah sah bagi Persekutuan atau sesebuah negeri menukuhan atau menyelenggara institusi-institusi Islam"

Berbanding dengan agama-agama lain kedudukan agama Islam lebih mendapat tempat. Ini kerana perlembagaan negeri dan negara telah memberi kedudukan sedemikian seperti dalam Perkara 3 Perlembagaan Persekutuan. Hari ini penubuhan Baitulmal adalah selari dengan kehendak Perlembagaan Jadual ke 9, Senarai Perundangan, Senarai 2 Senarai Negeri ada menyatakan;

"Termasuk hukum syarak berhubung dengan wakaf Islam ... yayasan, amanah khairat dan zakat fitrah dan Baitulmal atau hasil agama Islam"

Dalam Undang-undang Pentadbiran Hukum Syarak diadakan peruntukan bagi penubuhan Baitulmal. Undang-undang Peruntukan Hukum Syarak Negeri Sembilan. Sek. 55 menyatakan;

- 1) Satu Kumpulan Wang yang akan dinamakan Baitulmal hendaklah ditubuhkan. Melainkan sebagaimana yang disyaratkan sebaliknya menurut peruntukan-peruntukan Enakmen ini, Baitulmal hendaklah mengandungi semua wang dan harta, alih dan tak alih yang mengikut hukum syarak atau menurut peruntukan-peruntukan Enakmen ini atau kaedah-kaedah yang dibuat di bawahnya yang didermakan oleh seseorang atau kena dibayar kepada Kumpulan Wang itu.
- 2) Semua zakat dan fitrah yang dpungut mengikut Bahagian ini hendaklah dibayar ke dalam satu akaun yang berasingan dalam Baitulmal.
- 3) Semua wang dan harta dalam Baitulmal hendaklah terletak di bawah Majlis yang mentadbirkan semua wang dan harta itu mengikut kaedah-kaedah yang dibuat di bawah Enakmen ini.

Dengan syarat bahawa mana-mana pelaburan aset dan kumpulan wang yang dilabur pada Majlis boleh dijual, dihasilkan dan dilupuskan dan hasil hasil daripadanya boleh dilaburkan dari masa ke masa dalam mana-mana pelaburan yang dibenarkan oleh mana-mana undang-undang bertulis yang pada masa ini berkuatkuasa bagi pelaburan kumpulan-kumpulan wang amanah.

- 4) Tertakluk kepada peruntukan-peruntukan Enakmen ini Yang di Pertuan Besar, boleh membuat kaedah-kaedah bagi pemungutan, pentadbiran dan pembahagian semua harta Baitulmal.

Sepertimana yang diperuntukkan dalam Sek. 55(3) semua wang dan harta dalam Baitulmal hendaklah terletak di bawah hak Majlis yang mentadbirkan semua wang dan harta itu.

Berdasar peruntukan di atas boleh dianggap bahawa dari segi struktur Baitulmal terletak di bawah Majlis Agama Islam Negeri. Ahli-ahli Majlis adalah dilantik oleh Sultan yang merupakan Ketua Agama bagi negeri berkenaan. Justeru itu dari segi perundangan Baitulmal adalah perkara agama di bawah kuasa Raja dan negeri.

Mekanisma untuk menubuhkan Baitulmal Kebangsaan di negara ini hendaklah mengambil kira kedudukan tersebut. Sebelum ini beberapa perkara mengenai agama Islam yang terletak di bawah hak negeri seperti pendidikan agama rakyat, zakat dan Mahkamah Syariah supaya disusun semula dan diselaraskan pada peringkat kebangsaan. Bagaimanapun, perkara-perkara tersebut menjadi isu yang tidak begitu mudah untuk diselesaikan. Pernah diusahakan supaya diadakan Undang-undang Keluarga Islam yang sama, akan tetapi akhirnya lahir beberapa Undang-undang Keluarga Islam yang berbeza. Cuma di akhir-akhir ini telah diusahakan dan dibincangkan dengan mengambil masa yang lama supaya undang-undang yang ditadbirkan oleh Mahkamah Syariah diselaraskan.

Beberapa usaha untuk menyelaraskan dan mensentralisasi-kan institusi agama boleh diambil ingatan di antaranya:

1) *Penubuhan LUZAM*

Pada suatu ketika kerajaan bercadang untuk menyelaraskan sistem pungutan zakat di seluruh negeri melalui penubuhan 'Lembaga Urusan Zakat Malaysia' – LUZAM. Ini telah dilafazkan oleh YB Tan Sri Dr. Abdul Hamid Othman, ketika itu Menteri di Jabatan Perdana Menteri. Apa yang ketara berlaku dikebanyakan negeri ialah penubuhan Pusat Pungutan Zakat yang diuruskan secara profesional – korporat untuk mengutip zakat seperti di Wilayah Persekutuan, Selangor, Pahang, Melaka dan Pulau Pinang.

Setelah itu timbul pula cadangan supaya Jabatan Hasil Dalam Negeri (JHDL) mengutip zakat penggajian atau pendapatan bagi pihak negeri-negeri. Bagaimanapun, disebabkan beberapa perkara sehingga kini ia belum terlaksana, walaupun beberapa pertemuan telah diadakan dengan pihak berkenaan di negeri-negeri.

2) *Mahkamah Syariah*

Pada asalnya, Mahkamah Kadi dan Naib Kadi berada dalam hierarki Mahkamah Awam. Apabila Ordinan Mahkamah 1948 diadakan, Mahkamah Kadi atau Mahkamah Syariah telah dikeluarkan daripada hierarki Mahkamah atau kehakiman sivil. Mahkamah Syariah telah menjadi Mahkamah Negeri. Perlantikan Hakim-hakim Mahkamah Syariah dibuat oleh Sultan.

Dalam hubungan ini beberapa usaha telah dibuat untuk menyusun semula pentadbiran Mahkamah Syariah di negara ini. Bagaimanapun ia dilakukan tanpa membuat apa-apa pindaan sama ada kepada perlombagaan atau undang-undang. Ia dilakukan dengan cara mengadakan satu kesefahaman untuk menggunakan semua Pegawai Syariah. Dengan demikian timbulah Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia.

3) *Majlis Peguam Syarie Malaysia*

Sepertimana yang kita ketahui Enakmen Pentadbiran Hukum Syarak Negeri-Negeri membenarkan Peguam Syarie untuk hadir dan mewakili mana-mana pihak dalam mana-mana Mahkamah Syariah. Peraturan dibuat untuk tujuan tersebut iaitu dengan mengadakan Kaedah Peguam Syarie.

Berlainan dengan Peguambela dan Peguamcara di Mahkamah Sivil, mereka tertakluk dengan Akta Profesional Undang-undang 1976. Terdapat satu Badan Peguam untuk Malaysia Barat dan satu untuk Malaysia Timur. Penerimaan mereka dibuat dihadapan Hakim Mahkamah Tinggi dan diperintahkan supaya

didaftar sebagai Peguam. Sebaik sahaja memiliki sijil yang sah, mereka dibolehkan beramal di mana-mana Mahkamah dalam Persekutuan. Hanya Mahkamah boleh mengeluarkan nama mereka daripada daftar atau mengantungkan daripada pengamalan Undang-undang.

Keadaannya berbeza dengan Peguam Syarie, mereka yang hendak beramal dalam mana-mana negeri perlu mendapat Sijil Peguam Syarie tiap-tiap negeri. Dan bagi sesetengah negeri kuasa diberikan kepada Majlis Agama. Tidak ada undang-undang yang menyeluruh seperti Akta Profesional Undang-undang. Justeru hingga sekarang tidak wujud Majlis Peguam Syarie baik di peringkat pusat maupun di peringkat negeri. Ini kerana peraturan yang berlaku sekarang tiada peruntukan mengenai penubuhannya. Sememangnya telah ada cadangan supaya satu undang-undang yang menyeluruh bagi Peguam Syarie di negara ini diadakan. Akan tetapi oleh sebab beberapa halangan ia tidak dapat dilaksanakan antaranya kerana ia menyentuh pentadbiran agama negeri-negeri.

Lembaga Baitulmal

Baitulmal adalah perkara yang terletak di bawah kuasa negeri. Pengalaman di atas memberi panduan bagaimana perkara demikian, khususnya mengenai Baitulmal boleh ditubuhkan di peringkat pusat atau diselaraskan pengurusannya. Ia adalah suatu yang tidak mudah dilaksanakan, lebih-lebih lagi menyentuh nadi utama institusi agama negeri. Sesuatu yang baik bukan bererti mudah. Untuk mencipta suatu yang hebat tentunya memerlukan perancangan, perbincangan dan muafakat yang teratur dan strategik. Kecenderungan yang ada pada hari ini, iaitu sebarang perkara yang menyentuh agama Islam yang terletak di bawah hak negeri dan menyentuh kuasa Sultan boleh dilakukan dengan dua cara:

Pertama, dengan mengadakan muafakat diantara negeri-negeri bagi menyeragamkan urusan agama tanpa melibatkan pindaan mana-mana peruntukan undang-undang.

Kedua, dengan cadangan daripada Majlis Raja-raja supaya diadakan suatu penyelarasan undang-undang yang dibawah kuasa Sultan.

Penutup

Semasa negara mencapai kemerdekaan, telah dibincangkan oleh Suruhanjaya berkenaan dengan pembahagian kuasa-kuasa yang ada pada persekutuan dan negeri. Bahkan ketika negara ini dijajah oleh Inggeris, satu dasar yang dibuat terhadap "perkara-perkara berkaitan dengan agama dan adat istiadat" yang ditetapkan di bawah kuasa Sultan. Lanjutan dasar tersebut telah mempengaruhi bentuk perlombagaan negara.

Walaupun perlombagaan telah dipinda beberapa kali, kuasa mengenai agama yang merupakan kuasa negeri dan Sultan sebagai Ketua Agama tidak diubah atau dipinda. Kedudukan ini meletakkan pentadbiran agama dan hukum syarak dan pentadbiran keadilan (Mahkamah Syariah) berada di bawah pentadbiran negeri. Dengan peruntukan yang ada dalam Perlombagaan dan Enakmen Negeri telah meletakkan perkara-perkara tersebut dikawal sedemikian dan merupakan sekatan untuk mengadakan Undang-undang atau Akta bagi apa-apa tujuan penyatuan dan penyelarasan. Walaupun di bawah perkara 76 iaitu kuasa Parlimen membuat undang-undang untuk negeri-negeri dalam hal-hal tertentu yang disebut dalam senarai negeri seperti peruntukan 76(1)(b) dan (c), bagaimanapun tertakluk kepada Perenggan (2) dan (3).

Oleh yang demikian, apa-apa yang menyentuh agama Islam dan hukum syarak perlu dimuafakatkan terlebih dahulu dengan pihak berkuasa negeri. Undang-undang sahaja tidak dapat mengatasi perkara sedemikian, ia perlu diharmonikan dengan bijaksana terlebih dahulu.



BAB 8

PENUBUHAN BAITULMAL KEBANGSAAN: SUATU KEPERLUAN MENURUT UNDANG-UNDANG KEHARTAAN ISLAM DI MALAYSIA

Ruzian Markom

Pengenalan

Institusi Baitulmal telah banyak menyumbang kepada pembangunan dan kesejahteraan masyarakat Islam sejak dari zaman Rasulullah s.a.w. hingga ke hari ini. Terdapat beberapa tafsiran tentang peranan Baitulmal. Antaranya, menurut penulisan awal Islam, Institusi Baitulmal merujuk kepada perbendaharaan Islam. Peranan sebagai sebuah perbendaharaan Islam juga telah ditafsirkan dengan pelbagai peranan antaranya sebagai pemegang amanah Allah dan harta orang Islam, sebuah institusi kewangan dan sebuah entiti perundangan. Begitu juga terdapat beberapa pandangan tentang kedudukannya daripada perspektif perundangan, penulisan klasik Islam telah meletakkannya dalam bidang *amwal*, manakala penulisan kontemporer Islam merujuk Baitulmal dalam bidang undang-undang diri dan kekeluargaan atau *al-ahwal al-syaksiah*. Kedudukan ini merupakan amalan di Malaysia pada hari ini. Oleh itu, Baitulmal termasuk dalam undang-undang kehartaan Islam dalam bidangkuasa Kerajaan Negeri dalam pelaksanaannya. Makalah ini akan membincangkan peranan dan

kedudukan Baitulmal dalam sebuah negara Islam. Seterusnya, meninjau peranan dan kedudukan Baitulmal di Malaysia daripada perspektif perundangan di Malaysia dengan merujuk kepada Enakmen Negeri-negeri dan Akta.

Definisi Dan Peranan Baitulmal dalam Islam

Tidak terdapat definisi yang khusus tentang istilah Baitulmal. Kebanyakan penulisan mendefinisikannya sebagai perbendaharaan umum berdasarkan kepada peranannya sebagai pemegang amanah Allah¹. Menurut definisi ini, Baitulmal merujuk kepada sebuah perbendaharaan yang bertanggungjawab terhadap *ma'l-Allah* iaitu harta Allah atau *ma'l-al-Muslimin* iaitu harta orang Islam dan bukan harta pemerintah. Secara tersiratnya, definisi ini menunjukkan bahawa segala hasil yang diperolehi oleh Baitulmal merupakan amanah Allah dan harta orang-orang Islam. Oleh itu, pemerintah sebagai pemegang amanah mempunyai tanggungjawab mengagihkannya kepada orang-orang Islam. Definisi ini telah diamalkan oleh Rasulullah s.a.w., Khalifah Arrasyidin dan pucuk pimpinan selepasnya.

Definisi yang kedua pula melihat Baitulmal sebagai sebuah institusi kewangan Islam². Telah dipersetujui oleh fakta sejarah bahawa, Rasulullah s.a.w. memanggil Baitulmal sebagai perbendaharaan awam Negara Islam dan masjid sebagai markasnya. Tetapi, Khalifah Umar telah menyusun semula organisasi Baitulmal dan operasinya sebagai sebuah entiti

1. S. M. Hasanuz Zaman, *Economics Functions Of An Islamic State : The Early Experience*, 1981, United Kingdom: The Islamic Foundation, himn.138.

2. Sila rujuk Sudin Haron& Bala Sundram, *Islamic Banking System:Concept & Applications*, 1997, Kuala Lumpur: Peianduk Publications, himn 3., nota 1., himn138.

perundangan³. Berdasarkan operasinya sebagai sebuah entiti berasingan, ada pendapat⁴ yang mengatakan bahawa Baitulmal boleh disamakan kedudukannya dengan syarikat. Menurut Wahbah al-Zuhaili dalam *Fiqh dan Perundangan Islam*⁵, ciri-ciri kesan daripada konsep entiti berasingan sama seperti syarikat amwal iaitu dari segi tanggungan ahli yang terhad kepada kadar sahamnya; saham boleh dipindahkan kepada waris dan pengurus dilantik di kalangan pemegang saham atau orang lain yang dibayar gaji. Tanggungan terhad mengikut jumlah syer yang dipegang tidak melanggar mana-mana prinsip hukum syarikat.

Sumber pendapatan Baitulmal terbahagi kepada dua iaitu sumber primer dan sumber sekunder. Sumber primer termasuklah zakat, kharaj, jizyah, cukai tol dan sedekah. Sumber sekunder pula termasuklah harta yang tidak diketahui pemiliknya, harta orang yang murtad dan harta orang yang tidak mempunyai waris. Segala hasil Baitulmal disalurkan kepada dua kategori yang luas, iaitu:-

- a) tuntutan negara seperti perbelanjaan tentera dan gaji para kakitangan awam; dan
- b) memberi bantuan kewangan kepada projek-projek kemaslahatan ummah seperti pembinaan jalanraya dan pembekalan air.

-
3. Status sebuah entiti perundangan merupakan status di bawah undang-undang sivil. Ia berasaskan kepada penghakiman House of Lords dalam kes *Salomon v Salomon & Co. Ltd* (1897) AC 22. Dan peruntukan kesan perbadanan di bawah Seksyen 16(5) Akta Syarikat 1965 yang menyebut bahawa syarikat sebaik sahaja diperbadankan akan menjadi satu entiti perundangan yang berbeza dengan entiti pemegang syerinya.
 4. Sila rujuk 'Ali al-Khaafif, *Al-Syirkat fi al-Fiqh al-Islami*, 1962, kaherah: Ma'had al Dirasat al Arabiyah al 'Iliyah, him. 22-27.
 5. Mohd Akhir Haji Yaacob et.al (Penterjemah, Wahbah al-Zuhaili : *Fiqh dan Perundangan Islam*, Jilid IV, 1995, Kuala Lumpur:Dewan Bahasa Dan Pustaka, himn. 887.

Bersetujuan dengan fungsinya sebagai pentadbir kewangan dan perbelanjaan negara, Baitulmal secara amnya tidak menerima deposit daripada orang awam atau memberi pinjaman kepada mereka yang perlu. Namun begitu, terdapat bukti yang menunjukkan bahawa Baitulmal ada memberi pinjaman kepada individu tertentu. Sebagai contohnya, telah disebut dalam *Muwatta Imam Malik*⁶ bahawa anakanda Khalifah Umar r.a., Abdullah dan Ubaydullah telah menerima pinjaman daripada Baitulmal yang telah mereka gunakan dalam perjalanan pulang ke Madinah untuk tujuan perniagaan dan mereka telah mendapat keuntungan hasil perniagaan tersebut. Khalifah Umar telah mengisyiharkan transaksi tersebut sebagai Mudarabah dan menyuruh kedua anaknya menyerahkan separuh daripada keuntungan tersebut kepada Baitulmal.

Kedudukan Baitulmal dalam sistem pentadbiran kewangan Negara Islam⁷

Pentadbiran kewangan merupakan suatu aspek yang diberikan keutamaan oleh semua pemerintah Islam. Sebelum pemerintahan Khalifah Umar al-Khattab, sistem pentadbiran kewangan tidak sebegitu kompleks, kerana kebanyakan tumpuan sistem kewangan berdasarkan urusniaga tunai seperti zakat dan *ghanimah*. Apabila terdapat hasil atau pendapatan, ia akan diagihkan kepada pihak yang berhak terhadapnya. Setelah sistem gaji dilaksanakan semasa pemerintahan Khalifah Umar al-Khattab, urusan kewangan mula ditadbirkan dengan sistematik. Sehingga zaman pemerintahan Khalifah Uthmaniah, sudah wujud satu sistem pentadbiran kewangan yang sistematik dengan membahagikan kepada tiga jabatan (diwan) yang penting iaitu:-

-
6. Aisha Abdurrahman Bewley (Penterjemah), *Al Muwatta of Imam Malik ibn Anas-The First Formulation of Islamic Law*, 1997, Kuala Lumpur: Islamic Book Trust, himn.280.
 7. Sila rujuk buku Zulkarnain bin Yusof, *Percukaian Negara Islam: Perbandingan Percukaian Modern dengan Islam*, 1994, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa Dan Pustaka, himn.34-41.

- i) Diwan Baitulmal
- ii) Diwan *al-Nafaqat*; dan
- iii) Diwan *al-Birr wa al-Sadaqat*-Pentabdiran Zakat

i) *Diwan Baitulmal*

Jabatan ini merupakan jabatan terpenting dan berkuasa untuk mengawal jabatan-jabatan lain dari segi kewangan. Berperanan sebagai jabatan pusat, ia mentadbirkan belanjawan negara dengan menggunakan pendekatan *kumpulan wang yang disatukan* bagi semua akaun pendapatan atau hasil negara. Antara akaun-akaun yang di bawah tadbirannya ialah:-

a) *Diwan al Kharaj*

Akaun ini berfungsi sebagai pentadbir segala hasil percuaiyan yang berkenaan dengan tanah. Akaun ini merupakan akaun terpenting dalam sistem kewangan Islam pada zaman permulaan Islam sehingga zaman Fatimiyyah kerana jumlah hasil yang dipungut merupakan yang terbanyak. Selain itu, ia berfungsi sebagai penyimpan maklumat tentang dasar dan perakaunan berkaitan pertanian. Antaranya aspek penanaman, hasil keluaran, penjualan dan bekalan untuk seluruh negara. Akaun ini dikawal oleh beberapa Majlis seperti :-

a) *Majlis al-Kudar*

Majlis ini menentukan dasar-dasar berkaitan dengan pertanian negara. Penggubalan dasar pertanian negara dibuat berpandukan maklumat yang diterima daripada semua anggota masyarakat sama ada yang berkaitan pertanian atau tidak. Kemudian, ia disesuaikan dengan keperluan makanan negara dan kemampuan sektor pertanian terbabit.

b) *Majlis al-Asl*

Majlis ini membuat anggaran tentang kadar cukai yang akan dipungut. Anggaran tentang kadar cukai yang akan dipungut berdasarkan kehendak pendapatan negara yang akan disesuaikan dengan kemampuan pengeluaran sektor pertanian itu sendiri, sama ada terhadap individu petani atau keseluruhan sektor pertanian. Ini bertujuan untuk menggalakkan keluaran pertanian sambil memperoleh pendapatan daripada percukaian untuk negara.

c) *Majlis al-Hisab*

Majlis ini menyediakan simpankira perakaunan. Segala hasil direkod dan dikemaskinikan untuk memastikan perjalanan sistem perakaunan dapat dijadikan panduan ramalan anggaran untuk tahun hadapan dan juga kawalan daripada segala bentuk penyelewengan. Ringkasnya ia menyediakan Belanjawan negara.

d) *Majlis al-Khamaah*

Majlis ini merupakan pengaudit segala urus niaga yang dilaksanakan. Segala butiran dalam jabatan daripada dasar sehingga pelaksanaan akan diaudit oleh bahagian audit dalaman demi menghindari segala kemungkinan penyelewengan dan peningkatan prestasi Baitulmal.

e) *Majlis al-Tafsil*

Majlis ini bertugas sebagai penyimpan segala rekod peribadi pemilik tanah dan pedagang pertanian. Ia bertujuan mengenaipasti sistem pemilikan tanah dan perdagangan berjalan dengan lancar dan tidak dimonopoli oleh sesuatu pihak

sahaja. Oleh yang demikian, pembahagian kekayaan ke tangan satu pihak dan pengagihan harta yang tidak adil antara pengeluar/peniaga dan pengguna dapat dielakkan.

f) *Majlis al-Qays*

Majlis ini khusus untuk menganggarkan keperluan hasil untuk tentera. Kebanyakan keperluan ketenteraan akan dipungut daripada sumber percukaian pertanian kerana sumber ini merupakan hasil terbanyak kepada negara.

g) *Majlis al-Sudan*

Majlis ini ditubuhkan untuk mengenalpasti dan menguruskan simpanan rekod tentang perkara-perkara di luar jangkaan. Contohnya persediaan sekiranya berlaku kemarau atau bencana lain terhadap sektor pertanian.

b) *Diwan al Jizyah*

Akaun ini mengendalikan pendapatan berkaitan cukai kepala atau perlindungan terhadap kafir *zimmi*.

c) *Diwan al Usyr*

Akaun ini mengendalikan hasil percukaian terhadap perniagaan dan adakalanya cukai pertanian.

d) *Diwan al-Mustaghallat*

Akaun ini digunakan untuk mentadbir hasil cukai tanah di bandar yang terdiri daripada cukai terhadap premis perniagaan seperti kedai. Hari ini lebih dikenali sebagai cukai pintu. Kadarnya berbeza mengikut jumlah penduduk, saiz dan jumlah bangunan, keperluan negara, khususnya kerajaan tempatan tersebut dan kemampuan pembayarnya.

e) *Diwan al-Khizana*

Akaun ini mengendalikan sumber percuaihan terhadap jualan fabrik seperti kain dan pakaian. Cukai ini menyerupai Ushr tetapi khusus kepada perniagaan fabrik.

f) *Diwan al-Marafiq*

Ia menguruskan harta milik Gabenor yang diperolehi daripada punca yang meragukan. Contohnya, perolehan daripada sumber pemberian, buah tangan dan hadiah perpisahan. Pada Zaman Abbasiyah, didapati bahawa sebanyak 100 000 dinar setahun di Syria dan sebanyak 200 000 dinar setahun adalah daripada punca pendapatan tersebut.

g) *Diwan al-Ahra*

Akaun ini mengendalikan pendapatan cukai daripada industri makanan. Ia tidak banyak kerana perniagaan makanan dikecualikan daripada cukai kecuali terhadap pedagang daripada negara bukan Islam.

h) *Diwan al-Rasail*

Diwan ini bertugas sebagai penyelaras pentadbiran antara jabatan-jabatan di atas. Segala urusan pentadbiran dilakukan melalui surat menyurat.

Diwan Baitulmal dikawal di bawah kuasa *Sahib* dengan bantuan Pegawaiannya.

ii) *Diwan al-Nafaqat*

Jabatan ini berfungsi mentadbirkan perbelanjaan negara. Segala hasil yang dikumpulkan dalam Baitulmal akan diuruskan mengikut sistem belanjawan yang seimbang. Rangka belanjawan diramalkan dengan teliti supaya tidak berlaku kurangan dalam akaun semasa negara. Segala program dan aktiviti yang akan dilaksana-

kan diselaraskan dengan kemampuan Baitulmal. Segala butiran perbelanjaan akan dipersetujui oleh Sahib supaya setiap dinar yang dibelanjakan memberi pulangan yang maksimum kepada masyarakat. Sasaran utama ialah kumpulan penerima dalam golongan lapan jenis yang ditentukan iaitu

iii) *Diwan al Birr wa al Sadaqat*

Jabatan ini bertanggungjawab mentadbir Zakat.

Perbincangan di atas menunjukkan Baitulmal mempunyai kedudukan yang tertinggi dalam sebuah sistem kewangan dalam Negara Islam. Ia memainkan peranan yang penting dalam memastikan pentadbiran perjalanan perbelanjaan wang rakyat dilaksanakan dengan adil dan saksama antara kepentingan negara dan kepentingan rakyat. Secara tidak langsung, Institusi Baitulmal merupakan penjamin pembangunan dan kesejahteraan masyarakat Islam.

Kedudukan Baitulmal dalam sistem perundangan di Malaysia

Sebelum membincangkan tentang kedudukan Baitulmal dalam sistem perundangan Islam di Malaysia, makalah ini akan membincangkan secara ringkas senario sistem perundangan di Malaysia, iaitu undang-undang sivil dan undang Islam.

Sistem perundangan di Malaysia : Undang-undang Sivil⁸

Secara umumnya, sistem perundangan di Malaysia terbahagi kepada undang-undang sivil dan undang-undang Syariah. Undang-

8. Untuk bacaan lanjut sila rujuk Wu Min Aun, *Pengenalan Kepada Sistem Perundangan Malaysia*, 1981, Kuala Lumpur:Longman Malaysia, hlmn. 24-56. Hartina, Ruzian & Rozana, *Prinsip Undang-undang Perniagaan di Malaysia*, 1999, Shah Alam: Tinta Image Press, hlmn. 1-11.

undang Sivil bermaksud undang-undang awam. Antara sumber undang-undang Sivil di Malaysia ialah sumber bertulis iaitu Perlembagaan Persekutuan. Perlembagaan Persekutuan merupakan undang-undang tertinggi dan apa-apa undang-undang yang dibuat serta bertentangan dengannya akan terbatal dan tidak sah. Perlembagaan Negeri, selain daripada Perlembagaan Persekutuan, setiap negeri di Malaysia mempunyai Perlembagaan Negeri masing-masing yang ditadbirkan oleh Dewan Undangan Negeri. Terdapat 13 Perlembagaan Negeri di Malaysia yang peruntukannya menurut apa yang dinyatakan dalam Jadual Kelapan Perlembagaan Persekutuan. Antaranya peruntukan berkenaan Raja yang boleh bertindak menurut budi bicaranya pada beberapa perkara seperti menjalankan apa-apa tugas sebagai Ketua Agama Islam atau mengenai adat istiadat Melayu. Seterusnya undang-undang Persekutuan iaitu undang-undang yang dibuat dan diluluskan di Parlimen. Undang-undang yang digubal selepas Merdeka dipanggil Akta dan sebelum Merdeka dipanggil Ordinan. Contoh undang-undang Persekutuan ialah Akta Kontrak 1950. Undang-undang Negeri pula merujuk kepada undang-undang yang dibuat dan diluluskan oleh Dewan Undangan Negeri. Undang-undang yang telah digubal dipanggil Enakmen. Contohnya Enakmen Pentadbiran hukum Syarak 1952. Undang-undang subsidiari merupakan undang-undang yang dibuat dan diluluskan oleh pihak-pihak dan badan-badan tertentu seperti Menteri -menteri dan pihak berkuasa tempatan yang diberi kuasa oleh Akta atau Enakmen. Undang-undang ini wujud di Peringkat Persekutuan dan negeri. Adakah ia dikenali sebagai Perundangan kecil atau Perundangan Perwakilan. Contohnya Perintah Penggunaan Tanda Halal 1975.

Sumber tidak bertulis pula termasuk prinsip undang-undang Inggeris yang dirujuk sebagai undang-undang *Common* dan ekuiti. Sebelum 1hb April 1972, beberapa statut telah memperuntukkan kuasa bagi memperkenalkan undang-undang Inggeris ke negara ini. Bagi Semenanjung Malaysia, *Civil Law Ordinance 1956*,

Seksyen 3(1) dan 5(1) dan (2), sementara di Sabah pula, *Application of Laws Ordinance*, 1951 dan di Sarawak, *Applications of Laws Ordinance*, 1949. Ketiga-tiga Ordinan ini telah disatukan kepada Akta Undang-undang Sivil, 1956 (Pindaan 1972) yang berkuatkuasa 1hb April 1972. Seksyen 3(1)(a) memperuntukkan bahawa Mahkamah akan,

- a) di Malaysia Barat atau mana-mana bahagiannya, menggunakan *common law* Inggeris dan peraturan-peraturan ekuiti seperti yang ditadbirkan di England pada 7hb April 1956;
- b) di Sabah, menggunakan *common law* Inggeris dan peraturan-peraturan ekuiti, berserta statut-statut bagi kegunaan umum, seperti yang ditadbirkan atau berkuatkuasa di England pada 1hb Disember 1951; dan
- c) di Sarawak, menggunakan *common law* Inggeris dan peraturan-peraturan ekuiti, berserta statut-statut bagi kegunaan umum, seperti yang ditadbirkan atau berkuatkuasa di England pada 12hb Disember 1949.

Pemakaian undang-undang Inggeris di seluruh Malaysia, tertakluk kepada dua syarat iaitu, ia hanya boleh digunakan sekiranya tiada statut tempatan berkenaan perkara tersebut. Undang-undang tempatan harus diberi keutamaan daripada undang-undang Inggeris. Keduanya, hanya bahagian undang-undang Inggeris yang sesuai untuk kegunaan tempatan dapat dipakai.

Hal ini telah disedari oleh Maxwell H.B dalam kes *Chao Choon Neoh Iwn Spottiswoode* (1869) 1 Ky 216 yang membuat keputusan bahawa *English Superstitious Uses Act*, 1547 dan *Mortmain Acts* 1531 dan 1735 tidak terpakai di Negeri-negeri Selat. Antara penghakimannya beliau menyebut interalia, membawa masuk

undang-undang Inggeris secara keseluruhannya bermakna memaksakan suatu sistem asing kepada masyarakat tempatan.

Seksyen 5(1) Akta Undang-undang Sivil 1956 pula menyebut tentang penggunaan undang-undang perdagangan Inggeris iaitu : "Dalam semua masalah atau perkara yang timbul atau yang perlu diputuskan di dalam negeri-negeri Malaysia Barat selain Melaka dan Pulau Pinang tentang undang-undang perkongsian, syarikat, bank dan urusniaga bank prinsipal dan agen, pengangkutan udara, darat dan laut, insurans laut, pampasan anggaran, insurans nyawa dan api, dan tentang undang-undang perdagangan umumnya, undang-undang yang akan ditadbirkan adalah sama seperti yang ditadbirkan di England dalam kes yang sama pada tarikh berkuatkuasanya Akta ini, jika masalah atau perkara yang sedemikian telah timbul atau hendak diputuskan di England, melainkan jika dalam mana-mana kes ada terdapat atau akan diperbuat apa-apa peruntukan menurut undang-undang bertulis."

Persoalan yang timbul ialah definisi undang-undang sama ada iaanya merujuk kepada undang-undang persaudagaran atau undang-undang yang ditadbirkan di England. Dalam kes *Shaik Sahied Abdullah Iwn Sockalingam*, 'undang-undang 'telah ditafsirkan sebagai undang-undang persaudagaran dan bukannya undang-undang yang ditadbirkan di England pada masa tersebut. Dalam kes ini, tuntutan telah dibuat berdasarkan Akta Pemberi Pinjam Wang 1890. Walau bagaimanapun, disebabkan Akta tersebut bukan Akta berkenaan undang-undang persaudagaran, Akta tersebut tidak terpakai menurut Seksyen 5 .

Keputusan mahkamah juga merupakan suatu sumber tidak bertulis yang diterima sebagai undang-undang tidak bertulis di Malaysia. Para hakim dalam menentukan suatu keputusan akan merujuk kepada prinsip undang-undang terdahulu. Prinsip ini dipanggil Doktrin Duluan Mengikat atau *Stare Decisis*. Ia bermaksud sekiranya tidak terdapat peruntukan undang-undang bertulis

PENUBUHAN BAITULMAL KEBANGSAAN: SUATU KEPERLUAN MENURUT UNDANG-UNDANG KEHARTAAN ISLAM DI MALAYSIA

mengenai sesuatu perkara, mahkamah hendaklah memakai keputusan mahkamah yang lebih tinggi kedudukannya. Akhir sekali, undang-undang adat merujuk kepada adat resam penduduk tempatan yang telah diterima sebagai undang-undang oleh Statut dan keputusan kehakiman.

*Sistem Perundangan di Malaysia : Undang-undang Islam*⁹

Undang-undang Islam merupakan cabang yang kedua dalam sistem perundangan di Malaysia. Walaupun Islam diterima oleh Perlembagaan Persekutuan Malaysia sebagai agama Persekutuan,¹⁰ penerimaan tersebut tidak menjadikan undang-undang Islam sebagai undang-undang negara. Selaras dengan kehendak berkenaan dan selaras juga dengan kedudukan agama Islam di bawah kuasa raja-raja bagi negeri-negeri, perlembagaan Malaysia telah menetapkan bahawa undang-undang Islam adalah urusan negeri-negeri. *Jadual ke 9, Senarai 2-Senarai negeri Perlembagaan Persekutuan menyebutkan kuasa kerajaan negeri seperti berikut :*

"Kecuali di Wilayah-wilayah Persekutuan, Hukum Syarak dan undang-undang diri dan keluarga bagi orang yang menganut agama Islam, termasuk Hukum Syarak berhubung dengan mewarisi harta berwasiat dan tak berwasiat, pertunangan, perkahwinan, perceraian, maskahwin, nafkah, pengambilan anak angkat, taraf anak, penjagaan anak, pemberian, pembahagian harta dan amanah bukan khairat, Wakaf Islam dan takrif serta amanah dan perbadanan bagi orang-orang mengenai pemberian agama Islam dan Khairat, yayasan, amanah, khairat dan yayasan khairat yang dijalankan

9. Untuk bacaan lanjut, sila rujuk Ahmad Mohamed Ibrahim, *Pentadbiran Undang-undang Islam di Malaysia*, 1997, Kuala Lumpur: Institut Kefahaman Islam Malaysia, himn. 61-75. Mahmood Zuhdi Abdul Majid, *Pengantar Undang-undang Islam di Malaysia*, 1997, Kuala Lumpur : Penerbit Universiti Malaya, himn.93-117, Dato' Dr. Abdul Monir Yaacob, "Undang-undang Pentadbiran Agama Islam Pengkanunan, Reformasi dan Penyelarasaran", *Jurnal Undang-undang IKIM*, Vol2., 1998,hlmn.37-89.

10. Perkara 3 . Perlembagaan Persekutuan

kesemuanya sekali dalam Negeri; adat istiadat Melayu; **Zakat, Fitrah dan Baitulmal atau hasil agama Islam yang seumpamanya;** masjid atau mana-mana tempat sembahyang awam untuk orang Islam; mengadakan dan menghukum kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh orang-orang yang menganut agama Islam terhadap rukun-rukun Islam kecuali mengenai perkara-perkara yang termasuk dalam Senarai Persekutuan; keanggotaan, penyusunan dan cara bagi Mahkamah-mahkamah Syariah, yang akan mempunyai bidangkuasa hanya ke atas orang-orang yang menganut agama Islam dan hanya mengenai mana-mana perkara yang termasuk dalam perenggan ini, tetapi tidak mempunyai bidangkuasa mengenai kesalahan-kesalahan kecuali setakat yang diberi oleh undang-undang persekutuan; mengawal pengembangan *iktiad* dan kepercayaan antara orang-orang yang menganut agama Islam; menentukan perkara-perkara Hukum Syarak dan *iktiad* dan adat istiadat Melayu."

Peruntukan di atas jelas menunjukkan bahawa undang-undang Islam di Malaysia merupakan undang-undang diri dan keluarga bagi orang-orang yang menganuti agama Islam. Undang-undang diri dan keluarga ini boleh dibahagikan kepada tiga iaitu undang-undang kekeluargaan, undang-undang jenayah dan undang-undang kehartaan.¹¹ Undang-undang kekeluargaan dan undang-undang jenayah telah banyak dibincangkan kedudukan dan peranannya sejak beberapa tahun kebelakangan ini. Hasilnya ialah Enakmen Keluarga Islam Negeri-negeri, Enakmen Jenayah Islam dan Prosedur Jenayah Syariah dan Acara Mal telah digubal oleh negeri-negeri di Malaysia untuk meninggikan taraf Mahkamah Syariah di Malaysia dan menjamin keadilan kepada orang-orang Islam di Malaysia.

11. Mahmood Zuhdi Abd. Majid, *Pengantar Undang-undang Islam di Malaysia*, 1997, Kuala Lumpur: Penerbit Universiti Malaya, himn. 112.

Undang-undang Kehartaan Dalam Sistem perundangan Islam di Malaysia

Dalam konteks sistem perundangan Islam di Malaysia, undang-undang kehartaan merupakan suatu undang-undang yang tersendiri. Ini kerana undang-undang keluarga Islam tidak memasukkan beberapa perkara yang berhubung dengan kehartaan sebagai sebahagian daripadanya. Sebagai contohnya undang-undang kehartaan disebut dalam Enakmen Pentadbiran Ugama Islam Negeri Sembilan 1991 dan Enakmen Pentadbiran Undang-undang Islam Sabah, 1992.

Undang-undang kehartaan merupakan suatu undang-undang yang tidak jelas istilahnya. Menurut kebanyakan penulisan klasik Islam, huraian-huraian berkenaan kehartaan tidak merangkumi kesemua aspek harta dalam Islam. Sebaliknya, ia sekadar merangkumi persoalan atau huraian tentang sumber dan perbelanjaan kewangan negara Islam pada zaman tersebut. Ringkasnya, ia lebih menyentuh tentang kewangan awam atau *Nizam al Amwal*. Sebagai contohnya, Ibnu Taimiyah dalam kitabnya "Siyasah al Syar'iyyah dalam salah satu babnya menyebut tentang *al Amwal*, begitu juga al Mawardi dalam kitabnya *al Ahkam al Sultaniyyah* menamakan bab yang berhubung dengan perkara berkaitan harta sebagai *bab al Sadaqat*. Dalam bab berkenaan dihuraikan harta-harta yang terletak di bawah kuasa-kuasa awam seperti *khumus*, *fay'*, *jizyah*, *kharaj*, *ghanimah*, *zakat* dan sebagainya.

Walau bagaimanapun, aliran pendapat yang terkemudian dalam undang-undang Islam mengatakan bahawa undang-undang kehartaan sepertutnya termasuk dalam urusan kekeluargaan dan nikah cerai kerana sifat semuanya merupakan urusan persendirian atau diri. Oleh itu, undang-undang kehartaan wajar dinamakan sebagai undang-undang diri (*personal laws*) atau *al Ahwal al Syakhsiah*.¹² Contohnya, Muhammad Ameer Ali, *Code of Muslim*

12. Mahmood Zuhdi Abd. Majid, *Pengantar Undang-undang Islam di Malaysia*, 1997, Kuala Lumpur: Penerbit Universiti Malaya, hlmn.129.

Personal Laws. Pada pandangan penulis, aliran ini terpengaruh kepada undang-undang Inggeris yang menganggap hal berkaitan amanah harta, wasiat dan sebagainya di bawah undang-undang persendirian.

Perbincangan di atas menunjukkan bahawa undang-undang harta adalah satu kategori undang-undang yang tersendiri yang pada permulaanya termasuk dalam kategori 'kewangan negara'. Walau bagaimanapun, kerangka kerjanya belum mantap dan terumbang-ambing dibandingkan dengan kategori undang-undang yang lain seperti kekeluargaan.¹³

Undang-undang harta dalam Islam merujuk kepada undang-undang yang mengatur soal pemilikan dan pelupusan apa saja perkara yang bernilai.¹⁴ Dalam konteks Malaysia, bidangkuasa undang-undang kehartaan dalam sistem perundangan Islam hanya merangkumi apa yang telah diperuntukan dalam Enakmen seperti :-

- a) Penubuhan Baitulmal;
- b) Pengurusan harta wakaf dan nazar;
- c) Pungutan khairat; dan
- d) Pungutan serta pembahagian zakat dan zakat fitrah.

Kedudukan Baitulmal mengikut Enakmen negeri-negeri.

Undang-undang mengenai Baitulmal telah diadakan buat pertama kalinya di Kelantan melalui Baitulmal Notice 1926. Ia telah diikuti oleh *The Baitulmal Enactment 1934* yang dikuatkuasakan di Johor. Ini telah diikuti oleh Terengganu melalui *The Baitulmal Enactment 1356 (1937)*.

13. Ibid.

14. Ibid, himn. 134.

PENUBUHAN BAITULMAL KEBANGSAAN: SUATU KEPERLUAN MENURUT UNDANG-UNDANG KEHARTAAN ISLAM DI MALAYSIA

Peruntukan Enakmen Mengikut Negeri	Komen
<p>1) JOHOR <i>The Baitulmal Enactment 1934 (Johor)</i></p> <p>Enakmen Pentadbiran Agama Islam Johor 1978 (Bahagian III) Baitulmal, Zakat Dan Fitrah dan Wakaf Baitulmal</p>	<p><i>The Baitulmal Enactment 1934 menyebut Baitulmal sebagai 'fund' . Mengikut kamus Dewan, fund merujuk kepada dana atau tabung. Walau bagaimanapun, Enakmen Pentadbiran Agama Islam Johor 1978 menamakan Baitulmal sebagai satu Kumpulan wang. Kumpulan wang tersebut mengandungi semua wang dan harta, sama ada alih atau tak alih yang mengikut hukum Syarak yang dikumpulkan, didermakan atau melalui pembayaran.</i></p> <p>Baitulmal terpakai kepada harta pesaka orang Islam yang mati yang bermastautin di Johor dan sebarang harta yang tak alih yang menjadi pesaka seorang Islam .</p> <p>Baitulmal akan dikelolakan oleh Pengelola (nazir) dan Bendahari (Amin)</p> <p>Seterusnya, wasi atau pemegang kuasa bagi harta pusaka seorang Islam yang mati bertanggungjawabkan melaporkan kepada Bendahari Baitulmal berkenaan nilai harta dan jenis harta pusaka tersebut sebulan daripada tarikh surat kuasa berwasiat. Kegagalan berbuat demikian akan dikenakan denda sebanyak RM50 bagi setiap bulan. Dalihan tidak tahu harta tersebut hak Baitulmal tidak diterima oleh Mahkamah. Wasi atau pemegang kuasa juga diminta membuat bayaran kepada Bendahari bayaran wang tunai yang bersamaan dengan harga bahagian harta pusaka tersebut dalam tempoh sebulan atau tempoh yang ditetapkan oleh bendahari.</p>

Peruntukan Enakmen Mengikut Negeri	Komen
<p>2) KELANTAN <i>Kelantan Council Of Religion And Malay Custom 1966 (Part III) Financial-Chantable Trust</i></p>	<p>Berbeza dengan peruntukan di Johor, negeri Kelantan memasukkan segala pendapatan Baitulmal ke dalam satu Tabung yang dinamakan <i>General Endowment Fund of The Majlis Ugama Islam Dan Istiadat Melayu</i>. Majlis merupakan pemegang amanah segala pendapatan tersebut untuk mempromosikan agama Islam dan manfaat orang Islam mengikut hukum syarak. Selain itu, Majlis boleh membuat peraturan untuk memberi pinjaman kepada kakitangannya untuk tujuan pembelian kenderaan seperti kereta, motor dan basikal. Majlis juga mempunyai kuasa yang luas dalam mengendalikan Baitulmal di Kelantan, contohnya, Seksyen 24 memberikan kuasa kepada Majlis untuk menggadaikan harta tak alih selagi tidak bertentangan dengan amanah, juga kuasa memberi pinjaman wang sama ada dengan jaminan atau tanpa jaminan dengan keizinan Sultan. Segala wang yang pinjaman menjadi milik <i>General Endowment Fund</i>.</p>

PENUBUHAN BAITULMAL KEBANGSAAN: SUATU KEPERLUAN MENURUT UNDANG-UNDANG KEHARTAAN ISLAM DI MALAYSIA

Peruntukan Enakmen Mengikut Negeri	Komen
3) PERAK Enakmen Pentadbiran Agama Islam Perak1992- Bahagian VII- Kewangan Baitulmal	Menurut Seksyen 72, Baitulmal merupakan satu kumpulan wang. Baitulmal hendaklah mempunyai akaun-akaun berasingan seperti Zakat dan Fitrah; Wakaf dan Nazar am; sumber am; dan amanah-amanhah lain. Peruntukan 75 pula menyebut bahawa sumber am Baitulmal termasuk sumbangan dan pemberian; <i>fidyah</i> dan <i>kaffarah</i> ; wang dan harta orang Islam yang tidak dituntut; Wasiat am; harta pusaka yang tidak diwarisi; Harta-harta tercicir (<i>luqatah</i>); dan lain-lain sumber Baitulmal mengikut Enakmen ini atau hukum syarak, kerajaan negeri juga hendaklah dari semasa ke semasa menyumbang kepada Baitulmal mengikut amaun yang difikirkan wajar. Juga majlis boleh menerima apa-apa deposit ke dalam Baitulmal.
4) TERENGGANU Enakmen Pentadbiran Hal Ehwal Agama Islam Terengganu 1986 Bahagian IV Perkara-perkara Kewangan-Kumpulan Wang Majlis	Enakmen ini tidak memberi penjelasan tentang Baitulmal. Seksyen 138 menyebut bahawa Kumpulan Wang Majlis termasuk segala hartabenda, pelaburan dan kumpulan wang yang sebelum ini menjadi Baitulmal dan baki kumpulan wang Zakat. Majlis Agama Islam dan Istiadat Melayu Terengganu merupakan pemegang amanah bagi maksud Khairat untuk bantuan dan kemajuan agama Islam atau untuk faedah orang Islam menurut hukum syarak. Pemakaian Baitulmal sama seperti di Johor, terpakai kepada mana-mana bahagian pusaka yang terhak kepada Baitulmal. Majlis boleh menerima apa-apa deposit ke dalam Kumpulan Wang.

KE ARAH PEMBANGUNAN BAITULMAL KEBANGSAAN

Peruntukan Enakmen Mengikut Negeri	Komen
5) PAHANG Enakmen Pentadbiran Undang-undang Islam Pahang 1991 - Bahagian V. Kewangan	Enakmen ini tidak menyebut istilah Baitulmal dalam peruntukannya. Bahagian V hanya menyebut Satu kumpulan wang yang akan dinamakan Kumpulan Wang Khairat Am ditubuhkan. Kumpulan Wang ini mengandungi semua wang dan harta, alih dan tak alih, yang didermakan, dibayar atau kena dibayar kepada Kumpulan Wang mengikut Hukum Syarak atau Enakmen. Seksyen 68 menyebut bahawa kerajaan negeri boleh dari masa ke masa menyumbang kepada Kumpulan wang mengikut amaun yang difikirkan wajar.
6) MELAKA Enakmen Pentadbiran Hukum Syarak Melaka 1991 - Bahagian III Kewangan	Seksyen 36 menyebut bahawa satu Kumpulan wang yang dinamakan Baitulmal hendaklah ditubuhkan. Pentadbiran Baitulmal termasuklah pegawai dan kakitangan di bawah pentadbiran Jabatan Agama Islam Melaka. Baitulmal hendaklah mengandungi semua wang dan harta alih dan tak alih yang mengikut Hukum Syarak atau Enakmen. Pungutan zakat dan fitrah hendaklah diletakkan dalam akaun berbeza dalam Baitulmal.
7) PERLIS <i>Adminstration of Muslim Law Perlis 1964 Part VI Financial Charitable Trusts</i>	Seksyen 63 menyebut tentang <i>General Endowment Fund</i> yang ditadbir oleh Majlis Agama. Sumber GEF ini termasuklah semua pendapatan kewangan daripada Baitulmal mengikut <i>Adminstration Of Estates Enactment</i> , 1338, harta pusaka si mati khusus untuk Baitulmal, pendapatan wakaf, harta alih atau tak alih mengikut hukum syarak dan Enakmen.

PENUBUHAN BAITULMAL KEBANGSAAN: SUATU KEPERLUAN MENURUT UNDANG-UNDANG KEHARTAAN ISLAM DI MALAYSIA

Peruntukan Enakmen Mengikut Negeri	Komen
8) PULAU PINANG Enakmen Pentadbiran Hal Ehwal Agama Islam Negeri Pulau Pinang 1993	Seksyen 90 menyebut bahawa hendaklah ditubuhkan Baitulmal Majlis Agama Islam Negeri Pulau Pinang. Baitulmal ini hendaklah mengandungi semua wang dan hartabenda, alih dan tak alih yang mengikut hukum syarak atau Enakmen. Terdapat juga peruntukan tentang akaun berasingan untuk pungutan zakat. Selain itu, Majlis boleh menerima deposit ke dalam Baitulmal daripada individu-individu, badan-badan, organisasi berdasarkan temar dan syarat tertentu yang dipersetujui Majlis dan pendeposit.
9) SELANGOR 1) Enakmen Pentadbiran Perundangan Islam Selangor 1989 Bahagian VI- Pungutan Khairat 2) Enakmen Wakaf Selangor 1999	Mengikut Seksyen 2, Enakmen Wakaf Selangor 1999, Baitulmal mempunyai erti yang sama yang diberikan di bawah sub-seksyen 94(1) Enakmen Pentadbiran Hukum Syarak 1952. Mengikut <i>Administration of Muslim Law Selangor 1952 Enactment, Part IV, Financial-Charitable Trust</i> , Sesuatu 'fund', kumpulan wang yang dinamakan Baitulmal mesti ditubuhkan. Kumpulan wang tersebut termasuklah wang, harta alih dan tak alih di bawah Enakmen atau hukum syarak.
10) WILAYAH PERSEKUTUAN Akta Pentadbiran Undang-undang Islam (Wilayah-wilayah Persekutuan) 1993	Seksyen 60 menyebut suatu kumpulan wang yang dikenali sebagai Baitulmal adalah dengan ini ditubuhkan. Kumpulan wang tersebut terdiri daripada wang dan harta, alih dan tak alih menurut hukum syarak dan Akta.

Peruntukan Enakmen Mengikut Negeri	Komen
11) SARAWAK Majlis Islam (Incorporation) Enakmen 1954 (Amendment) 198	<p>Seksyen 94 menyebut tentang penubuhan Kumpulan Wang yang dinamakan Baitulmal. Enakmen ini lebih jelas dalam jenis-jenis pelaburan yang dibenarkan antaranya, menurut Seksyen 96, untuk membeli, menukar, menggadai tanah atau harta tak alih yang lain, membina perumahan, rumah pangsa, sewaan, kedai, rumah kedai dan bangunan lain, menjual tanah, rumah, rumah pangsa, sewaan kedai, rumah kedai dan bangunan lain, melabur dalam mana-mana sekutu yang diluluskan mengikut undang-undang bertulis untuk melabur dalam kumpulan wang amanah, dan apa-apa pelaburan dan sekutu yang diizinkan oleh Majlis Yang Dipertua Negeri Sarawak. Enakmen juga menerangkan tentang pemakaian kumpulan wang untuk tujuan sokongan, sumbangan dan promosi agama Islam, manfaat orang Islam, pembangunan ekonomi dan sosial masyarakat Islam, Penjagaan masjid dan tanah perkuburan, bayaran kos dan perbelanjaan pentadbiran Kumpulan wang dan maksud-maksud khairat yang lain dengan izin Majlis Yang Dipertua Negeri Sarawak. Yang menarik lagi, Seksyen 99, menyebut tentang sumbangan setiap majikan pekerja Islam patut menyumbang kepada Baitulmal berdasarkan kepada Jadual seperti berikut :-</p> <p>Pekerja : Pendapatan melebihi RM 300 tidak lebih RM1000, 50 sen sebulan;</p>

PENUBUHAN BAITULMAL KEBANGSAAN: SUATU KEPERLUAN MENURUT UNDANG-UNDANG KEHARTAAN ISLAM DI MALAYSIA

Peruntukan Enakmen Mengikut Negeri	Komen
12) SABAH Enakmen Pentadbiran Hukum Syarak Sabah 1977 - Bahagian IV - Kewangan	<p>Pendapatan melebihi RM 1000 tidak lebih RM2000, RM1 sebulan; dan Pendapatan melebihi RM2000, RM2 sebulan. Majikan pula sekiranya seorang Islam dikenakan sebanyak RM3 sebulan. Penalti juga disediakan kepada pekerja yang gagal membuat bayaran iaitu tidak melebihi RM500, majikan pula sebanyak tidak lebih RM2000.</p> <p>Seksyen 15 menyebut, adalah dengan ini tertubuh suatu kumpulan wang dikenali sebagai Kumpulan wang Pemberian Khairat. Seksyen 24 membenarkan kumpulan wang digunakan untuk membuat bayaran berikut :-</p> <ul style="list-style-type: none"> a) semua kos caj dan perbelanjaan mendadik harta dan aset terletak hak Majlis; b) perbelanjaan, bayaran atau saraan atau elauh ahli Majlis; c) gaji, bayaran atau saraan pegawai-pegawai, ejen dan pekerja Majlis; dan d) amnya bagi perbelanjaan lain yang dibenarkan Enakmen dalam menjalankan tugas Majlis termasuk perbelanjaan yang disifatkan sebagai perlu dalam menyelesaikan tanggungjawab.
13) KEDAH Enakmen Pentadbiran Agama Islam Kedah 1962	<p>Enakmen ini telah meletakkan segala pendapatan Baitulmal dalam <i>General Endowment Fund</i> dan menyediakan Akaun berasingan terhadap segala pendapatan Baitulmal.</p>

Enakmen negeri-negeri dan Akta di atas jelas menunjukkan bahawa Baitulmal adalah sebuah Kumpulan wang yang terletak di bawah bidang kuasa Majlis Agama Islam Negeri-negeri. Terdapat beberapa kelemahan tentang kedudukan dan peranan Baitulmal di Malaysia berdasarkan peruntukan Enakmen dan Akta di atas, antaranya adalah :-

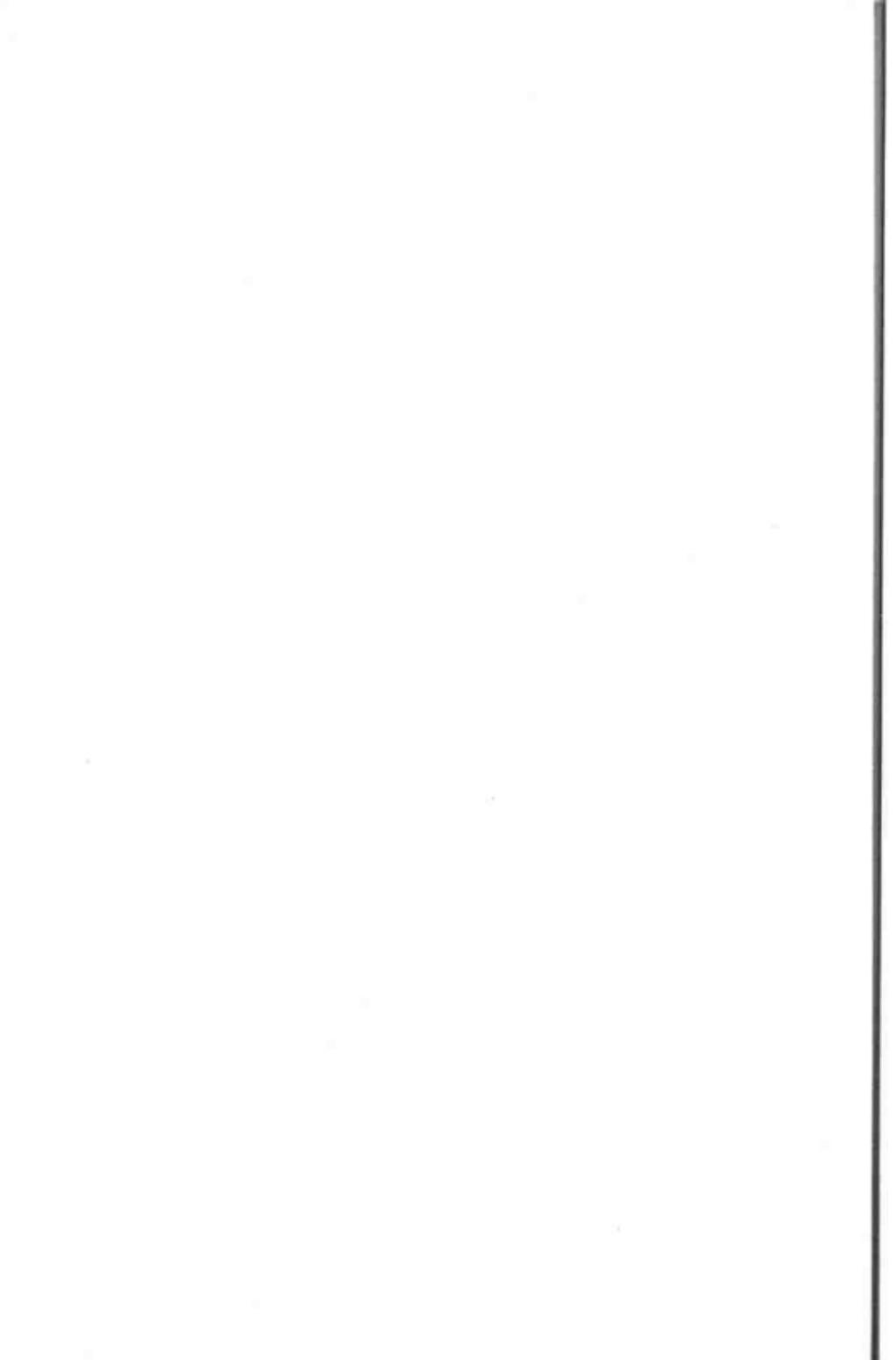
- a) Istilah Baitulmal yang tidak seragam di negeri-negeri, terdapat tiga Istilah berbeza mengenai Baitulmal iaitu Baitulmal, Kumpulan Wang Khairat dan Kumpulan Wang Pemberian Am;
- b) Bidangkuasa Baitulmal tidak disebut dengan jelas;
- c) Peranan Baitulmal yang tidak seragam. Kesemua negeri bersetuju, Baitulmal adalah sebuah Kumpulan wang. Namun, terdapat negeri yang meletakkan Baitulmal sebagai pemegang amanah dan terdapat juga negeri yang meletakkan Baitulmal sebagai Kumpulan Wang Amanah di mana segala pendapatan boleh diniagakan;
- d) Sumber pendapatan Baitulmal yang tidak jelas kecuali Perak dan beberapa negeri yang lain antaranya Sarawak; dan
- e) Cara-cara Penjanaan pendapatan yang dibenarkan dilakukan oleh Baitulmal seperti di Sabah dan Sarawak.

Kesimpulan

Pada zaman awal Islam, Institusi Baitulmal memainkan peranan yang penting dalam sistem pentadbiran kewangan sebuah Negara Islam. Selain daripada berperanan mengumpul dan mengagihkan sumber dana negara, ia juga menjamin keperluan asas penduduknya seperti memastikan jaminan makanan yang mencukupi, pendidikan, pertahanan negara dan kesejahteraan

PENUBUHAN BAITULMAL KEBANGSAAN: SUATU KEPERLUAN MENURUT UNDANG-UNDANG KEHARTAAN ISLAM DI MALAYSIA

masyarakat Islam seluruhnya. Walau bagaimanapun, peranannya semakin terpinggir dengan kehadiran pelbagai unsur asing dalam pentadbiran kewangan sesebuah Negara. Contohnya penjajahan Inggeris. Bermula daripada institusi terpenting dalam sistem kewangan negara, kedudukan Baitulmal pada hari ini hanyalah satu institusi di bawah Majlis Agama Islam Negeri-negeri. Sebagai sebuah institusi kecil, definisi, peranan, sumber pendapatan juga kabur dan tidak selaras. Faktor-faktor ini telah menyebabkan peranan Baitulmal sebagai penjamin pembangunan dan kesejahteraan masyarakat Islam semakin terpinggir dan dilupakan. Masyarakat hanya menganggap, Baitulmal sebagai pemegang amanah harta yang diwasiatkan kepada Baitulmal. Oleh itu, saranan di adakan sebuah institusi Baitulmal Kebangsaan patut disokong dan dialu-alukan. Adalah dicadangkan agar penubuhan Baitulmal Kebangsaan mempunyai matlamat, peranan, sumber dan strategi penjanaan yang lebih jelas dalam pelaksanaannya serta mengambil iktibar daripada kelemahan-kelemahan yang berlaku dalam pelaksanannya di peringkat negeri.



BAB 9

PENGENDALIAN BAITULMAL DI WILAYAH PERSEKUTUAN

Zainal Abidin Jaafar

1. Pengenalan

Baitulmal ataupun Bahagian Baitulmal Wilayah Persekutuan merupakan salah satu Bahagian di Jabatan Agama Islam Wilayah Persekutuan (JAWI) yang dipertanggungjawabkan oleh Majlis Agama Islam Wilayah Persekutuan (Majlis) untuk mengawal selia kewangan Majlis di Wilayah Persekutuan dalam usaha untuk membangun dan menyelesaikan masalah ekonomi, sosial dan kebijakan orang-orang Islam di Wilayah Persekutuan. Sebahagian besar tugas bahagian ini adalah untuk menguruskan hasil-hasil yang diperolehi oleh Majlis dan mengagihkannya kepada yang berkenaan.

2. Latar Belakang Baitulmal di Wilayah Persekutuan

- 2.1 Akta Pentadbiran Undang-undang Islam (Wilayah-wilayah Persekutuan) 1993 (Akta 505) – Seksyen 4 yang membolehkan Majlis Agama Islam Wilayah Persekutuan diwujudkan. Majlis Agama Islam Wilayah Persekutuan adalah pembuat dasar, manakala pelaksanaannya dipertanggungjawabkan kepada Jabatan Agama Islam Wilayah Persekutuan. Bidang-

kuasa di Baitulmal ditentukan berdasarkan kaedah-kaedah Baitulmal (Wilayah Persekutuan) (Perbelanjaan dan Penggunaan) 1980, (Pindaan) 1988 dan (Pindaan) 1996 yang bertujuan untuk memudahkan lagi pengurusan Baitulmal khususnya dari segi perbelanjaan dan pengagihan.

- 2.2 Objektif penubuhan Bahagian Baitulmal di Wilayah Persekutuan adalah sebagai sebuah institusi kewangan Islam yang berperanan untuk membangun dan menyelesaikan masalah ekonomi, sosial dan kebajikan orang-orang Islam di Wilayah Persekutuan. Manakala dari segi fungsi, Baitulmal berfungsi sebagai:
- ❑ Urusetia kepada mesyuarat – mesyuarat Jawatankuasa Baitulmal, Jawatankuasa Agihan, Jawatankuasa Pentadbir dan Penasihat Institut Kemahiran Baitulmal (IKB) dan Jawatankuasa Kewangan.
 - ❑ Mengutip, menyimpan dan mengagihkan hasil zakat dan hasil sumber am Baitulmal.
 - ❑ Menguruskan kutipan dan perbelanjaan wang-wang amanah.
 - ❑ Mengeluarkan bahan-bahan penerbitan mengenai aktiviti Baitulmal.
 - ❑ Menguruskan perolehan harta wakaf dan lain-lain perolehan yang terhad kepada Majlis.
- 2.3 Bahagian Baitulmal bertanggungjawab melaksanakan perkara-perkara berikut:
- ❑ Melaksanakan polisi yang telah ditetapkan oleh Majlis.
 - ❑ Mengutip semua jenis zakat.
 - ❑ Menerima dan mengagihkan hasil sumber am.
 - ❑ Menerima, mengagihkan atau menggunakan terimaan wakaf, pusaka dan amanah.

- Membahagi, membelanja dan menggunakan wang zakat.
- Menguruskan kewangan dan perakaunan Majlis.
- Menguruskan pengambilan kakitangan dan menyediakan perkhidmatan sokongan kepada kakitangan Majlis.

3. Pentadbiran Dan Pengurusan Baitulmal

3.1 Bahagian Baitulmal diletakkan di bawah Jabatan Agama Islam Wilayah Persekutuan. Terdapat 5 unit utama diletakkan di bawahnya yang kesemuanya memainkan peranan masing-masing dalam menguruskan bidangkuasa Baitulmal dan bagi mencapai objektif utamanya (lihat Lampiran A). Unit-unit yang dimaksudkan ialah Urusan Zakat dan Sumber Am ataupun Unit Urusan Baitulmal, Unit Pentadbiran, Unit Latihan dan Kemahiran, Unit Sistem Maklumat dan Unit Kewangan.

3.1.1 Unit Urusan Baitulmal

Terdapat beberapa sub unit yang diletakkan di bawah Unit Urusan Baitulmal iaitu:

- Sub Unit Agihan 1-10 – melaksanakan tanggungjawab untuk menyelesaikan masalah sosio-ekonomi masyarakat Islam di Wilayah Persekutuan melalui skim-skim bantuan yang telah dirancang oleh Majlis.
- Sub Unit Sumber Am – memperoleh dan mengurus apa-apa hasil selain daripada zakat iaitu wakaf, pusaka, *fidyah*, *kifarah*, derma, *luqatah* dan lain-lain.
- Sub Unit Penerbitan dan Penerangan – memberi penerangan mengenai aktiviti yang dilaksanakan oleh Baitulmal melalui bahan-bahan percetakan serta media massa.

3.1.2 Unit Pentadbiran

Unit ini bertanggungjawab menguruskan hal-hal perjawatan dan kebijakan kakitangan yang dilantik secara kontrak oleh Majlis dan juga yang dilantik oleh Jabatan Perkhidmatan Awam.

Terdapat 2 sub unit pentadbiran iaitu:

- ❑ Sub Unit Pentadbiran Am – menyediakan perkhidmatan sokongan kepada unit-unit lain di Bahagian Baitulmal, mengurusetia penyediaan anggaran pendapatan dan perbelanjaan Majlis dan menguruskan pembelian bekalan dan perkhidmatan kepada Jabatan (JAWI) melalui sumber Majlis.
- ❑ Sub Unit Sumber Manusia – menguruskan sumber manusia yang dilantik oleh Majlis termasuk perlantikan dan penamatan kakitangan, kemudahan yang dinikmati serta latihan kakitangan.

3.1.3 Unit Latihan dan Kemahiran

Pada masa ini terdapat satu institut kemahiran ditubuhkan yang ditaja sepenuhnya oleh Baitulmal iaitu:

- ❑ Institut Kemahiran Baitulmal – menyediakan peluang latihan kemahiran kepada golongan fakir miskin beragama Islam di Wilayah Persekutuan, mengatasi masalah golongan miskin dalam usaha mencari dan menambah kemahiran supaya dapat berdikari, membimbing pelatih supaya berdikari dan bersedia menceburkan diri dalam bidang perniagaan secara langsung dan membantu mengatasi masalah kekurangan tenaga mahir dan separa mahir di sektor swasta dan awam.

3.1.4 Unit Sistem Maklumat

Dalam usaha menguasai teknologi maklumat, Baitulmal melalui unit sistem maklumat mempunyai tanggung-jawab dalam:

- i) mengenal pasti, merancang, menentu dan menilai keperluan khidmat pemprosesan data komputer,
- ii) mengkaji, menganalisa, mereka bentuk, membangun, menguji, mendokumentasi dan melaksanakan sistem aplikasi khususnya untuk Baitulmal dan
- iii) mengendali, menyelenggara dan membuat kajian terhadap keperluan operasi sistem-sistem aplikasi.

3.1.5 Unit Kewangan

Tatacara kewangan Baitulmal secara umumnya mengikut Tatacara Kewangan Majlis 1992. Tanggung-jawab unit ini merangkumi:

- i) menerima dan menyelenggara semua jenis hasil Majlis
- ii) menyelenggara akaun amanah Majlis
- iii) menyediakan pembayaran kepada semua bekalan dan perkhidmatan serta projek yang diuruskan oleh Majlis dan
- iv) menyediakan penyata kewangan tahunan Majlis.

3.2 Pengurusan Kewangan

3.2.1 Walaupun dari segi pentadbiran pengurusan kewangan diletakkan di bawah pengurusan Baitulmal, namun tugas utamanya banyak tertumpu kepada pengurusan kewangan Majlis. Ini kerana pengurusan kewangan Baitulmal secara langsung berkait rapat dengan pengurusan kewangan Majlis.

3.2.2 Dasar Perbelanjaan Majlis

Dasar-dasar perbelanjaan MAIWP mengikut kehendak-kehendak:

- Akta 505 – Akta Pentadbiran Undang-undang Islam Wilayah Persekutuan 1993
- Kaedah-kaedah Baitulmal (Wilayah Persekutuan) (Perbelanjaan dan Penggunaan) (Pindaan) 1988 (Pindaan) 1996
- Tatacara Kewangan MAIWP 1992
 - i) Disediakan sepertimana mengikut kaedah (4) dalam Kaedah Baitulmal Wilayah Persekutuan (Perbelanjaan dan Penggunaan) 1980 (Pindaan) 1988 iaitu Jawatankuasa boleh mengatur acaranya sendiri
 - ii) Dikuatkuasakan penggunaannya mulai 1 Januari 1992
 - iii) Mengandungi prosedur-prosedur kewangan dan perakaunan seperti prosedur berkaitan dengan terimaan hasil, bayaran, pembelian, pelupusan harta dan sebagainya.
 - iv) Disediakan berdasarkan Perintah Am, arahan-arahan perkhidmatan dan pekeliling-pekeliling kerajaan. Walau bagaimanapun terdapat beberapa prosedur kewangan yang diubahsuai kerana MAIWP mempunyai aktiviti yang berbeza dengan agensi kerajaan yang lain.

3.3 Sistem Kewangan dan Perakaunan Majlis (SKEAMA).

3.3.1 Pengurusan sistem kewangan dan pengurusan Majlis (lihat Lampiran B & C) dibuat berdasarkan kepada pandangan Jawatankuasa Perundingan Hukum Syarak Majlis Agama Islam Wilayah Persekutuan yang menetapkan:

- i) supaya segala hasil dan perbelanjaan terutamanya zakat tidak dicampuraduk dengan sumber kewangan lain.
- ii) bersetuju Kumpulan Wang Majlis dipecahkan kepada beberapa kumpulan wang
- iii) hendaklah dilebihkan zakat dalam usaha pemecahan Kumpulan Wang Majlis

3.3.2 Secara umumnya objektif pengurusan kewangan Majlis adalah:

- merekod dan melapor transaksi dengan betul
- mengikut prosedur kewangan yang ditetapkan
- akauntabiliti
- telus
- kawalan dalaman dan
- dirancang dan dikawal

4. Pengagihan Zakat

4.1 Dasar-dasar Pengagihan Zakat

Dalam usaha mempertingkatkan pengagihan zakat dengan lebih cekap dan berkesan, Bahagian Baitulmal telah menetapkan beberapa garis panduan seperti berikut:

- i) kaedah pemantauan dan susulan dibuat bagi mengenal-pasti setiap skim agihan dilaksanakan berjaya mencapai matlamat yang ditetapkan
- ii) hala tuju skim agihan zakat menjurus kepada mengeluarkan golongan fakir dan miskin daripada belenggu kemiskinan dan mereka dapat meneruskan hidup sebagaimana orang lain (*sustainability*) dan seterusnya menjadikan mereka sebagai pembayar zakat
- iii) tatacara pengurusan skim-skim agihan zakat diper mudahkan tanpa mengabaikan prosedur-prosedur yang telah ditentukan

- iv) memperbaiki skim-skim yang sedia ada berdasarkan kepada pengalaman-pengalaman yang lalu ketika menguruskan skim-skim tersebut seperti mengurangkan jumlah borang permohonan bantuan dan mempermudah pengisian borang tersebut
- v) faedah skim agihan zakat diberikan keutamaan kepada golongan fakir, miskin dan muallaf
- vi) jumlah skim bantuan kewangan bagi skim-skim yang berkaitan disesuaikan dengan keperluan semasa supaya melalui bantuan tersebut golongan berkenaan dapat merasakan keberkesanannya.

4.2 Skim-Skim Agihan

Pengagihan zakat oleh Bahagian Baitulmal berdasarkan skim-skim yang telah diluluskan oleh MAIWP. Skim-skim tersebut diuruskan oleh Unit Urusan Baitulmal melalui sub-sub unit Agihan 1-9. Terdapat 17 skim bantuan agihan zakat yang dinyatakan sebagai skim agihan zakat secara langsung iaitu:

- i) Skim bantuan kewangan bulanan.
- ii) Skim bantuan biasiswa.
- iii) Skim bantuan am pelajaran (IPT).
- iv) Skim bantuan pelajaran Institut Profesional Baitulmal (IPB).
- v) Skim bantuan wang segera.
- vi) Skim bantuan Ibnu Sabil.
- vii) Skim bantuan rawatan perubatan.
- viii) Skim bantuan kepada agensi kebajikan.
- ix) Skim bantuan al-Riqab.
- x) Skim bantuan perniagaan.
- xi) Skim bantuan perkahwinan.
- xii) Skim bantuan menyelesaikan hutang.
- xiii) Skim bantuan bina/baiki rumah dan pendahuluan pembelian rumah kos rendah.
- xiv) Skim bantuan sewa rumah.

- xv) Skim bantuan musibah.
- xvi) Skim bantuan Ramadhan.
- xvii) Skim bantuan sewa-beli teksi.

Dalam usaha untuk menjamin ketelusan pengurusan zakat, suatu sistem pengurusan yang ketat digariskan sebagaimana lampiran D

4.3 Asnaf Penerima Zakat

Penerima bantuan skim-skim tersebut hanya mereka yang tertakluk di bawah *asnaf* sebagaimana yang telah diputuskan oleh Mesyuarat Jawatankuasa Perundingan Hukum Syarak Wilayah Persekutuan kali ke-51 pada 13 Mac 1999, iaitu *Fakir*, *Miskin*, *Amil*, *Mualaf*, *Al-Riqab*, *Al-Gharimin*, *Fisabilillah* dan *Ibnu Sabil* seperti mana takrifannya:

- Fakir* – seorang yang tidak mempunyai apa-apa harta atau pekerjaan atau menerima pendapatan yang jumlah tidak sampai 50 peratus daripada keperluan harian dan tanggungannya dan tidak sampai 50 peratus daripada belanja hidup seseorang yang hidup sederhana dan orang-orang tanggungannya.
- Miskin* – seorang yang mempunyai pekerjaan atau hasil yang hanya memenuhi sebahagian keperluan asasinya tetapi tidak mencukupi untuk menampung keperluan harian dan juga menampung orang-orang tanggungannya.
- Amil* – mereka yang terlibat secara langsung dengan institusi zakat atau organisasi bagi menguruskan dan mentadbir hal ehwal zakat termasuk pungutan, agihan, urusan kewangan dan sebagainya.
- Mualaf* – mereka yang dijinakkan hatinya atau yang diharapkan kecenderungan hatinya untuk menerima Islam atau yang memeluk Islam (tetapi belum kukuh Islamnya) ianya terbahagi kepada dua iaitu:

- a) Beragama Islam
 - baru memeluk agama Islam
 - ketua-ketua kaum Islam yang baik hubungannya dengan ketua-ketua bukan Islam yang sejawatan atau sama taraf dengannya
 - ketua-ketua kaum Islam yang masih lemah iman tetapi masih ditaati oleh orang-orang yang di bawah pimpinannya
 - orang-orang Islam yang tinggal di perbatasan yang berhampiran dengan negara musuh
 - b) Bukan Beragama Islam
 - boleh dipujuk supaya masuk Islam
 - boleh dipujuk supaya tidak berbahaya kepada orang Islam
- *Al-Riqab* – memerdekaan orang-orang Islam daripada cengkaman perhambaan dan penaklukan sama ada daripada cengkaman fizikal atau mental seperti cengkaman kejahanan dan terbelenggu di bawah kawalan orang-orang tertentu.
 - *Al-Gharimin* – golongan yang berhutang untuk memenuhi keperluan asas kemaslahatan diri, keluarga tanggungan-nya atau masyarakat yang memerlukan penyelesaian segera dan dibenarkan oleh hukum syarak.
 - *Fisabilillah* – mana-mana orang atau pihak yang melibatkan diri dalam suatu aktiviti atau aktiviti untuk menegak, mempertahankan dan mendakwahkan agama Islam serta kebajikannya.
 - *Ibnu Sabil* – mana-mana orang dalam perjalanan bagi maksud-maksud yang diluluskan oleh hukum syarak dari mana-mana jua negeri atau negara yang memerlukan bantuan.

4.4 Had al-Kifayah

Bagi penentuan perletakan *asnaf fakir* dan *miskin* suatu garis panduan yang dikenali had al-kifayah diwujudkan. *Had al-Kifayah* adalah jadual pengiraan secukup hidup individu berdasarkan kos sara hidup di Kuala Lumpur (lihat Lampiran E).

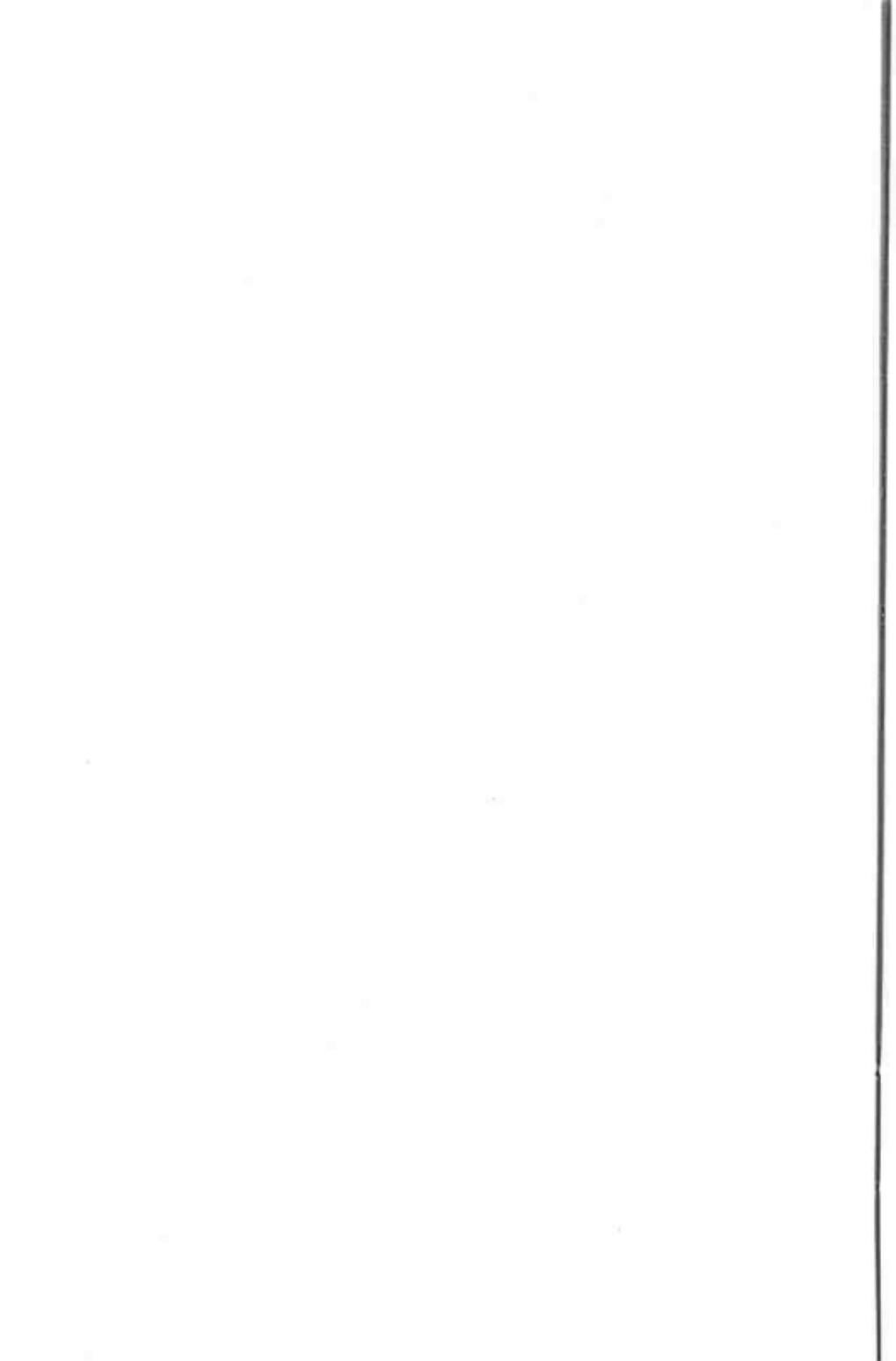
4.5 Kadar Skim Bantuan

Dalam memudahkan pengurusan pengagihan zakat mengikut skim-skim, satu kaedah skim bantuan diwujudkan yang menetapkan kadar wajar kepada penerima bantuan sebagaimana yang ditunjukkan dalam rajah-rajab pada lampiran F.

Selain daripada perwujudan skim, Baitulmal juga mempunyai program tertentu yang perbelanjaannya melalui sumber zakat. Sebanyak 5 program tetap dijalankan setiap tahun iaitu bantuan tempat perlindungan sementara, skim insentif ketua amil, kursus keusahawanan, kursus motivasi pelajar dan kursus fakir miskin.

5. Penutup

Melalui pengurusan dan pentadbiran yang efektif dan bersistematis yang diwujudkan dapat membantu meningkatkan tahap kebolehpercayaan (*liability*) masyarakat Islam di Wilayah Persekutuan khususnya terhadap keupayaan Baitulmal sebagai sebuah institusi kewangan Islam yang menguruskan pungutan dan pengagihan zakat dan lain-lain perkhidmatan yang ditawarkan. Diharapkan ia dapat membantu menyelesaikan masalah ekonomi, sosial dan kebajikan masyarakat Islam di Wilayah Persekutuan khususnya.



BAB 10

SUMBER HASIL PENDAPATAN NEGARA: PENGALAMAN MALAYSIA

Zainol Abidin Abd. Rashid

Pengenalan

Cukai merupakan salah satu daripada alat / instrumen ekonomi yang dipergunakan oleh Kerajaan bagi mengawal pergerakan ekonomi. Objektif utama pelaksanaan dasar-dasar percukaian adalah untuk merangsang pertumbuhan ekonomi melalui pemberian insentif fiskal serta membayai pelbagai program pembangunan. Dianggarkan 77 peratus daripada hasil Kerajaan Persekutuan untuk tahun 2001¹ dijangka berpunca daripada hasil cukai di mana cukai langsung merupakan penyumbang utama iaitu sebanyak 48.6 peratus daripada jumlah hasil tersebut.

Perbendaharaan Malaysia bertanggungjawab terhadap keseluruhan dasar-dasar berhubung dengan percukaian - iaitu merangka, merancang dan melaksanakan dasar-dasar fiskal dan belanjawan bagi merangsang pertumbuhan yang boleh dipertahankan dan meningkatkan kemampuan ekonomi negara di samping memastikan kesaksamaan dan kehematan dalam pengagihan

¹ Laporan Ekonomi 2000/2001, Kementerian Kewangan Malaysia.

kekayaan negara. Lembaga Hasil Dalam Negeri (LHDN)², yang sebelum ini dikenali sebagai Jabatan Hasil Dalam Negeri bertindak sebagai sebuah agensi dalam Kementerian Kewangan untuk memungut cukai langsung serta menguatkuasakan perundangan berkaitan cukai langsung.

Kewujudan dan Pentadbiran Percukaian

Penubuhan Organisasi Cukai

Sebelum tahun 1910, cukai dipungut daripada hasil pertanian penduduk, cukai ke atas penggunaan laluan sungai, cukai eksport dan cukai import. Pada masa itu, usaha Kerajaan British untuk memperkenalkan cukai ke atas pendapatan secara langsung ditentang hebat oleh rakyat kecuali sumbangan cukai itu untuk membiayai Perbelanjaan Perang Imperial.

Apabila British bertapak semula selepas Pemerintahan Jepun pada tahun 1945, tindakan untuk mencari punca kewangan bagi membiayai kos pentadbiran kerajaan diteruskan dengan pengemukaan laporan komprehensif oleh **R. B. Heaseman** berkaitan sistem cukai pendapatan. Tentangan hebat daripada rakyat memaksa beberapa pindaan dibuat kepada laporan asal tersebut sebelum **Income Tax Ordinance 1948** menjadi kenyataan. Perundangan sistem cukai pendapatan yang berdasarkan **The Heaseman Report** itu telah diperkenalkan oleh Sir Harold MacMichael, Pesuruhjaya Tinggi Persekutuan Tanah Melayu dan Governor General Tanah Jajahan British pada ketika itu.

2 Tarih penubuhan adalah 1 Mac 1996, di bawah Akta Lembaga Hasil Dalam Negeri Malaysia 1995.

Pada tahun 1948, maka bermula era cukai langsung moden yang berdasarkan kepada pendapatan rakyat di Persekutuan Tanah Melayu dengan penubuhan *Income Tax Office Malaya* yang pertama di Kuala Lumpur untuk mentadbir *Income Tax Ordinance 1948*. Pejabat ini juga bertanggungjawab membuat dasar serta mengeluarkan garis panduan dan arahan untuk pejabat cukai di Persekutuan Tanah Melayu dan Tanah Jajahan British Singapura. Hari ini organisasi cukai langsung telah menjadi suatu organisasi yang mempunyai 35 cawangan penaksiran di seluruh negara untuk mentadbir perundungan cukai langsung yang telah mengalami penyatuan undang-undang di antara Semenanjung, Sabah dan Sarawak yang dikenal sebagai **Akta Cukai Pendapatan 1967**.

Tahun 1999 sekali lagi Kerajaan membawa angin perubahan kepada sistem pentadbiran cukai yang sedang diperaktikkan. Dalam Belanjawan 1999, Yang Berhormat Menteri Kewangan telah mengumumkan keputusan Kerajaan untuk memoden dan memperkemas sistem percukaian yang sedia ada dengan melaksanakan sistem taksiran tahun semasa dan sistem taksir sendiri. Peralihan asas penaksiran cukai berdasarkan tahun sebelum kepada tahun semasa yang bertindak bertepatan dengan sistem taksir sendiri bagaikan menyuntik nafas baru kepada sistem percukaian negara yang sedang diamalkan sejak cukai langsung diperkenalkan.

Keunikan Sistem Taksir Sendiri ini terletak pada pemindahan tanggungjawab menaksir cukai daripada LHDN kepada pembayar cukai. Ia diasaskan kepada konsep Bayar, Taksir Sendiri dan Fail (*Pay, Self-Assess and File*) dan telah dimulakan pada tahun ini dengan pembayar cukai syarikat. LHDN dikehendaki meng-gembangkan usaha dan tenaga bagi membuat persediaan dan perubahan yang meluas dari aspek pengurusan sehingga ke peringkat operasi untuk penyesuaian organisasi kepada sistem baru ini.

Dasar Percukaian

Tujuan atau maksud pelaksanaan sesuatu sistem percukaian banyak bergantung kepada tahap kekayaan negara tersebut. Terdapat juga negara yang tidak bergantung secara serius kepada sistem percukaian untuk pembangunan negara iaitu negara-negara teluk seperti Arab Saudi, Bahrain, Oman, Qatar dan Kuwait tidak mengenakan cukai pendapatan individu kepada rakyat. Begitu juga dengan Brunei Darussalam, walaupun ia mempunyai perundangan cukai pendapatan tetapi untuk individu, cukai pendapatan dihapuskan. Walaupun terdapat beberapa kaedah untuk meningkatkan pendapatan bagi pembangunan negara, percukaian adalah sumber hasil yang sangat berkesan dan paling penting kepada kerajaan.

Secara am, cukai dipungut untuk:

- penjanaan hasil bagi membiayai perbelanjaan awam dalam pengurusan dan pentadbiran kerajaan dan memastikan pembangunan infrastruktur, sosial dan ekonomi dijalankan mengikut perancangan;
- memindahkan sebahagian sumber-sumber ekonomi daripada sektor swasta kepada sektor awam;
- mencapai kestabilan dalam ekonomi dan mengagihkan kekayaan dan pendapatan negara;
- merangsang dan mencapai gelagat sosial dan ekonomi yang dikehendaki oleh sesuatu negara.

Dalam menghadapi kelemahan sistem ekonomi pasaran bebas, cukai digunakan untuk menangani ketidakstabilan sistem tersebut melalui pengagihan sumber-sumber ekonomi. Pengenaan *effective tax rate* (seperti subsidi, galakan dan insentif yang menghasilkan cukai negatif) ke atas sesuatu sektor atau subsektor ekonomi akan meningkatkan perkembangan aktiviti ekonomi di sektor tersebut. Elemen subsidi dan insentif dalam sesuatu sektor

ekonomi dibiayai melalui pengutipan cukai daripada sektor ekonomi yang lain.

Cukai juga digunakan sebagai fungsi pengimbang dalam pengagihan pendapatan dan kekayaan individu apabila pengenaannya dianggap adil dan saksama oleh masyarakat. Ia juga memainkan peranan melegakan pergolakan dalam pusingan ekonomi dan memastikan pengawalan tahap pengangguran dan kestabilan harga.

Prinsip Percukaian

Terdahulu kepada pembentukan sesuatu sistem percukaian yang baik, pertimbangan sewajarnya diberi kepada pengubalan undang-undang berlandaskan prinsip-prinsip berikut:

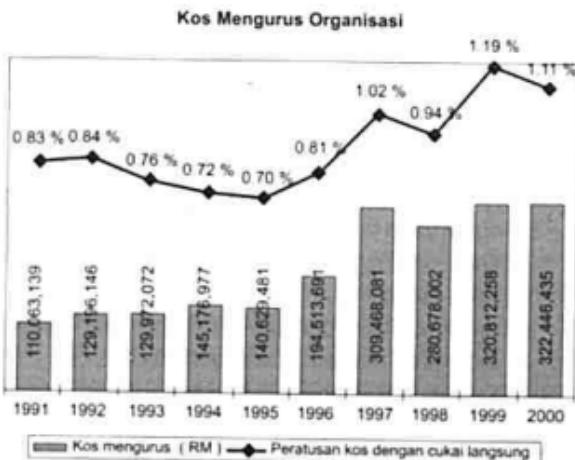
- 1) Adil dan saksama – setiap rakyat diminta membuat sumbangan (dalam bentuk cukai) kepada hasil yang diperlukan oleh negara berdasarkan kepada keupayaan mereka untuk membayar (*ability to pay*). Di samping itu, sistem percukaian juga harus merangkumi unsur keadilan mendatar (*horizontal equity*) dan keadilan menegak (*vertical equity*) dalam mengenakan cukai ke atas rakyat. Keadilan mendatar bermakna rakyat yang mempunyai jumlah pendapatan yang sama akan menanggung jumlah cukai yang sama iaitu, orang dalam kedudukan yang sama hendaklah diberi layanan yang sama (*people in equal positions should be treated equally*). Manakala, keupayaan menegak bermakna rakyat yang mempunyai jumlah pendapatan yang berbeza menanggung jumlah cukai yang tidak sama. Semakin kaya seseorang, maka semakin tinggi kadar cukai yang dikenakan iaitu, nisbah bebanan cukai kepada pendapatan meningkat dengan penambahan pendapatan (*the ratio of tax burden increases with an increase in income*) ;
- 2) Cekap dan berkecuali – berhubung dengan kesan pelaksanaannya ke atas aktiviti perniagaan dan perdagangan;

- 3) Mudah dan tepat – dari aspek pemahaman pembayar cukai kerana tidak menimbulkan bebanan pematuhan dan kos pentadbiran yang keterlaluan, serta mempunyai ciri kepastian (*certainty*) dari aspek pengenaannya dan tidak menimbulkan sebarang kesamaran kepada semua pihak yang bersangkutan terutama sekali mengenai tanggungan cukai.

Prestasi Pengurusan Organisasi

Pengukuran tahap kecekapan dan keberkesanannya mentadbir dan mengurus LHDN berdasarkan kepada perbandingan antara perbelanjaan pengurusan tahunan dan jumlah cukai langsung yang dipungut pada setiap tahun.

Sejak 10 tahun kebelakangan, LHDN berjaya mengekalkan kadar kos mengurus di bawah tahap satu peratus kecuali dalam tahun peralihan penubuhan LHDN iaitu dari sebuah jabatan kerajaan kepada agensi badan berkanun dan akibat tindakan pelaksanaan program sistem taksiran tahun semasa dan sistem taksir sendiri selepas diumumkan dalam tahun 1999.



Prestasi Pemungutan Cukai

Pencapaian Cukai Langsung

Sumber kewangan Kerajaan Persekutuan bagi tahun 2001 dianggarkan berjumlah RM87.546³ juta yang terdiri daripada komponen hasil, pinjaman dan penggunaan aset kerajaan. Pungutan daripada cukai pendapatan dijangka menyumbang sebanyak 36.1 peratus jumlah hasil.

Punca	Peratusan
HASIL:	
Cukai pendapatan ^a (termasuk duti setem, CKHT dan sebagainya)	36.1
Hasil bukan cukai dan cukai-cukai lain ^b	20.7
Cukai tidak langsung lain ^c	16.8
Duti import ^c	4.5
Duti eksport ^c	1.4
PINJAMAN	
Pinjaman dan penggunaan aset kerajaan	20.5

* ditadbir oleh LHDN.

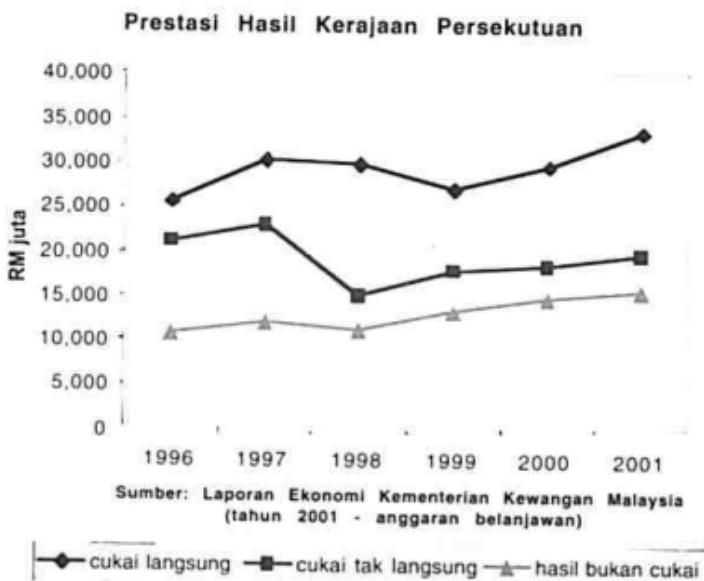
^b ditadbir oleh agensi Kerajaan lain.

^c ditadbir oleh Jabatan Kastam dan Eksais Di Raja.

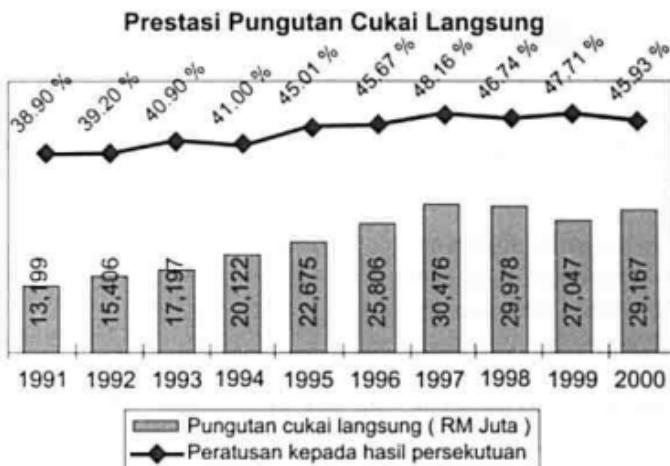
Pembentukan akaun semasa dalam pengurusan kewangan kerajaan adalah daripada punca hasil yang terdiri daripada cukai langsung, cukai tidak langsung dan hasil bukan cukai. Cukai langsung ialah cukai yang sebenarnya ditaksir dan dipungut daripada individu dan syarikat yang akan menanggung beban pembayaran-

nya seperti cukai pendapatan, duti setem dan cukai keuntungan harta tanah. Manakala, cukai tidak langsung ialah cukai ke atas penggunaan yang dipungut daripada entiti perniagaan seperti duti eksport, duti import, duti eksais, cukai jualan dan cukai perkhidmatan.

Secara umum, pungutan daripada cukai langsung merupakan penyumbang utama kepada Hasil Kerajaan Persekutuan dan pencapaianannya amat penting kepada keberkesanan program fiskal untuk merangsang aktiviti ekonomi negara.

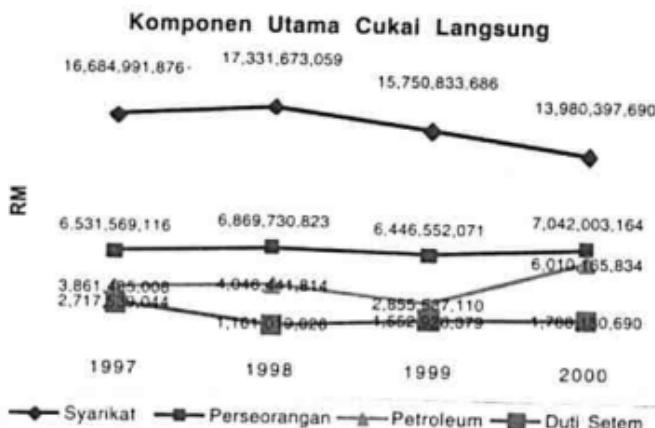


Pada asasnya, perkembangan cukai pendapatan di Malaysia dipengaruhi oleh prestasi dan suasana ekonomi negara mengikut aliran masa. Pungutan hasil cukai pernah terdedah kepada turun naik harga eksport barang mentah seperti getah, bijih timah dan kayu balak kerana sumber ekonomi ketika itu adalah daripada pengeksportan barang-barang utama. Jumlah kutipan pertama cukai pendapatan dalam tahun 1948 adalah \$2.215 juta.



Lima puluh tahun selepas itu, prestasi pungutan hasil terus meningkat dan mencatat kutipan paling tinggi dalam sejarah LHDN iaitu RM30.476 ribu juta dalam tahun 1997⁴. Peningkatan hasil cukai berlaku sejajar dengan pengalihan aktiviti ekonomi berdasarkan perdagangan komoditi kepada yang berdasarkan perindustrian dan produktiviti terutamanya oleh sektor pengilangan dan perkhidmatan. Namun, krisis kewangan yang melanda negara pada akhir tahun 1997 telah mengakibatkan penguncupan ekonomi dan

4 Laporan Tahunan 1997, Lembaga Hasil Dalam Negeri.



mempengaruhi prestasi pungutan cukai pendapatan terutama sekali cukai pendapatan syarikat yang menurun daripada RM 17.3 juta dalam tahun 1998 kepada RM13.98 pada tahun 2000.

Sedang negara masih dilanda suasana ekonomi yang muram, pihak penggubal dasar mengambil kesempatan daripada kelesuan dan pengurangan aktiviti ekonomi ini untuk mengorientasikan sistem pentadbiran cukai yang sedang diamalkan iaitu daripada Sistem Taksiran Formal kepada Sistem Taksir Sendiri yang berdasarkan sistem taksiran tahun semasa. Pengenalan asas taksiran yang baru ini telah memberi pelepasan cukai ke atas pendapatan bagi tahun asas 1999 untuk mengelak daripada pembayar cukai dibebani dengan masalah pengenaan cukai dua kali dalam tahun yang sama akibat pelaksanaan sistem baru tersebut.

Pengumuman ini telah dibuat dalam Ucapan Belanjawan Tahun 1999 dan dilakukan agar pemulihan ekonomi dapat disegerakan dan mengembalikan keyakinan peniaga dan pelabur dalam dan luar negeri. Akibat kesan itu, pungutan cukai langsung telah menampakkan sedikit peningkatan dalam tahun 2000 yang

terus kelihatan dalam lima bulan pertama tahun 2001. Walau bagaimanapun, peningkatan ini kemungkinan hanya disebabkan oleh kenaikan harga petroleum mentah atau pemulihan ekonomi sementara sahaja.

Prospek Masa Hadapan

Pemahaman cukai adalah asas kepada pematuhan. Dalam beberapa tahun kebelakangan ini, beberapa inisiatif telah diambil untuk meningkatkan kesedaran orang awam terhadap tanggung jawab cukai mereka melalui peningkatan program perkhidmatan pelanggan. Usaha-usaha ini akan diteruskan sehingga matlamat LHDN ke arah pematuhan cukai secara sukarela tercapai.

LHDN juga memerlukan tenaga kerja yang sentiasa bersedia dan berupaya untuk menghadapi implikasi daripada pembaharuan dan perubahan urus niaga perdagangan. Cabaran akan datang adalah untuk meneruskan usaha membangunkan sumber tenaga kerja untuk bersedia menghadapi kepelbagaiaan alaf baru dan menyediakan infrastruktur sistem hasil yang setara dengan pembangunan *electronic government*.

Pada masa kini, LHDN sedang giat meningkat penggunaan sistem teknologi maklumat dalam urusan memberi khidmat MESRA, MEMBANTU dan MEMUASKAN kepada pembayar cukai. Usaha memperkenalkan penggunaan teknologi maklumat seperti e-bayaran dan e-filing sedang dalam proses pelaksanaan. Bagi urusan dalaman, usaha mengadakan sistem fail elektronik juga akan diperkenalkan dan dijangka dapat mengatasi masalah mengurus fail secara manual yang menyebabkan bilangan fail meningkat dengan bertambah bilangan pembayar cukai.

Perkembangan teknologi maklumat juga telah meningkatkan penggunaan e-dagang dalam sektor ekonomi. Kemajuan per-

dagangan dan perusahaan melalui sistem elektronik ada membawa kesan-kesan negatif seperti bertambah elemen e-penipuan. Ini merupakan cabaran kepada LHDN yang perlu mengorientasikan latihan sumber manusia bagi menghadapi cabaran baru dalam kegiatan ekonomi. Pelaksanaan latihan dan latihan semula amat perlu diadakan terutama sekali dalam bidang audit komputer dan juga bagi menghadapi cabaran jenayah cukai yang timbul daripada penggunaan teknologi maklumat.

Penutup

Pada keseluruhannya, dalam era penggunaan teknologi yang berkembang dengan pesat, melengkapkan infrastruktur fizikal dan sumber manusia LHDN ke tahap yang terkini merupakan cabaran yang perlu dihadapi. Perkembangan ini perlu bagi meningkatkan keupayaan memungut cukai untuk membiayai pembangunan negara dan memberi khidmat MESRA, MEMBANTU dan MEMUASKAN.

INDEKS

A

- Abu Ali Ahmed Miskawayh 67
Akta Cukai Pendapatan 1967 171
al-'Adl wal Ihsan 81
Al-Farabi 67
al-ihsan 67
al-Khulafa' al-Rasyidin 3
Al-Mawardi 89
Al-Mughni 51
Al-Qardawi 50
al-riddah 18
Amir al-Kharaj 18
ar-Rahn 90
asnaf-asnaf Zakat 87

B

- bani Nadir 2
Bantuan-bantuan elaun 25
Bayt al-Mal Notice 1926 146
berhemat 14
bukan ahli al-kitab 28

C

- corak portfolio 47

D

- Dasar Percuaian 172
dasar pungutan hasil 65
zimmi 23
Diwan 20, 118
diyah 15

E

- eksekutif 7
elaun pengangguran 21
equity financing 82

F

- fard Kifayah 74
fay' 2
functional 73
fungsi Perbendaharaan 87

G

- ghanimah 19
grants 100

H

- harta awam 5
Harta fay' 15
Harta khums 17
harta simpanan 15
Harta tebusan 15

I

- ijtihad 47
Income Tax Ordinance 1948 171

J

- jarib gandum 24
jizyah 19

K

- keadilan dan kerjasama 68
kemuslihatan masyarakat 68
kesan luaran negatif 75
kewangan negara 39
kezaliman 87
kharaj 19
khums 2
konsep kewangan awam 1
krisis kewangan 29
kumpulan wang yang disatukan 135
kutipan *jizyah* 11

INDEKS

- L**
LUZAM 126
- M**
Mafsada 111
Mahmiyyah 2
Mal Allah 110
Mal Muslimin 110
Maslaha 111
matlamat Shariah 85
membayar penceh 36
mengurustadbir 8
Metode pengagihan 19
mikro kredit 89
Muwatta of Imam Malik 92
- N**
nafal 2
Nejatullah Siddiqi 73
- O**
orde kemasyarakatan 68
- P**
pemerintah dengan rakyat 69
pengurusan ekonomi 39
penyusunan ekonomi negara 70
perbelanjaan 65
Perbelanjaan negara 72
perbelanjaan wang
pertimbangahan 17
pertimbangahan Negara
109
pertimbangahan negara 7
Polisi fiskal 72
POLISI KEWANGAN 80
Polisi kewangan 65
- Prestasi Pemungutan Cukai 175
Prinsip Percukaian 173
property gain tax 101
- Q**
Qardhu Hasan 94
- R**
rikaz 22
roh keadilan 70
- S**
sedekah 13
Sahib al-Kharaj 21
Sahib Bayt al-Mal) 20
Sahifah al-Madinah 8
saiz birokrasi 71
sektor awam 70
Sektor swasta 70
Shah Waliullah 66
sumber kewangan 9
- T**
Tanah kharjiya 53
Tanah usuriya 52
The Bayt al-Mal Enactment 1934
146
tidak boros 14
tidak membazir 14
- U**
Umer Chapra 81
'usyr 22, 23
- W**
wang diyah 10
welfare state 37