

## BAITUL MAL DALAM SISTEM EKONOMI (Kajian Komparasi Fungsi dengan Bank Sentral dan Kementerian Keuangan)

**Achmad Room Fitrianto**

Prodi Ekonomi Syariah Fakultas Syariah UIN Sunan Ampel  
Alumni Universitas Airlangga (S1), IAIN Sunan Ampel (S2), Murdoch University (S2)  
[ar.fitrianto@sunan-ampel.ac.id](mailto:ar.fitrianto@sunan-ampel.ac.id)

### Abstract

*An economy system cannot run smoothly without functions of budgeting and regulating function. Whether it to manage the government spending or to determine the taxes. Both functions was recorded in the early Islamic government. This financial institution known as Baitul Mal. Recently the baitul mal just functioned as not functioned as financial institution that manages the government spending and earning. However if we were have a look back to the Islamic history, baitul mal were functioned as called the ministry of finance and the bank central. History financial institution that manage the government spending and earning exactly look like what the Ministry of finance and The bank Central function.*

*This writing tries to show based on the early Islamic government about the baitul mal function, how it was work, who was in charge and soon. Afterward those functions are compared. In conclusion, the Baitul mal in the early Islamic Government had similar function as the Ministry of finance and the bank Central function on the modern government.*

Keywords: *Baitul Mal, Bank Central, Budgeter functions.*

## **Pendahuluan**

Ketika istilah Baitul Mal dilontarkan, maka pikiran kita akan lari kepada Baitul Mal wat Tamwil yaitu suatu lembaga yang biasanya digunakan oleh sebuah lembaga khusus (dalam perusahaan atau instansi) yang bertugas menghimpun dan menyalurkan ZIS (zakat, infaq, shadaqah) dari para pegawai atau karyawannya. Di sisi lain Baitul maal wat Tanwil juga di pahami sebagai koperasi syariah yang bergerak di berbagai lini kegiatan ekonomi umat, yakni dalam kegiatan sosial, keuangan (simpan-pinjam), dan usaha pada sektor riil.

Dari konstelasi saat ini memang dirasa ada penyempitan makna Batitul Mal. Padahal jika dilihat ketentuan nash-nash syara' maupun praktek konkretnya pada jaman khilafa, Baitul Mal merupakan salah satu lembaga dalam negara Islam—sejarah Islam (Khilafah Islamiyah) yang tugas utamanya adalah mengelola segala pemasukan dan pengeluaran negara<sup>1</sup>. Baitul Mal merupakan lembaga keuangan negara yang bertugas menerima, menyimpan, dan mendistribusikan uang negara sesuai ketentuan syariat. Baitul Mal dapat disamakan dengan kas negara yang ada dewasa ini<sup>2</sup>. Penyempitan makna ini dikhawatirkan akan menyamakan fungsi dari baitul mal. Tulisan ini berusaha memposisikan kembali Baitulmal dari kajian Historical, fungsi dan kemungkinan penerapan dalam system kehidupan berbangsa dan bernegara suatu saat nanti.

## **Pengertian Baitul Mal**

Baitul Mal berasal dari bahasa Arab bait yang berarti rumah, dan al-mal yang berarti harta. Jadi secara etimologis (*ma'na lughawi*) Baitul Mal berarti rumah untuk mengumpulkan atau menyimpan harta<sup>3</sup>.

Adapun secara terminologis (*ma'na ishtilahi*), sebagaimana uraian Abdul Qadim Zallum dalam kitabnya *Al Amwaal Fi Daulah Al Khilafah*, *Baitul Mal* adalah

---

<sup>1</sup> Abdul Qadim Zallum, *Sistem Keuangan di Negara Khilafah*, (Al-Amwal fi Daulah al-Khilafah), alih bahasa Ahad S. dkk, cet. I, (Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2002), 9.

<sup>2</sup> Dahlan, Abdul Aziz. et.al. 1999. *Ensiklopedi Hukum Islam*. Cetakan II. ( Jakarta: PT Ichtiar Baru van Hoeve)

<sup>3</sup> Dahlan, *Ensiklopedia*, 1999

suatu lembaga atau pihak (Arab: *al jihat*) yang mempunyai tugas khusus menangani segala harta umat baik berupa pendapatan maupun pengeluaran negara. Jadi setiap harta baik berupa tanah, bangunan, barang tambang, uang, komoditas perdagangan, maupun harta benda lainnya di mana kaum muslimin berhak memilikinya sesuai hukum syara' dan dimana yang berhak atas harta tersebut menerimaknya sebagai pemasukan bagi Baitul Mal. Secara hukum, harta-harta itu adalah hak Baitul Mal, baik yang sudah benar-benar masuk ke dalam tempat penyimpanan Baitul Mal maupun yang belum. sehingga di sini terlihat bahwa baitul mal memiliki fungsi koordinasi untuk perencanaan kegiatan dari kepentingan kaum muslim dan mengkoordinasikan mekanisme pengeluaran dan pertanggungjawabannya (sebagai otoritas fiskal dari statu pemerintahan) Sehingga Baitul Mal dengan makna seperti ini mempunyai pengertian sebagai sebuah lembaga atau pihak yang menangani harta negara, baik pendapatan maupun pengeluaran.

Namun demikian, Baitul Mal dapat juga diartikan secara fisik sebagai tempat (al- makan) untuk menyimpan dan mengelola segala macam harta yang menjadi pendapatan negara<sup>4</sup>.

## Sejarah Ringkas Baitul Mal

### a. Masa Rasulullah SAW (1-11 H/622-632 M)

Pos Masukan negara pada awal pemerintahan Rasulullah terdiri dari tiga Pos yaitu sumber pendapatan dari kaum muslimin, sumber pendapatan dari Non Muslim dan dari Hal hal lain yang di syahkan secara syari<sup>5</sup>. Kejadian menarik tentang distribusi pembagian harta terjadi ketika peristiwa Perang Badr, dimana saat itu para shahabat berselisih paham mengenai cara pembagian *ghanimah* tersebut sehingga turun firman Allah SWT yang menjelaskan hal tersebut:

*"Mereka bertanya kepadamu (Muhammad) tentang (pembagian) harta rampasan perang. Katakanlah, 'Harta rampasan perang itu adalah milik Allah dan Rasul, oleh sebab itu bertaqwalah kepada Allah dan perbaikilah hubungan di antara sesama kalian, dan taatlah kepada Allah dan Rasul-Nya jika kalian benar-benar orang-orang yang beriman.'" (QS Al Anfaal : 1)*

<sup>4</sup> Zallum, *Sistem Keuangan di Negara Khilafah* 9

<sup>5</sup> AdiWarman Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* (Jakarta: IIT, 2001) 33-34

Turunnya QS Al Anfaal ini, Allah melalui Rosulnya memberikan penegasan hukum tentang pembagian harta rampasan perang dan menetapkannya sebagai hak bagi seluruh kaum muslimin. Disisi lain Rosulullah juga memiliki otoritas untuk memberdayakan Harta tersebut untuk kemaslahantan umat. Dari Persitiwa Perang Badr ini menunjukkan tentang tata pengelolaan dana oleh baitul mal yang dilakukan oleh *Waliyyul Amri* sesuai kepentingan umum dan kebetulan saat itu pemerintahan di bawah kendali Rosulullah secara langsung. Dan harta ini dimanfaatkan untuk kepentingan ummat.

Pada zaman itu Baitul mal berfungsi sebagai alat mendistribusi kesejahteraan diantara para sahabat, yang berupa pendapatan dan pengeluaran guna mewujudkan kesejahteraan social *baladltun toyibahun wa robun qofur* . dari kondisi yang Sangat sederhana masa itu Baitul Mal belum mempunyai tempat khusus untuk menyimpan harta, karena saat itu harta yang diperoleh belum begitu banyak. Kalaupun ada, harta yang diperoleh hampir selalu habis dibagi bagikan kepada kaum muslimin serta dibelanjakan untuk pemeliharaan urusan mereka. Rasulullah SAW senantiasa membagikan ghanimah dan seperlima bagian darinya setelah usainya peperangan, tanpa menunda nundanya lagi. Dengan kata lain, beliau segera menginfakkannya sesuai peruntukannya masing-masing.

Pada umumnya Rasulullah SAW membagi-bagikan harta pada hari diperolehnya harta itu. Hasan bin Muhammad menyatakan :

*"Rasulullah SAW tidak pernah menyimpan harta baik siang maupun malamnya..."*

Dengan kata lain, bila harta itu datang pagi-pagi, akan segera dibagi sebelum tengah hari tiba. Demikian juga jika harta itu datang siang hari, akan segera dibagi sebelum malam hari tiba. Oleh karena itu, saat itu belum ada atau belum banyak harta tersimpan yang mengharuskan adanya tempat atau arsip tertentu bagi pengelolaannya<sup>6</sup>.

#### **b. Masa Khalifah Abu Bakar Ash Shiddiq (11-13 H/632-634 M)**

---

<sup>6</sup> Zallum, *Sistem Keuangan*, 83

Ketika pemerintahan beralih ke tangan Abu Bakar setahun pertama maka Abu Bakar masih menerapkan sistem sebagai manan yang telah dilakukan oleh Rosulullah (11 H/632 M). Jika datang harta kepadanya dari wilayah-wilayah kekuasaan Khilafah Islamiyah, Abu Bakar membawa harta itu ke Masjid Nabawi dan membagi-bagikannya kepada orang-orang yang berhak menerimanya. Untuk urusan ini, Khalifah Abu Bakar telah mewakilkan kepada Abu Ubaidah bin Al Jarrah. Hal ini diketahui dari pernyataan Abu Ubaidah bin Al Jarrah saat Abu Bakar dibai'at sebagai Khalifah. Abu Ubaidah saat itu berkata kepadanya, "Saya akan membantumu dalam urusan pengelolaan harta umat."<sup>7</sup>

Baitul mal dalam fungsi dan arti yang lebih luas mulai dirintis pada tahun kedua kekhalifahan Abu Bakar (12 H/633 M), dimana Baitul Mal bukan sekedar berarti pihak mendistribusikan harga yang menjadi hak ummat namu juga merupakan tempat kas negara. Abu Bakar menyiapkan tempat khusus di rumahnya untuk menyimpan harta yang dikirimkan ke Madinah. Dan ini berlangsung sampai kewafatan beliau pada tahun 13 H/634 M.

Sebagai Khalifah Abu Bakar terkenal sangat hati hati dalam masalah harta, Bahkan pada hari kedua setelah beliau dibai'at sebagai Khalifah, beliau tetap berdagang dan tidak mau mengambil harta umat dari Baitul Mal untuk keperluan diri dan keluarganya. Diriwayatkan oleh Ibnu Sa'ad bahwa Abu Bakar membawa barang-barang dagangannya yang berupa bahan pakaian di—pedagang pundaknya dan pergi ke pasar untuk menjualnya. Di tengah jalan, ia bertemu dengan Umar bin Khaththab. Umar bertanya, "Anda mau kemana, hai Khalifah?" Abu Bakar menjawab, "Ke pasar." Umar berkata, "Bagaimana mungkin Anda melakukannya, padahal Anda telah memegang jabatan sebagai pemimpin kaum muslimin?" Abu Bakar menjawab, "Lalu dari mana aku akan memberikan nafkah untuk keluargaku?" Umar berkata, "Pergilah kepada Abu Ubaidah (pengelola Baitul Mal), agar ia menetapkan sesuatu untukmu." Keduanya pun pergi menemui Abu Ubaidah, yang segera menetapkan santunan (ta'widh) yang cukup untuk Khalifah Abu Bakar, sesuai dengan kebutuhan seseorang secara sederhana, yakni 4.000 dirham setahun yang diambil dan Baitul Mal.

Menjelang ajalnya tiba, karena khawatir terhadap santunan yang diterimanya dari Baitul Mal, Abu Bakar berpesan kepada keluarganya untuk

---

<sup>7</sup> Zallum, *Sistem Keuangan*, 83

mengembalikan santunan yang pernah diterimanya dari Baitul Mal sejumlah 8.000 dirham<sup>8</sup>. Ketika keluarga Abu Bakar mengembalikan uang tersebut setelah beliau meninggal, Umar berkomentar, “Semoga Allah merahmati Abu Bakar. Ia telah benar-benar membuat payah orang-orang yang datang setelahnya.” Artinya, sikap Abu Bakar yang mengembalikan uang tersebut merupakan sikap yang berat untuk diikuti dan dilaksanakan oleh para Khalifah generasi sesudahnya<sup>9</sup>.

### **c. Masa Khalifah Umar bin Khaththab (13-23 H/634-644 M)**

Pada masa Umar bin Khaththab menjadikhalifa kondisi yang di warisi dari abu bakr adalah kondisi yang sangat sederhana, sampai sampi kantor kas negara berada di rumah Abu Bakr, dan seluruh harta ini tergunakan tanpa ada sisa, sampai ada riwayat yang menyatakan ”Setelah Abu Bakar wafat dan Umar bin Khaththab menjadi Khalifah, beliau mengumpulkan para bendaharawan kemudian masuk ke rumah Abu Bakar dan membuka Baitul Mal. Ternyata Umar hanya mendapatkan satu dinar saja, yang terjatuh dari kantungnya”. Akan tetapi seiring dengan semakin meredeupnya pemerintahan Kisro dan Romawi yang di iringi tunduknya sebagian wilayah dari dua kekaisaran tersebut semakin menambah aliran harta Ghanimah ke Baitul mal di madinah, untuk itu Umar bin khaththab membangun sebuah rumah khusus untuk menyimpan harta, membentuk diwan-diwannya (kantor-kantornya), mengangkat para penulisnya, menetapkan gaji-gaji dari harta Baitul Mal, serta membangun angkatan perang. Kadang kadang ia menyimpan seperlima bagian dari harta ghanimah di masjid dan segera membagi bagikannya. Mengenai mulai banyaknya harta umat ini, Ibnu Abbas pernah mengisahkan :

"Umar pernah memanggilku, ternyata di hadapannya ada setumpuk emas terhampar di hadapannya. Umar lalu berkata : "Kemarilah kalian, aku akan membagikan ini kepada kaum muslimin. Sesungguhnya Allah lebih mengetahui mengapa emas ini ditahan-Nya dari Nabi-Nya dan Abu Bakar, lalu diberikannya kepadaku. Allah pula yang lebih mengetahui apakah dengan emas ini Allah menghendaki kebaikan atau keburukan"

---

<sup>8</sup> AdiWarman Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* (Jakarta: IIT, 2001) 33-34

<sup>9</sup> Dahlan, *Ensiklopedia*, 1999

Selama memerintah, Umar bin Khaththab tetap memelihara Baitul Mal secara hati-hati, menerima pemasukan dan sesuatu yang halal sesuai dengan aturan syariat dan mendistribusikannya kepada yang berhak menerimanya. Dalam salah satu pidatonya, yang dicatat oleh Ibnu Kasir (700-774 H/1300-1373 M), penulis sejarah dan mufasir, tentang hak seorang Khalifah dalam Baitul Mal, Umar berkata, “Tidak dihalalkan bagiku dari harta milik Allah ini melainkan dua potong pakaian musim panas dan sepotong pakaian musim dingin serta uang yang cukup untuk kehidupan sehari-hari seseorang di antara orang-orang Kuraisy biasa, dan aku adalah seorang biasa seperti kebanyakan kaum muslimin.”<sup>10</sup>

#### **d. Masa Khalifah Utsman bin Affan (23-35 H/644-656 M)**

Kondisi yang sama juga berlaku pada masa Utsman bin Affan. Namun, karena pengaruh yang besar dan kaum keluarganya, tindakan Usman banyak mendapatkan protes dari umat dalam pengelolaan Baitul Mal. Dalam hal ini, Ibnu Sa’ad menukulkan ucapan Ibnu Syihab Az Zuhri (51-123 H/670-742 M), seorang yang sangat besar jasanya dalam mengumpulkan hadis, yang menyatakan, “Usman telah mengangkat sanak kerabat dan keluarganya dalam jabatan-jabatan tertentu pada enam tahun terakhir dari masa pemerintahannya. Ia memberikan khumus (seperlima ghanimah) kepada Marwan (kelak menjadi Khalifah ke-4 Bani Umayyah), memerintah antara 684-685 M penghasilan Mesir serta memberikan harta yang banyak sekali kepada kerabatnya dan Ia (Usman) menafsirkan tindakannya itu sebagai suatu bentuk silaturahmi yang diperintahkan oleh Allah SWT. Ia juga menggunakan harta dan meminjamnya dari Baitul Mal sambil berkata, ‘Abu Bakar dan Umar tidak mengambil hak mereka dari Baitul Mal, sedangkan aku telah mengambilnya dan membagi-bagikannya kepada sementara sanak kerabatku.’ Itulah sebab rakyat memprotesnya.”<sup>11</sup>

#### **e. Masa Khalifah Ali bin Abi Thalib (35-40 H/656-661 M)**

---

<sup>10</sup> Dahlan, *Ensiklopedia*, 1999

<sup>11</sup> Dahlan, *Ensiklopedia*, 1999

Pada masa pemerintahan Ali bin Abi Talib, kondisi Baitul Mal ditempatkan kembali pada posisi yang sebelumnya. Ali, yang juga mendapat santunan dari Baitul Mal, seperti disebutkan oleh Ibnu Kasir, mendapatkan jatah pakaian yang hanya bisa menutupi tubuh sampai separo kakinya, dan sering bajunya itu penuh dengan tambalan.

Ketika berkobar peperangan antara Ali bin Abi Talib dan Mu'awiyah bin Abu Sufyan (khalifah pertama Bani Umayyah), orang-orang yang dekat di sekitar Ali menyarankan Ali agar mengambil dana dari Baitul Mal sebagai hadiah bagi orang-orang yang membantunya. Tujuannya untuk mempertahankan diri Ali sendiri dan kaum muslimin. Mendengar ucapan itu, Ali sangat marah dan berkata, "Apakah kalian memerintahkan aku untuk mencari kemenangan dengan kezaliman? Demi Allah, aku tidak akan melakukannya selama matahari masih terbit dan selama masih ada bintang di langit."<sup>12</sup>

#### **f. Masa Khalifah-Khalifah Sesudahnya**

Ketika Dunia Islam berada di bawah kepemimpinan Khilafah Bani Umayyah, kondisi Baitul Mal berubah. Al Maududi menyebutkan, jika pada masa sebelumnya Baitul Mal dikelola dengan penuh kehati-hatian sebagai amanat Allah SWT dan amanat rakyat, maka pada masa pemerintahan Bani Umayyah Baitul Mal berada sepenuhnya di bawah kekuasaan Khalifah tanpa dapat dipertanyakan atau dikritik oleh rakyat<sup>13</sup>.

Keadaan di atas berlangsung sampai datangnya Khalifah ke-8 Bani Umayyah, yakni Umar bin Abdul Aziz (memerintah 717-720 M). Umar berupaya untuk membersihkan Baitul Mal dari pemasukan harta yang tidak halal dan berusaha mendistribusikannya kepada yang berhak menerimanya. Umar membuat perhitungan dengan para Amir bawahannya agar mereka mengembalikan harta yang sebelumnya bersumber dari sesuatu yang tidak sah. Di samping itu, Umar sendiri mengembalikan milik pribadinya sendiri, yang waktu itu berjumlah sekitar 40.000 dinar setahun, ke Baitul Mal. Harta tersebut diperoleh dan warisan ayahnya, Abdul Aziz bin Marwan. Di antara harta itu terdapat perkampungan Fadak, desa di sebelah utara Mekah, yang

---

<sup>12</sup> Dahlan, *Ensiklopedia*, 1999

<sup>13</sup> Dahlan, *Ensiklopedia*, 1999

sejak Nabi SAW wafat dijadikan milik negara. Namun, Marwan bin Hakam (khalifah ke-4 Bani Umayyah, memerintah 684-685 M) telah memasukkan harta tersebut sebagai milik pribadinya dan mewariskannya kepada anak-anaknya<sup>14</sup>.

Akan tetapi, kondisi Baitul Mal yang telah dikembalikan oleh Umar bin Abdul Aziz kepada posisi yang sebenarnya itu tidak dapat bertahan lama. Keserakahan para penguasa telah meruntuhkan sendi-sendi Baitul Mal, dan keadaan demikian berkepanjangan sampai masa Kekhilafahan Bani Abbasiyah. Dalam keadaan demikian, tidak sedikit kritik yang datang dan ulama, namun semuanya diabaikan, atau ulama itu sendiri yang diintimidasi agar tutup mulut. Imam Abu Hanifah, pendiri Madzhab Hanafi, mengemukakan tindakan Abu Ja'far Al Mansur (khalifah ke-2 Bani Abbasiyah, memerintah 754-775 M), yang dipandanginya berbuat zalim dalam pemerintahannya dan berlaku curang dalam pengelolaan Baitul Mal dengan memberikan hadiah kepada banyak orang yang dekat dengannya. Imam Abu Hanifah menolak bingkisan dan Khalifah Al Mansur. Tentang sikapnya itu Imam Abu Hanifah menjelaskan, "Amirul Mukminin tidak memberiku dari hartanya sendiri. Ia memberiku dari Baitul Mal, milik kaum muslimin, sedangkan aku tidak memiliki hak darinya. Oleh sebab itu, aku menolaknya. Sekiranya Ia memberiku dari hartanya sendiri, niscaya aku akan menerimanya."

### **Tata Organisasi dan Kearsipan Baitul Mal dalam Sejarah**

Dalam sejarah Baitul Mal, khususnya yang berkenaan dengan tata organisasi dan administrasinya, dikenal istilah Diwan. Diwan adalah tempat di mana para penulis/sekretaris Baitul Mal berada dan tempat untuk menyimpan arsip-arsip. Istilah Diwan kadang juga dipakai dalam arti arsip-arsip itu sendiri, karena memang terdapat saling keterkaitan antara kedua makna bagi kata Diwan ini. Ringkasnya, Diwan dapat berarti Sekretariat Baitul Mal, atau arsip Baitul Mal, atau berfungsi sebagai departemen keuangan untuk pemerintahan saat ini.

### **Diwan-Diwan Baitul Mal yang Paling Awal Terbentuk**

---

<sup>14</sup> Dahlan, *Ensiklopedia*, 1999

Pembentukan diwan-diwan Baitul Mal yang pertama kali, yang telah dikhususkan sebagai tempat untuk menyimpan arsip-arsipnya, terjadi pada masa kekhilafahan Umar bin Al Khaththab, yaitu pada tahun 20 Hijriyah. Menurut Abdul Qadim Zallum dalam bukunya *al-Amwal fi Daulah al-Khilafah* Pada masa Rasulullah SAW, telah dibentuk dewan pengurus baitul mal meskipun bentuknya belum kompleks diantaranya Rasulullah mendistribusikan harta umat dalam beberapa divisi dengan mengangkat:

1. Muaiqib bin Abi Fatimah Ad Dausiy sebagai penulis harta ghanimah
2. Az Zubair bin Al Awwam sebagai penulis harta zakat
3. Hudzaifah bin Al Yaman sebagai penulis taksiran panen hasil pertanian Hijaz
4. Abdullah bin Ruwahah sebagai penulis taksiran panen hasil pertanian Khaibar
5. Al Mughirah bin Syu'bah sebagai penulis hutang piutang dan mua'malat yang dilakukan negara, serta
6. Abdullah bin Arqam sebagai penulis urusan masyarakat yang berkenaan dengan kepentingan kabilah-kabilah mereka dan kondisi sumber-sumber air mereka

Namun demikian pada saat itu belum ada Diwan-Diwan Baitul Mal, baik dalam arti arsip maupun kantor/tempat tertentu yang dikhususkan untuk penyimpanan arsip maupun ruangan bagi para penulis. Keadaan seperti ini juga terjadi pada masa kekhilafahan Abu Bakar. Pada saat Umar bin Al Khaththab menjadi Khalifah dan sejalan dengan semakin gencarnya penaklukan-penaklukan yang menghasilkan banyak harta, dirasakanlah tuntutan untuk membentuk Diwan-Diwan Baitul Mal, menulis arsip-arsipnya, dan membangun tempat-tempat khusus untuk menulis dan menyimpan arsip-arsip tersebut.

Diwan diwan yang dibangun adalah:

*Diwan Al 'Atha' wal Jund* yaitu Diwan untuk pemberian harta dan angkatan bersenjata. Seluruhnya ditulis dalam bahasa Arab.

*Diwan Al Istifa' wa Jibayatul Amwal* Adapun Diwan untuk pemasukan dan pemungutan harta, tidak ditulis dalam Bahasa Arab, tetapi ditulis dalam bahasa wilayah masing-masing, misalnya Diwan Irak ditulis dalam Bahasa Persia, sebagaimana yang terjadi pada masa Persia sebelumnya. Demikian juga negeri-

negeri lain yang dulunya tunduk kepada kekuasaan Persia, Diwan yang mencatat pemasukan kharaj, jizyah, dan pemungutan hartanya ditulis dalam bahasa Persia. Adapun untuk negeri Syam dan daerah-daerah yang dulunya tunduk kepada kekuasaan Romawi, maka Diwannya ditulis dalam bahasa Romawi. Mekanisme penulisan ini terus berlangsung sampai masa Khalifah Abdul Malik bin Marwan dari Bani Umayyah. Pada tahun 81 H, Diwan yang mencatat segala sesuatu mengenai urusan harta negeri Syam, diubah penulisannya dengan bahasa Arab.

Dengan mekanisme pencatatan dan pengeluaran yang begitu detail Umar membuat terobosan pemerintah dengan membuat 45 inovasi yang terekam oleh Abu Hilal al-'Askari's dalam *Kitab al-Awa'il* ("Buku pertama") dan Tabari's *Tarikh*<sup>15</sup>, akan tetapi penulis hanya mencantumkan 16 Inovasi yang berkaitan dengan Institusional kekhilafan sebagai institusi politik pemerintahan.

**Table 1. 15 Inovasi Umar Ibn Khattab menurut Abu Hilal al-'Askari's**

1. Mendirikan <i>Bayt al-mâl</i> sebagai Kas Negara	2. Mendirikan Lembaga Peradilan dan mengangkat Hakim
3. Menggunakan Gelar Kenegaraan <i>Amîr al-Mu'minîn</i>	4. Mengkoordinir angkatan Perang dalam satu Struktur Komando
5. Menggaji para Tentara	6. Mendirikan lembaga pemungut pajak atas tanah
7. Membagai bagian negara ke dalam beberapa Propinsi	8. Pajak atas hasil Laut dan insentip bagi petugasnya
9. Membangun struktur Penjara	10. Membudayakan Turba untuk mengetahui kondisi rakyat
11. Membangun Struktur Kepolisian	12. Membangun Struktur Barrak tentara
13. Melarang perbudakan di dunia Arab	14. Memformulasikan Hukum <i>qiyâs</i>
15. Memperjelas Hukum Waris dan pembagiannya	16. Membangun Sekolah dan memberikan Tunjangan biaya bagi pengajarnya.

## Prinsip Pengelolaan Harta Baitul Mal

Pengeluaran atau penggunaan harta Baitul Mal menurut uraian Taqiyyuddin An

<sup>15</sup> [www.geocities.com/WestHollywood/Park/6443/Caliph/caliph2.htm](http://www.geocities.com/WestHollywood/Park/6443/Caliph/caliph2.htm) - 26k -

Nabhani ditetapkan berdasarkan enam kaidah berikut, yang didasarkan pada kategori tatacara pengelolaan harta :

1. Harta yang mempunyai kas khusus dalam Baitul Mal, yaitu harta zakat. Harta tersebut adalah hak delapan ashnaf yang akan diberikan kepada mereka, bila harta tersebut ada. Apabila harta dari bagian zakat tersebut ada pada Baitul Mal, maka pembagiannya diberikan pada delapan ashnaf yang disebutkan di dalam Al Qur'an sebagai pihak yang berhak atas zakat, serta wajib diberikan kepada mereka. Apabila harta tersebut tidak ada, maka kepemilikan terhadap harta tersebut bagi orang yang berhak mendapatkan bagian tadi telah gugur. Dengan kata lain, bila di dalam Baitul Mal tidak terdapat harta dari bagian zakat tersebut, maka tidak seorang pun dari delapan ashnaf tadi yang berhak mendapatkan bagian zakat. Dan tidak akan dicarikan pinjaman untuk membayar zakat tersebut, berapapun jumlah hasil pengumpulannya.
2. Harta yang diberikan Baitul Mal untuk menanggulangi terjadinya kekurangan, serta untuk melaksanakan kewajiban jihad. Misalnya nafkah untuk para fakir miskin dan ibnu sabil, serta nafkah untuk keperluan jihad. Hak mendapatkan pemberian untuk keperluan ini tidak ditentukan berdasarkan adanya harta tersebut. Jadi hak tersebut merupakan hak yang bersifat tetap, baik harta tersebut ada maupun tidak ada di dalam Baitul Mal. Apabila harta tersebut ada, maka seketika itu wajib diberikan. Apabila tidak ada, lalu dikhawatirkan akan terjadi kerusakan/mafsadat karena pemberiannya ditunda, maka negara bisa meminjam harta untuk dibagikan seketika itu juga, berapapun hasil pengumpulan harta tersebut dari kaum muslimin, lalu dilunasi oleh negara. Namun, apabila tidak khawatir terjadi kerusakan, diberlakukanlah kaidah "fa nazhiratun ila maisarah." (maka hendaklah kita menunggu, sampai ada kelapangan/kecukupan harta). Pembagian harta bisa ditunda, hingga terkumpul dalam jumlah cukup, baru setelah itu diserahkan kepada yang berhak.
3. Harta yang diberikan Baitul Mal sebagai suatu pengganti/kompensasi (badal/ujrah), yaitu harta yang menjadi hak orang-orang yang telah memberikan jasa, seperti gaji para tentara, pegawai negeri, hakim, tenaga edukatif, dan sebagainya. Hak mendapatkan pemberian ini tidak ditentukan berdasarkan adanya harta tersebut. Jadi hak tersebut merupakan hak yang

bersifat tetap, baik harta tersebut ada maupun tidak ada di dalam Baitul Mal. Apabila harta tersebut ada, maka seketika itu wajib diberikan. Apabila tidak ada, maka negara wajib mengusahakannya, dengan cara memungut harta yang diwajibkan atas kaum muslimin. Apabila dikhawatirkan akan terjadi kerusakan, bila pemberian tersebut tidak segera diserahkan, maka negara harus meminjam harta untuk diberikan seketika itu juga, berapapun jumlah hasil pengumpulan hartanya dari kaum muslimin, kemudian negara melunasinya. Apabila tidak khawatir akan terjadi kerusakan, maka diberlakukanlah kaidah "fa nazhiratun ila maisarah." (maka hendaklah kita menunggu, sampai ada kelapangan/kecukupan harta) dimana pembagian hartanya bisa ditunda, hingga harta tersebut terkumpul baru setelah itu diserahkan kepada yang berhak.

4. Harta yang dikelola Baitul Mal yang bukan sebagai pengganti/ kompensasi (badal/ujrah), tetapi yang digunakan untuk kemaslahatan dan kemanfaatan secara umum. Misalnya sarana jalan, air, bangunan masjid, sekolah, rumah sakit, dan sarana-sarana lainnya, yang keberadaanya dianggap sebagai sesuatu yang urgen, dimana umat akan mengalami penderitaan/mudharat jika sarana-sarana tersebut tidak ada. Hak mendapatkan pemberian untuk keperluan ini tidak ditentukan berdasarkan adanya harta tersebut. Hak tersebut bersifat tetap, baik pada saat harta tersebut ada maupun tidak. Apabila di dalam Baitul Mal ada harta, maka wajib disalurkan untuk keperluan tersebut. Apabila di dalam Baitul Mal tidak ada harta, maka kewajibannya berpindah kepada umat, sehingga harta tersebut bisa dikumpulkan dari umat secukupnya untuk memenuhi pengeluaran-pengeluaran yang bersifat tetap tersebut.
5. Harta yang diberikan Baitul Mal karena adanya kemaslahatan dan kemanfaatan, bukan sebagai pengganti/kompensasi (badal/ujrah). Hanya saja, umat tidak sampai tertimpa penderitaan/mudharat karena tidak adanya pemberian tersebut. Misalnya pembuatan jalan kedua/alternatif setelah ada jalan yang lain, atau membuka rumah sakit baru sementara dengan adanya rumah sakit yang lain sudah cukup, atau membuka jalan yang dekat, sementara orang-orang bisa menemukan jalan lain yang jauh, ataupun yang lainnya. Hak mendapatkan pemberian ini ditentukan berdasarkan adanya

harta tersebut. Kalau di dalam Baitul Mal terdapat harta, wajib disalurkan untuk keperluan-keperluan tersebut. Apabila di dalam Baitul Mal tidak terdapat harta, maka kewajiban tersebut gugur dari Baitul Mal. Kaum muslimin juga tidak wajib membayar untuk keperluan ini, sebab sejak awal ia tidak wajib bagi kaum muslimin.

6. Harta yang disalurkan Baitul Mal karena adanya unsur kedaruratan, semisal paceklik/kelaparan, angin tofan, gempa bumi, atau serangan musuh. Hak memperoleh pemberian tersebut tidak ditentukan berdasarkan adanya harta tersebut. Jadi merupakan hak yang tetap, baik pada saat harta tersebut ada maupun tidak. Apabila harta tersebut ada, maka wajib disalurkan seketika itu juga. Apabila harta tersebut tidak ada, maka kewajibannya meluas kepada kaum muslimin, sehingga harta tersebut wajib dikumpulkan dari kaum muslimin seketika itu juga. Kemudian harta tersebut diletakkan di dalam Baitul Mal untuk disalurkan kepada yang berhak. Apabila dikhawatirkan akan terjadi penderitaan/mafsadat karena penyalurannya ditunda hingga terkumpul semuanya, negara wajib meminjam harta, lalu meletakkannya dalam Baitul Mal, dan seketika itu disalurkan kepada yang berhak. Kemudian hutang tersebut dibayar oleh negara dari harta yang dikumpulkan dari kaum muslimin.

### **Posisi Baitul mal antara fungsi bank sentral dan Departemen Keuangan**

Dilihat dari definisi dari kajian *historical* diatas maka baitul mal memiliki dua pendekatan untuk konteks kekinian yaitu sebagai fungsi alat kepanjangan tangannan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan ummat (baca-rakyat) yang di dalamnya terdapat dua yaitu pemasukan dan pengeluaran dimana pengeluaran pemerintah terbagi menjadi dua Belanja pemerintah yang terdiri dari belanja barang dan jasa seperti, belanja militer, gaji pegawai negeri, pembangunan infrastruktur, Transfer payment dari pemerintah yang berupa subsidi, JPS dan sebagainya. Dengan ini Kebijakan fiscal adalah upaya dalam menekan fluktuasi siklus bisnis, dan ikut berperan dalam menjaga pertumbuhan ekonomi, penggunaan tenaga kerja yang

tinggi, bebas dari laju inflasi yang tinggi dan berubah-ubah<sup>16</sup>. Peristiwa penghimpunan dana masyarakat oleh pemerintah dan pendayagunaannya inilah yang disebut dengan Kebijakan Fiskal. Dalam Sistem Ekonomi Islam, kebijakan fiskal merupakan suatu kewajiban negara dan menjadi hak rakyat sebagai wujud *ri'ayatusy syu'un* sehingga kebijakan fiskal bukanlah semata-mata sebagai suatu kebutuhan untuk perbaikan ekonomi maupun untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Juga kebijakan fiskal dalam Sistem Ekonomi Islam tidak bertumpu pada pertumbuhan ekonomi seperti dalam Sistem Ekonomi Konvensional tetapi mengacu pada penciptaan mekanisme distribusi ekonomi yang adil, karena hakikat permasalahan ekonomi yang melanda umat manusia adalah berasal dari bagaimana distribusi harta di tengah-tengah masyarakat terjadi.

Latar belakang pengambilan Kebijakan Ekonomi (baik kebijakan fiskal maupun kebijakan Moneter) menurut Monzer Kahf ada tiga yaitu:<sup>17</sup>

#### 1. Maksimalisasi Tingkat Pemanfaatan Sumber Daya

Ini adalah tujuan utama pembangunan untuk memaksimalkan manfaat dari sumber daya yang di miliki oleh suatu negara, disini pemerintah islam memiliki tanggung jawab dengan 3 dasar yaitu:

- a. pemerintah di tuntutan untuk menjamin standar hidup minim bagi semua warga negaranya
- b. Pemerintah diwajibkan menggunakan sebagian sumber yang di perolehnya untuk kegiatan penyiaran pesan islam ke seluruh dunia
- c. Pemerintah wajib membangun negara dan masyarakat yang kuat sehingga mampu mempertahankan posisi ideologinya secara efektif di arena Internasional

#### 2. Meminimalisasi Kesenjangan Distributif

Meminimalisasi kesenjangan distributif merupakan tujuan ekonomi, yang didasarkan kepada Al quran dan sunnah yang berkaitan dengan perilaku konsumtif dan perilaku dermawan dengan di dasarkan kepada kesamaan

---

<sup>16</sup> [www.geocities.com/WestHollywood/Park/6443/Caliph/caliph2.htm](http://www.geocities.com/WestHollywood/Park/6443/Caliph/caliph2.htm) - 26k -

<sup>17</sup> Monzer Kahf, *Ekonomi Islam*, (The Islamic Economy: Analitical of he Functioning of the Islamic Economic System), alih bahasa Machnun Husein, Cet I ( Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1995)136-138 konsepsi Monzer kahf ini penulis tafsirkan bahwa tujuan kebijakan adalah mengedepankan pada prinsip keadilan dan pemertaan, sehingga kebijakan yang akan diambil harus mempertimbangkan hal ini dan baru kemudian di terapkan.

harga diri dan persaudaraan dan tidak dikehendakinya pemusatan harta dan penghasilan pada sejumlah kecil orang.

Sebagaimana ayat berikut:

*“...Supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu...”* (QS. Al-Hasyr: 7)

*“...Dan orang-orang yang menyimpan emas dan perak dan tidak menafkahkannya pada jalan Allah, maka beritahukanlah kepada mereka, (bahwa mereka akan mendapat) siksa yang pedih.”* (QS. At-Taubah: 34)

### 3. Sebagai Pelaksana Aturan main oleh unit unit ekonomi

Aturan main ini merupakan produk dari ekonomi politik, dimana di ciptakan satu perangkat peraturan pelengkap yang berdasarkan Al Quran dan Sunnah untuk menjaga kelangsungan perekonomian.

Alat alat utama yang digunakan dalam mengkontrol perekonomian adalah :

1. Alat alat moneter, yang mencakup, penciptaan mata uang, pengelolaan nilai tukar, pola penggalangan dana masyarakat yang bebas riba, penentuan sistem lembaga keuangan yang bebas riba, termasuk didalamnya pendistribusian pinjaman kredit dan perangkat yang menjamin keberlangsungannya
2. Alat alat fiskal, yang mencakup seluruh usaha dalam mengumpulkan dana masyarakat baik itu zakat, pajak dan sebagainya dan seluruh usaha pemerintah dalam mengeluarkan pembiayaan negara baik itu untuk belanja maupun untuk transfer pembayaran ataupun pemberian subsidi.

Dari yang di utarakan oleh Monzer kaf diatas selayaknya sesuai dengan hubungan bank sentral dan pemerintah yang mana dapat dilihat sebagai <sup>18</sup>:

- Sebagai pemegang kas pemerintah
- Sebagai wakil pemerintah dalam berhubungan dengan pihak *creditor* luar negeri

---

<sup>18</sup> Pelatihan kurikulum kebanksentralan oleh Bank Indonesia di Universitas Airlangga pada tanggal 6-7 agustus 2004

- *Counterpart* pemerintah dalam menetapkan sasaran inflasi, penerbitan surat hutang pemerintah dan penetapan asumsi-asumsi makro ekonomi dengan penyusunan APBN

## **Kesimpulan**

Dari uraian diatas dapat dilihat fungsi kelembagaan dari baitumal dan kinerja dari baitumall. Yang mana bisa dibayangkan bagaimana baitumall mengatur tentang sumber sumber pembiayaan Negara dan bagaimana mengatur belanja Negara. Dari sini sangat terlihat pentingnya dan strategisnya baitumall bagi pemerintahan. Dengan Baitulmal, harta-harta dikumpulkan dan didistribusikan kepada pihak-pihak yang berhak menerimanya. Dengan Baitul Mal, tugas pokok pemerintah akan dapat didukung dan terselenggara dengan sempurna, yaitu menerapkan syari'at Islam di dalam negeri dalam semua aspek kehidupan.

Dengan Membandingkan dengan fungsi Bank Sentral dan Kementerian keuangan maka dapat dilihat pada awal pemerintahan Islam fungsi ini dikelola oleh Baitumall. Dimana baitumall memiliki fungsi Budgeting, Controlling dan Regulating sebagaimana yang dimiliki oleh fungsi Bank Sentral dan Kementrian Keuangan pada pemerintahan modern saat ini.

*Wallahu a' lam bish shawab*

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Aziz Dahlan. et.al.. *Ensiklopedi Hukum Islam*. Cetakan II. PT Ichtiar Baru van Hoeve. Jakarta, 1999.
- Abdul Qadim Zallum, *Sistem Keuangan di Negara Khilafah*, (Al-Amwal fi Daulah al-Khilafah), alih bahasa Ahad S. dkk, cet. I, (Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2002)
- Edi Supangat, *Pengantar Ilmu Keuangan Negara*, Jakarta: PT Garamedia Putaka Utama, 1991.
- Monzer Kahf, *Ekonomi Islam*, (The Islamic Economy: Analitical of he Functioning of the Islamic Economic System), alih bahasa Machnun Husein, Cet I ( Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1995)
- SA. Siddiqi, *Public Finance In Islam*, Lahore :Khasmiri Bazar
- Taqiyyuddin An Nabhani, *An Nizham Al Iqtishadi Fi Al Islam*. Cetakan IV. Beirut: Darul Ummah,1990.
- Yusuf Qaradhawi. *Norma dan Etika Ekonomi Islam*, Jakarta: Gema Insani Press, 1997.
- Pelatihan Kurikulum Kebanksentralan Oleh Bank Indonesia Di Universitas Airlangga Pada Tanggal 6-7 Agustus 2004
- [www.geocities.com/WestHollywood/ Park/6443/Caliph/caliph2.htm](http://www.geocities.com/WestHollywood/Park/6443/Caliph/caliph2.htm) - 26k -