

Menakar Gagasan dan Kerangka Konseptual Penyusunan Rancangan APBN Berbasis Syariah

Hyang Kesumawijaya¹, Deni Kamaludin Yusup², Dedi Suyandi³,
Vemy Suci Asih⁴, Asep Arsyad⁵

¹Program Pascasarjana, UIN Sunan Gunung Djati Bandung. Email: hyang.kesumawijaya@gmail.com

²Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam, UIN Sunan Gunung Djati Bandung. Email: dkyusup@uinsgd.ac.id

³Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam, UIN Sunan Gunung Djati Bandung. Email: dedisuyandi@uinsgd.ac.id

⁴Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam, UIN Sunan Gunung Djati Bandung. Email: vemysuciasih@uinsgd.ac.id

⁵Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam, UIN Sunan Gunung Djati Bandung. Email: aseparsyad@uinsgd.ac.id

Abstrak

Peran negara dalam pembangunan ekonomi yaitu mewujudkan kesejahteraan sosial sesuai dengan tujuan syariah (*al-maqashid al-syari'ah*). Dalam konteks pembangunan ekonomi, setiap negara mengalokasikan sumber-sumber daya yang harus sesuai dengan tujuan syaria'. Oleh karena itu, prinsip keadilan, persamaan, dan keseimbangan menjadi komponen paling esensial dalam merumuskan kebijakan publik (*public policy*). Dalam konteks ini, prinsip kemaslahatan hendaknya menjadi fondasi utama bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat di bidang ekonomi. Paper ini bertujuan untuk mengkaji gagasan dan kerangka konseptual penyusunan rancangan APBN berbasis syariah di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan analisis isi untuk menjelaskan kerangka konseptual APBN berbasis syariah di Indonesia. Paper ini diharapkan memberikan kontribusi untuk mengembangkan dan memperkuat gagasan bagi penyusunan rancangan APBN berbasis syariah, yang mana diharapkan dapat memberikan jalan baru bagi pengelolaan keuangan negara yang lebih transparan, akuntabel, dan sesuai prinsip syariah bagi semua kegiatan pembangunan ekonomi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Kata Kunci: Maqasid al-Syariah, Anggaran Pendapatan Belanja Negara, Pembangunan Ekonomi, Kesejahteraan Sosial.

Abstract

The role of the state in economic development is to realize social welfare in accordance with sharia objectives (*al-maqashid al-syari'ah*). In the context of economic development, each country allocates all resources to be in accordance with the sharia objectives. Therefore, the principles of justice, equality, and balance become the most essential components in formulating public policy. In this context, the principle of *mashlahah* should be the main foundation to fulfill the community needs in the economic field. The aim of the research is to examine the ideas and conceptual framework for the preparation of sharia-based state budgeting designs in Indonesia. This study uses qualitative methods and content analysis to explain the conceptual framework of sharia-based state budgeting in Indonesia. This research is expected to contribute to developing and strengthening ideas for the preparation of sharia-based state budgeting designs, which it is hope providing the new avenues for management of state budgeting to be more transparent, accountable, and in accordance with sharia principles for all economic development activities and to realize public welfare.

Keywords: Maqasid al-Syariah, State Budgeting, Economic Development, Social Welfare.

1. PENDAHULUAN

Agenda utama dari era reformasi untuk mempercepat pembangunan daerah adalah otonomi daerah dan demokratisasi ekonomi. Tema sentral dari kebijaksanaan pembangunan dalam era reformasi adalah mengedepankan paradigma pembangunan manusia yang menempatkan rakyat sebagai pelaku pembangunan dan menempatkan ekonomi daerah sebagai wahana mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam bentuk APBN justru berlawanan arah dengan peran pemerintah yang semestinya mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Fenomena politik anggaran dalam pengelolaan APBN di kalangan DPR yang memiliki wewenang untuk melakukan perubahan anggaran lebih menyebabkan terjadinya korupsi baik secara pribadi maupun kelompok.

Pengurangan kemiskinan menjadi sebuah agenda penting kebijakan pembangunan di Indonesia selama ini. Angka statistik kemiskinan mengalami penurunan dari tahun ke tahun, tetapi tampaknya agenda pengurangan kemiskinan menjadi sebuah proyek besar yang tidak pernah akan selesai. Di masa lalu pengurangan kemiskinan menggunakan pendekatan yang terpusat, *top down*, mobilisasi, seragam dan berbasis proyek yang bersifat *off budget*.

Di Indonesia, melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 pemerintah berupaya (2004-2009) diharapkan dapat menurunkan persentase penduduk miskin menjadi 8,2 persen pada tahun 2009. Pada saat yang sama pemerintah juga telah mengeluarkan Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) yang disusun melalui proses partisipatif dengan melibatkan seluruh stake-holders pembangunan di Indonesia. SNPK mengedepankan pendekatan berbasis hak (*right-based approach*) sebagai pendekatan utama dengan menegaskan pencapaian secara bertahap dan progresif (*progressive realization*) dalam penghormatan (*respect*), perlindungan (*protect*) dan pemenuhan (*fulfill*) hak dasar rakyat, memberikan perhatian terhadap perwujudan kesetaraan dan keadilan gender, serta percepatan pengembangan wilayah.

Sedangkan dalam konteks pengelolaan APBN, pengeluaran pemerintah yang terdapat dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) merupakan salah satu alat kebijakan fiskal pemerintah. Menurut Jaelani (2017), pemerintah dapat menggunakannya untuk mengelola perekonomian negara. APBN pada perkembangannya telah mengalami banyak perubahan struktur. APBN saat ini menggunakan sistem anggaran berbasis kinerja berdasarkan UU Nomor 1 tahun 2004.

Sejak tahun 1969 diterapkan sistem berimbang dan dinamis dalam penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Negara. Sistem anggaran berimbang dan dinamis ini menggantikan sistem anggaran sebelumnya pada masa orde lama yang belum membedakan antara anggaran belanja dengan penerimaan. Perbedaan antara anggaran belanja dengan penerimaan akan mempermudah mengetahui berapa besar anggaran belanja pemerintah untuk sektor publik. Namun demikian, pengelolaan anggaran yang semakin efektif tersebut kurang berpihak pada tujuan pencapaian kesejahteraan masyarakat.

APBN merupakan persoalan pertarungan kekuasaan dan kepentingan yang beragam. APBN menjadi arena kontestasi beragam aktor politik di tingkat pusat yang masing-masing mempunyai kepentingan secara beragam pula. Politik anggaran yang berorientasi pada pengurangan kemiskinan (*pro poor*) dan berpihak kepada kesejahteraan tidak mungkin turun dari langit, tetapi selalu diawali dengan kontestasi politik yang dimenangkan oleh koalisi *pro poor* atas kekuatan *pro elite*.

Karena itu, persoalan-persoalan yang selalu muncul dalam pengelolaan keuangan negara antara lain terkait regulasi nasional tentang pengelolaan keuangan negara melalui APBN, pengelolaan APBN dalam konstalasi politik anggaran dan tinjauan ekonomi Islam, prinsip-prinsip pengelolaan APBN yang menciptakan *pro poor budgeting* atau *pro elite budgeting*, faktor-faktor penyebab terjadinya penyimpangan anggaran dan korupsi dalam pemerintahan dan upaya-upaya pencegahannya, serta nilai strategis pengelolaan APBN dari sisi politik anggaran dan pembangunan di Indonesia.

Mengacu kepada uraian di atas, tulisan ini akan difokuskan untuk menjelaskan bagaimana manajemen APBN dalam sistem anggaran berbasis syariah dalam perspektif ekonomi Islam. Hal ini diharapkan sebagai ikhtiar secara teoritis untuk mengembangkan konsep dan teori ekonomi Islam dalam pengelolaan anggaran pemerintah.

2. KAJIAN PUSTAKA

Studi ini terkait dengan disiplin keuangan publik atau keuangan negara yang menekankan peran pemerintah dalam pengelolaan anggaran untuk kesejahteraan masyarakat. Studi dari Jamzy Zodik (2007) meneliti hubungan pengeluaran pemerintah dan pertumbuhan ekonomi regional. Penelitian ini cukup baik menganalisis pengeluaran pemerintah Indonesia yang berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi regional. Namun, fakta lain tentang korupsi nampaknya tidak diungkapkan. Anton Hermanto Gunawan (1991) dalam *Anggaran Pemerintah dan Inflasi di Indonesia* memberikan penjelasan tentang hubungan anggaran pemerintah dan inflasi di Indonesia. Buku ini sangat relevan untuk mengungkap pola dan sistem pengelolaan APBN di Indonesia, namun hanya menganalisis kondisi ekonomi Indonesia pada masa Orde Baru.

Ani Sri Rahayu (2010) dalam *Pengantar Kebijakan Fiskal* memberikan gambaran tentang kebijakan fiskal yang terkait dengan perpajakan dan pengeluaran pemerintah Indonesia. Buku ini cukup baik menjelaskan struktur APBN dan pengelolaannya sejak masa reformasi, meskipun tidak banyak mengungkap persoalan-persoalan di bidang anggaran.

Tim Pengkajian SPKN BPKN (2002) dalam *Upaya Pencegahan dan Penanggulangan Korupsi pada Pengelolaan APBN/APBD* menjelaskan secara legal dan institusional berbagai praktek korupsi dan upaya pemberantasannya dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Namun demikian, buku ini sangat sederhana dalam mengungkap politik anggaran dan penyimpangannya.

Sedangkan kajian anggaran pemerintah sebagai bagian dari keuangan publik dalam ekonomi Islam dapat ditelusuri antara lain Yasin Ghadi (1994) dalam *al-Amwal wa al-Amlak al-'Ammah fi al-Islam wa Hukm al-'Itida' 'Alaiha*, memberikan analisis hukum Islam tentang keuangan negara (*al-mal al-'am*) yang dihubungkan dengan konsep harta dan pengelolaannya berdasarkan kaidah-kaidah syari'ah.

Mahmud Julaid (1995) dalam *Qira'at fi al-Maliyat al-'Ammah fi al-Islam* melakukan analisis terhadap konsep keuangan publik (*al-maliyat al-'ammah*) dan penerapannya dalam pemerintahan Islam pada masa klasik, namun relevansi pengelolaan keuangan negara dalam konteks pemerintahan sekarang ini tidak cukup memberi penjelasan yang lengkap.

M. Nejatullah Siddiqi (1992) dalam karyanya, *Teaching Public Finance in Islamic Perspective*, menjelaskan secara komprehensif tentang keuangan publik Islam dan penerapannya dalam konteks ekonomi modern di negara-negara muslim. Namun, karena karya ini lebih bercorak "modul" sebagai bahan kuliah, sehingga tidak ditemukan analisis mendalam tentang "diskusi" pengelolaan anggaran dari para pemikir ekonomi Islam.

3. METODE

Untuk menyusun kerangka konseptual rancangan APBN berbasis syariah, peneliti menggunakan metode kualitatif dan pendekatan analisis isi. Sumber data diperoleh dari kajian literatur fikih klasik dan modern, serta teknik dokumentasi yang erat kaitannya dengan penyusunan APBN. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui analisis terhadap berbagai sumber kepustakaan dan dokumen tentang penyusunan APBN berbasis syariah. Analisis dasat dilakukan secara deduktif dan induktif untuk menganalisis data-data yang diperoleh, sehingga dirumuskan kesimpulan.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Pengertian APBN

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. (Pasal 1 angka 7, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003). Merujuk Pasal 12 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, APBN dalam satu tahun anggaran meliputi:

- a. Hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih;
- b. Kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih;
- c. Penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Semua penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan melalui rekening kas umum negara (Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004). Tahun anggaran adalah periode pelaksanaan APBN selama 12 bulan.

Sejak tahun 2000, Indonesia menggunakan tahun kalender sebagai tahun anggaran, yaitu dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Sebelumnya, tahun anggaran dimulai tanggal 1 April sampai dengan 31 Maret tahun berikutnya. Penggunaan tahun kalender sebagai tahun anggaran ini kemudian telah dikukuhkan dalam Undang-Undang Keuangan dan Perbendaharaan Negara (Pasal 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004).

Sebagaimana ditegaskan dalam Bagian Penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai fungsi akuntabilitas, pengeluaran anggaran hendaknya dapat dipertanggungjawabkan dengan menunjukkan hasil (*result*) berupa *outcome* atau setidaknya *output* dari dibelanjakannya dana-dana publik tersebut. Sebagai alat manajemen, sistem penganggaran selayaknya dapat membantu aktivitas berkelanjutan untuk memperbaiki efektifitas dan efisiensi program pemerintah. Sedangkan sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Merujuk Pasal 3 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, APBN mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi. Fungsi dari otorisasi mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

4.2 Peran Negara dalam Menyusun Rancangan APBN

Peran negara sangat diperlukan untuk menganalisis pengelolaan anggaran yang ditujukan untuk kesejahteraan rakyat. Sebab, menurut Mardiasmo, anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Sedangkan penganggaran atau proses penyusunan anggaran adalah proses pengoperasionalan rencana dalam bentuk pengkualifikasian, biasanya dalam bentuk unit moneter, untuk kurun waktu tertentu. Jadi, penganggaran adalah proses atau metoda untuk mempersiapkan suatu anggaran.

Menurut Anthony dan Govindarajan, proses penyusunan anggaran pada dasarnya memiliki 4 tujuan utama yaitu: (1) menyelaraskan dengan rencana strategik, (2) untuk mengkoordinasikan kegiatan dari beberapa bagian dalam organisasi, (3) untuk memberikan tanggungjawab kepada manajer atau pimpinan, guna mengotorisasi jumlah dana yang dapat digunakan, dan untuk memberitahukan hasil yang mereka capai, serta (4) untuk mencapai kerjasama.

Karena demikian, pemerintah yang berkewajiban mengelola anggaran bila dilihat dari peran dan fungsi ekonomi menjadi perdebatan di kalangan ekonom sosialis dan kapitalis. David Osborne and Ted Gaebler (1992), peran dan fungsi pemerintah tersebut terkait dengan adanya upaya pencapaian tujuan pembangunan ekonomi berupa tingkat kesejahteraan masyarakat yang optimal. Namun demikian, perlu tidaknya turut campur pemerintah dalam mencapai tujuan tersebut diperdebatkan oleh sosialisme dan kapitalisme.

Kapitalisme yang memiliki semangat liberal dalam bentuk yang murni menganggap pemerintah tidak perlu ikut campur dalam perekonomian kecuali terkait dengan aturan-aturan yang tidak ditentukan oleh setiap individu pelaku ekonomi. Dalam hal ini, setiap orang memiliki kebebasan secara mutlak untuk mengatur dirinya sendiri, termasuk dalam aspek ekonomi.

Para ekonom klasik yang dimotori Adam Smith (1977) menilai bahwa pemerintah memiliki tiga fungsi, yaitu bidang pertahanan dan keamanan, keadilan sosial (tertib hukum), dan pekerjaan umum (sosial). Aliran ini menganggap bahwa hal penting bagi pemerintah adalah tidak melakukan aktivitas yang dikerjakan oleh para individu, melainkan pemerintah hanya melakukan kegiatan ekonomi yang sama sekali tidak pernah dilakukan oleh individu atau sektor swasta baik secara perorangan maupun bersama-sama.

John Stuart Mill (1921) memberikan analisis bahwa konsep di atas dapat dianalisis melalui keberadaan perusahaan. Perusahaan lebih baik dijalankan oleh sektor swasta yang memang sudah tertarik untuk mengusahakannya dan membiarkan usaha-usaha tersebut tanpa ada campur tangan pemerintah, hanya saja memang ada beberapa pengecualiannya.

Sedangkan dalam sistem ekonomi sosialis tidak dikehendaki adanya kebebasan individu, sehingga kegiatan perekonomian harus dikuasai pemerintah sebagai institusi atau lembaga

yang mewakili para individu. Peran pemerintah dalam mengatur perekonomian tersebut untuk mengatur perencanaan dan penggunaan faktor-faktor produksi, melaksanakan kegiatan produksi, dan mengatur distribusi barang-barang konsumsi, mengatur pendidikan serta kesehatan, dan lain sebagainya.

Teori peran ekonomi pemerintah ini lebih lanjut akan digunakan untuk menganalisis pengelolaan APBN dari perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggung jawabannya, sekaligus keterkaitan dengan adanya penyimpangan-penyimpangan di bidang anggaran. Secara umum, politik anggaran pemerintah ini tidak dapat dilepaskan dari pengaruh globalisasi di bidang ekonomi, termasuk pasar bebas. Pengelolaan anggaran yang tidak transparan dan akuntabilitas oleh pemerintah akan menyebabkan kondisi ekonomi semakin terpuruk dan tertinggal negara lain. Karena itu, APBN yang dikelola pemerintah dalam menjalankan pembangunan seharusnya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, sekaligus berperan dalam mengokohkan nilai-nilai dan budaya bangsa Indonesia.

4.3 Merespon Gagasan Penyusunan Rancangan APBN Berbasis Syariah

Dalam rangka akuntabilitas penataan keuangan negara, penyusunan keuangan negara mengacu pada norma-norma dan prinsip-prinsip sebagai berikut: *pertama*, transparansi dan akuntabilitas keuangan negara. Transparansi tentang keuangan negara merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggung jawab (Bappenas, 2002). Mengingat penanganan pemerintah merupakan salah satu sarana evaluasi pencapaian kinerja dan tanggung jawab pemerintah mensejahterakan masyarakat, maka keuangan negara harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Selain itu setiap dana yang diperoleh, penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan (Tjokroamidjojo, 1995).

Kedua, disiplin keuangan negara. Keuangan negara yang disusun harus dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dipertanggungjawabkan. Pemilihan antara belanja yang bersifat rutin dengan belanja yang bersifat pembangunan/modal harus diklasifikasikan secara jelas, agar tidak terjadi percampuradukan kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicari untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja (Hakim, 2006).

Ketiga, keadilan keuangan negara. Pembiayaan pemerintah dapat dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat, untuk itu pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan.

Keempat, efisiensi dan efektivitas keuangan negara. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.

Kelima, format keuangan negara. Pada dasarnya keuangan negara disusun berdasarkan format anggaran deficit (*deficit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja

mengakibatkan terjadinya surplus atau deficit anggaran. Apabila terjadi surplus, negara dapat membentuk dana cadangan, sedangkan bila terjadi defisit, dapat ditutupi melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi negarasesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Kuangan negara yang disusun dengan pendekatan kinerja memuat hal-hal sebagai berikut: sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja, standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan, dan bagian pendapatan keuangan negara yang membiayai administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal/pembangunan.

Untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah tersebut, maka dikembangkan standar analisis belanja, tolok ukur kinerja dan standar biaya. Standar analisis belanja adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan, dan yang dimaksud dengan tolok ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit organisasi perangkat pemerintah sedangkan yang dimaksud dengan standar biaya adalah harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing daerah.

Sebagai ilustrasi, menurut al-Mawardi (t.th), pendapatan pemerintah yang ada pada kas negara disimpan dalam pos-pos terpisah (administrasi sistemik) dan dibelanjakan berdasarkan kebutuhannya masing-masing. Jika pos kategori tertentu tidak mencukupi untuk memenuhi pembelanjaan yang ditencanakan oleh kategori tersebut, penguasa dapat meminjam anggaran belanja dari pos lain. Sistem administrasi keuangan awal adalah apa yang sekarang dikenal dengan federalisme keuangan. Operasi keuangan dilakukan, secara umum, oleh unit keuangan lokal di cabang-cabang provinsinya. Pendapatan dari masing-masing provinsi digunakan untuk memenuhi pembiayaan provinsi tersebut. Jika pembiayaan lokal tersebut lebih kecil dari pendapatan lokal, gubernur mengirim sisanya ke keuangan pusat. Di sisi lain, jika pembiayaan melampaui pendapatan, kelebihan dari provinsi lain atau keuangan pusat dialihkan untuk memenuhi kekurangan tersebut.

Dengan demikian, sistem pendistribusian harta yang menjadi tanggung jawab lembaga keuangan negara dikelola berdasarkan kondisi keuangan yang ada dan wewenang lembaga ini dalam mendistribusikannya sesuai dengan tujuan masing-masing. Bagi Al-Mawardi, tanggungjawab institusi keuangan atas penerimaan negara harus didistribusikan untuk kepentingan masyarakat. Dalam pandangannya, harta yang menjadi hak institusi keuangan diklasifikasikan menjadi dua bagian, yaitu harta yang hanya disimpan dalam perbendaharaan kas negara untuk tujuan tertentu, dan harta yang menjadi aset keuangan pemerintah yang diperoleh dari berbagai sumber penerimaan negara.

Adapun prinsip pengeluaran negara yang harus dipertimbangkan meliputi akuntabilitas dan *value of money*, kejujuran dalam penataan keuangan negara, transparansi dan pengendalian.

1. Akuntabilitas

Akuntabilitas pengeluaran negara adalah kewajiban pemerintah untuk memberikan sebuah pertanggungjawaban, menyajikan dan melaporkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan menggunakan uang publik, kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggung-jawaban tersebut (DPR dan masyarakat luas). Aspek penting yang harus dipertimbangkan oleh para manajer pemerintah adalah: (a) Aspek legalitas pengeluaran negara yaitu setiap transaksi pengeluaran yang dilakukan harus dapat dilacak otoritas legalnya; b) Pengelolaan (*stewardship*) atas pengeluaran negara yang baik, perlindungan aset fisik dan finansial, mencegah terjadinya pemborosan dan salah urus.

Adapun prinsip-prinsip akuntabilitas pengeluaran negara adalah: (1) Adanya sistem akuntansi dan sistem kemampuan negara yang dapat menjamin bahwa pengeluaran negara dilakukan secara konsisten sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (2) Pengeluaran negara dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan; dan (3) Pengeluaran negara yang dilakukan dapat berorientasi pada pencapaian visi, misi, hasil dan manfaat yang akan diperoleh (David Osborne & Ted Gaebler, 1992).

2. *Value for Money*

Pengeluaran negara harus berdasarkan konsep *value of money*, seperti ditegaskan McKinney (1986) dan Musgrave & Musgrave (1989), yaitu: *pertama*, ekonomi, adalah hubungan antara pasar (nilai uang) dan masukan (*input*). Ekonomi adalah praktek pembelian barang dan jasa pada kualitas yang diinginkan dan pada harga terbaik yang memungkinkan. Sesuatu kegiatan operasional dikatakan ekonomis bila dapat menghilangkan atau mengurangi biaya yang dianggap tidak perlu.

kedua, efisiensi, berhubungan erat dengan konsep efektivitas, yaitu rasio yang membandingkan antara *output* yang dihasilkan terhadap *input* yang digunakan. Proses kegiatan operasional dapat dikatakan dilakukan secara efisien apabila suatu target kinerja tertentu (*outcome*) dapat dicapai dengan menggunakan sumber daya dan biaya yang serendah-rendahnya;

ketiga, *efektivitas*, merupakan kaitan atau hubungan antara keluaran suatu pusat pertanggungjawaban dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapainya. Efektivitas dalam pemerintahan dapat diartikan penyelesaiannya kegiatan tepat pada waktunya dan di dalam batas anggaran yang tersedia, dapat berarti pula mencapai tujuan dan sasaran seperti apa yang telah direncanakan.

Aspek lain yang penting dari pengelolaan keuangan negara berupa pertanggungjawaban. Pertanggungjawaban merupakan ujung dari siklus anggaran setelah perencanaan dan pelaksanaan. Kata-kata kunci dalam pertanggungjawaban dalam evaluasi, evaluasi kinerja, dan akuntabilitas. Evaluasi kinerja kebijakan pada hakikatnya dilakukan untuk mengetahui ketepatan dan efektivitas baik kebijakan itu sendiri maupun sistem dan proses pelaksanaannya, agar dapat dilakukan langkah-langkah tindak lanjut untuk menghindari “biaya” (kemungkinan kemubaziran) yang lebih besar atau untuk mencapai “manfaat” yang lebih baik. Essensi evaluasi kinerja adalah perbandingan yang menyangkut kinerja dan tingkat efektivitas baik kebijakan maupun sistem dan proses pelaksanaan yang berkembang dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi atau dalam mencapai tujuan yang ditetapkan (Jaelani, 2014).

Evaluasi kinerja yang dilakukan dalam rangka pemantauan pada pokoknya adalah menyediakan informasi bagi para pengelola kebijakan dan pembuat kebijakan mengenai ketepatan dan efektivitas kebijakan dan sistem serta proses pelaksanaannya, agar dapat dilakukan tindak lanjut ini apabila secara aktual ternyata ada hal-hal yang perlu dikoreksi baik pada kebijakan atau pun pada sistem dan proses pelaksanaannya.

Langkah dan tujuan serupa juga dilakukan dalam rangka *pengawasan internal*, karena sebenarnya pemantauan merupakan bagian dari kegiatan *pengendalian internal* yang diperlukan untuk peningkatan efektivitas manajemen, peningkatan efisiensi pemanfaatan sumber-sumber, dan perbaikan-perbaikan lainnya ke depan yang dapat meliputi kebijakan dan sistem serta proses pelaksanaannya, dengan kemungkinan terminasi atau pun ekstensi dan modifikasi kebijakan yang dilaksanakan. Evaluasi kinerja pada *pengawasan eksternal*,

dilakukan dengan *tujuan* memberikan gambaran obyektif mengenai ketepatan dan efektivitas kebijakan ataupun sistem serta proses pelaksanaannya, kondisi biaya dan manfaat aktual dari kebijakan, perkembangan berbagai unsur dan indikator kinerja yang dicapai, yang diperlukan sebagai “pertanggungjawaban” atau pun “pertanggunggugatan” (*responsibility and or accountability*) suatu organisasi dalam melaksanakan tugas kelebagaannya. Hal terakhir itu menunjukkan maksud (motif) dilakukannya evaluasi kinerja, yang tentu dipengaruhi pula oleh posisi dan peran lembaga pengawasan eksternal yang melakukan evaluasi tersebut.

Eksplorasi atas pemikiran al-Mawardi terkait dengan pengelolaan keuangan negara dapat dijelaskan bahwa seluruh jenis kekayaan yang menjadi milik masyarakat secara umum dan tidak menjadi milik masyarakat tertentu menjadi bagian dari aset keuangan pemerintah. Dengan demikian, pendapatan yang diperoleh secara sah oleh pemerintah dalam bentuk apapun harus tetap diperuntukkan untuk kebutuhan publik, karena dianggap sebagai aset keuangan pemerintah.

Al-Mawardi mengklasifikasi lebih jauh tanggung jawab negara dalam pengelolaan anggaran ke dalam dua kategori. Kategori pertama, yang harus dibiayai negara, meliputi tanggung-jawab yang disediakan karena nilai-nilai yang diterimanya, yaitu dipergunakan untuk penggajian para tentara, harga persenjataan dan kompensasi. Karena tanggungjawab ini berlawanan dengan nilai yang diterima, negara harus menetapkan tuntutan tersebut. Pelaksanaan tanggungjawab tersebut menimbulkan biaya yang harus disediakan oleh negara.

Kategori kedua, meliputi tanggungjawab yang telah ditetapkan melalui bantuan dan kepentingan umum (Jaelani, 2018). Al-Mawardi berpendapat, pelaksanaan jenis tanggungjawab ini berkaitan dengan keberadaan dana dalam kas negara. Jika ada dana yang memadai di baitul mal, tanggungjawab kepentingan umum harus dipenuhi. Namun, jika tidak ada dana, tanggungjawab tersebut menjadi tanggung jawab sosial bagi semua masyarakat (Jaelani, 2015).

Al-Mawardi berpendapat, ketika tidak ada dana, beban tanggungjawab tersebut menjadi kewajiban seluruh masyarakat. Dengan kata lain, sistem distribusi keuangan pada APBN yang bersumber dari berbagai jenis penerimaan didasarkan atas terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat, atau pengeluaran pemerintah dilakukan dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat (*al-mashlahah al-'ammah*).

Karena itu rencana pembangunan yang telah disusun oleh pemerintah bersama DPR/DPRD dan anggarannya berupa APBN/APBD, semestinya dilaksanakan dengan baik sesuai amanat rakyat. Sebab dalam pembelanjaan publik, menurut pandangan al-Mawardi, setiap penurunan dalam kekayaan publik adalah peningkatan kekayaan negara dan setiap penurunan dalam kekayaan negara adalah peningkatan dalam kekayaan publik. Hal ini berarti bahwa dalam APBN, prioritas utama diperuntukkan bagi kepentingan masyarakat, semakin banyak anggaran pemerintah yang digunakan untuk rakyat akan menunjukkan peningkatan hasil-hasil pembangunan.

Konsep ini menunjukkan pula, seperti ditegaskan al-Mawardi bahwa negara dalam pengelolaan harta harus berdasarkan syari'ah dengan memperhatikan prinsip-prinsip kemaslahatan umum. Sebagai catatan, harta yang bersumber dari masyarakat dikumpulkan melalui institusi pemerintah kemudian didistribusikan kepada mereka yang berhak menerimanya.

Dalam hal ini, al-Mawardi cukup teliti dalam hal pendistribusian harta oleh petugas negara dan para penerimanya yang disertai dengan bukti penerimaan. Hal ini dalam rangka

menghindari kesalahan distribusi harta kepada mereka yang tidak berhak dan mencegah terjadinya perselisihan dengan mereka yang berhak menerima, namun tidak menerima sebagaimana mestinya.

5. KESIMPULAN

Mengacu kepada uraian tersebut di atas, peneliti mermuskan kesimpulan bahwa rancangan penyusunan APBN berbasis Syariah menurut Al-Mawardi hendaknya lebih ditekankan kepada kategori pertama, yaitu harus dirumuskan pemerintah dan negara, yang meliputi tanggungjawab yang disediakan karena nilai-nilai yang diterimanya, yaitu dipergunakan untuk penggajian para tentara, harga persenjataan dan kompensasi. Karena tanggungjawab ini berlawanan dengan nilai yang diterima, negara harus menetapkan tuntutan tersebut. Pelaksanaan tanggungjawab tersebut menimbulkan biaya yang harus disediakan oleh negara. Kategori kedua, meliputi tanggungjawab yang telah ditetapkan melalui bantuan dan kepentingan umum pelaksanaan jenis tanggungjawab ini berkaitan dengan keberadaan dana dalam kas negara. Jika ada dana yang memadai di baitul mal, tanggungjawab kepentingan umum harus dipenuhi. Namun, jika tidak ada dana, maka tanggungjawab tersebut menjadi tanggung jawab sosial bagi semua masyarakat. Ketika tidak ada dana, beban tanggungjawab tersebut menjadi kewajiban seluruh masyarakat. Pendek kata, sistem distribusi keuangan pada APBN yang bersumber dari berbagai jenis penerimaan didasarkan atas terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat atau pengeluaran pemerintah yang dilakukan dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat (*al-mashlahah al-'ammah*).

REFERENSI

- Al-Mawardi. (t.th). *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*. Beirut: Dar al-Fikr
- Ghadi. Yasin, (1994). *al-Amwal wa al-Amlak al-'Ammah fi al-Islam wa Hukm al-I'tida' 'Alaiha Mu'tah*: Mu'assasah Ram.
- Gunawan. Anton Hermanto, (1991). *Anggaran Pemerintah dan Inflasi di Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Hakim. Abdul, (2006). *Reformasi Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Yogyakarta*: Fakultas Ekonomi UGM.
- Jaelani. Aan, (2014). *Keuangan Publik Islam: Refleksi APBN dan Politik Anggaran di Indonesia* Cirebon: Nurjati Press.
- (2015). *Manajemen Zakat di Indonesia dan Brunei Darussalam*. Cirebon: Nurjati Press.
- (2017). *Fiscal Policy in Indonesia: Analysis of State Budget 2017 in Islamic Economic Perspective*. *International Journal of Economics and Financial Issues*.
- (2018). *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam: Kontribusi Sarjana Muslim dalam Pemikiran dan Analisis Ekonomi*. Cirebon: CV. Aksarasatu.
- Julaid. Mahmud, (1995). *Qira'at fi al-Maliyat al-'Ammah fi al-Islam*. Jeddah: IDB-IRTI.
- McKinney. Jerome B. (1986). *Effective Financial Management in Public and Non Profit Agencies. A Pratical and Intergrated Approach*. Connecticut: Greenwood Press Inc..
- Mill. John Stuart, (1921). *Principles of Political Economy*. London: Longmans Green and Co..
- Osborne. David and Ted Gaebler, (1992). *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*. Addison – Wesley Publishing Company, Inc..

- Rahayu. Ani Sri, (2010). *Pengantar Kebijakan Fiskal*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Siddiqi. M. Nejatullah, (1992). *Teaching Public Finance in Islamic Perspective*. Jeddah: Centre for Research in Islamic Economics King Abdul Aziz University.
- Smith. Adam, (1977). *The Wealth of Nations*. London: J.M. Dens and Sons.
- Sodik. Jamroni, (2005). *Pengeluaran Pemerintah dan Pertumbuhan Ekonomi Regional: Studi Kasus*. Laporan Hasil Penelitian. Tidak Dipublikasikan.
- Suminto, (2004). *Pengelolaan APBN dalam Sistem Manajemen Keuangan Negara*". *Budget In Brief* 2004. Jakarta: Ditjen Anggaran, Departemen Keuangan.
- Tim Pengkajian SPKN BPKN, (2002). *Upaya Pencegahan dan Penanggulangan Korupsi pada Pengelolaan APBN/APBD*. Jakarta: BPKP.