

***PUBLIC FINANCE DALAM PENDIDIKAN ISLAM  
(Konsepsi, Dasar Pijakan, dan Korelasi)***

***PUBLIC FINANCE IN ISLAMIC EDUCATION  
(Conception, Background, and Correlation)***

**Haryanto, Priyo**

Universitas Islam Nahdlatul Ulama Jepara, e-mail: [hary74pangestu@yahoo.co.id](mailto:hary74pangestu@yahoo.co.id)

Program Doktorat Manajemen Pendidikan Islam IAIN Surakarta, e-mail:

[drsPriyompdmpd@gmail.com](mailto:drsPriyompdmpd@gmail.com)

***Abstract***

*This research explains about public finance in Islamic education in the side of concept, background, and correlation. This research used qualitative approach with the type of descriptive research related to public finance in Islamic education in the side of concept, background, and correlation. The analysis of research data used descriptive analysis. The process was done since the data collection until in the field, researcher had begun the analysis process to the end of research. This research concluded that management of public finance or state finance should be done transparently and accountable, especially in conducting, implementation, and responsibility. Management of public finance has economic and religious, so it should be able to improve public welfare. Right now, although mechanism or management of state budget in Indonesia has reform including the existence of constitution about state finance, changes in budget management from a balanced and dynamic budget system to a performance-based budgeting system, changes in budget types from routine and development budgets to routine budgets only, and other changes indicate serious efforts by the government in managing public finances. Budget management in public finance or state finances aims to create public welfare by taking into account the public interest through the provision of facilities and supporting facilities, as well as the management of state revenues in accordance with applicable regulations and not making irregularities in obtaining income and expenditure to the public. The role of the state in managing public finances aims to create justice and provide social security to the community. To achieve this goal, public facilities and facilities are needed as well as close supervision by competent and credible state officials in ensuring the distribution of public income is appropriate and fair.*

***Keywords:*** public finance, Islamic education

***Abstrak***

Penelitian ini menjelaskan *public finance* dalam pendidikan Islam dalam sisi konsep, dasar pijakan, dan korelasi. Metode dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif, terkait dengan *public finance* dalam pendidikan Islam dalam sisi konsep, dasar pijakan, dan korelasi. Analisis data penelitian menggunakan analisis deskriptif. Prosesnya dilakukan semenjak pengumpulan data, sehingga saat dilapangan, peneliti sudah mulai melakukan proses analisis data hingga penelitian berakhir. Penelitian ini berkesimpulan bahwa: Pengelolaan keuangan publik atau keuangan negara semestinya dilakukan secara transparan dan akuntabel, khususnya dalam penyusunan, pelaksanaan, dan pertanggungjawabannya. Pengelolaan keuangan publik berdimensi ekonomi dan religius, sehingga semestinya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sekarang

ini, meskipun mekanisme atau pengelolaan APBN di Indonesia mengalami reformasi antara lain adanya peraturan perundangan tentang keuangan negara, perubahan pengelolaan anggaran dari sistem anggaran berimbang dan dinamis menjadi sistem anggaran berbasis kinerja, perubahan jenis anggaran dari anggaran rutin dan anggaran pembangunan menjadi anggaran rutin saja, dan perubahan lainnya menunjukkan adanya upaya sungguh-sungguh dari pemerintah dalam mengelola keuangan public. Pengelolaan anggaran dalam keuangan publik atau keuangan negara bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan umum melalui penyediaan fasilitas dan sarana-sarana penunjangnya, serta pengelolaan pendapatan negara sesuai dengan peraturan yang berlaku dan tidak melakukan penyimpangan dalam memperoleh pendapatan dan pengeluarannya kepada masyarakat. Peran negara dalam pengelolaan keuangan publik bertujuan untuk menciptakan keadilan dan memberikan jaminan sosial kepada masyarakat. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, diperlukan fasilitas dan sarana publik serta pengawasan yang ketat oleh pejabat negara yang kompeten dan kredibel dalam menjamin distribusi pendapatan masyarakat secara tepat dan adil.

**Kata Kunci:** *public finance, pendidikan Islam*

## **PENDAHULUAN**

Dalam kajian ekonomi, istilah keuangan publik atau keuangan negara seperti diungkapkan Harvey S. Rosen dan Ted Gayer, menekankan pada upaya rasionalisasi peran negara dalam kehidupan ekonomi atas dasar kegagalan pasar dan kebutuhan untuk memodifikasi distribusi pendapatan yang dihasilkan dari proses mekanisme pasar sesuai dengan norma-norma umum dan distributif keadilan (Rosen & Gayer, 2008). Menurut Bernard Salanie (2000), hipotesis lainnya menunjukkan kajian fungsi kesejahteraan sosial untuk dimaksimalkan oleh otoritas publik (negara) (Salanie, 2010), (Glazer & Rothenberg, 2011).

Musgrave dan Alan Peacock menelusuri kajian keuangan publik yang dilakukan pada tahun 1950-an menunjukkan suatu kepercayaan pada kepentingan maksimalisasi kesejahteraan sosial yang dipublikasikan melalui beberapa artikel klasik tentang public finance pada tahun 1958, kemudian

beberapa materi penting dalam kajian tersebut masih diperdebatkan oleh para ekonom sampai sekarang ini. Kenyataannya, kajian keuangan publik tersebut menjadi pendekatan teoritik yang dominan di samping pendekatan lainnya atau lebih banyak mengisi literatur dengan isu-isu sektor publik (Musgrave & Peacock, 2008).

Pengembangan pendekatan kesejahteraan sosial menjadi bagian terbesar pada kajian keuangan publik, karena kontribusi awal pada teori perpajakan yang dilakukan oleh para ekonom sebelumnya, misalnya (Edgeworth, 2007); (Ramsey, 2007); (Pigau, 2011) dan (Samuelson, 2004), teori barang-barang publik, dan penerapan fungsi kesejahteraan sosial dalam ekonomi publik, yang memperkuat dan mengembangkan teori sebelumnya melalui pendekatan-pendekatan penting dalam berbagai literatur tentang pajak optimal (Mishra, 2010).

Secara faktual, perkembangan ekonomi global sekarang ini memiliki

implikasi terhadap kesejahteraan negara. Batas dan kekuatan negara-bangsa semakin memudar, memencar kepada lokalitas, organisasi-organisasi independen, masyarakat madani, badan-badan supra-nasional (seperti NAFTA atau Uni Eropa), dan perusahaan-perusahaan multinasional. Mishra menyatakan bahwa globalisasi telah membatasi kapasitas negara-bangsa dalam melakukan perlindungan sosial (Hettich, 2004).

Sejalan dengan perkembangan perekonomian terkini, tantangan perekonomian global yang diperkirakan akan dihadapi dalam tahun 2020 meliputi: (1) ketidakpastian perekonomian global yang dipicu oleh perlambatan maupun krisis ekonomi di berbagai negara; (2) risiko gejolak harga komoditas di pasar global, khususnya harga minyak mentah; (3) komitmen untuk turut serta mendukung ASEAN Economic Community (AEC); dan (4) pelaksanaan agenda pembangunan (Hettich, 2004).

Sementara itu, tantangan perekonomian domestik yang diperkirakan akan dihadapi dalam tahun 2020 mencakup: (1) akselerasi pertumbuhan ekonomi yang melambat; (2) risiko pasar keuangan di dalam negeri; (3) ketidakseimbangan neraca pembayaran; dan (4) menurunkan kesenjangan social (Hettich, 2004).

Dalam menghadapi ASEAN Economics Community (AEC), kegiatan ekonomi yang dilakukan bisa saja tidak memperhatikan masalah etika yang dapat mengakibatkan sesama pelaku ekonomi

akan bertabrakan kepentingannya, sehingga kondisi ini bisa jadi menciptakan kekuatan yang dapat menghancurkan pelaku ekonomi lain. Karena itu, etika bisnis Islam menjadi kerangka acuan sebagai bentuk moralitas pelaku ekonomi. Etika bisnis ini dapat mencegah terjadinya distorsi pasar, sehingga berbagai bentuk larangan praktek ekonomi memberikan mashlahah bagi kehidupan manusia secara utuh.

Karena demikian, peran negara dalam pengelolaan keuangan publik sangat penting mengingat tingkat kesejahteraan masyarakat masih rendah, kemiskinan masih dirasakan oleh masyarakat, praktek korupsi yang terjadi pada setiap bidang pemerintahan, distribusi pendapatan yang tidak merata, pertumbuhan ekonomi yang rendah, dan berbagai penyimpangan anggaran. Persoalan-persoalan tersebut memerlukan penyelesaian, salah satunya ditinjau dari perspektif keuangan publik Islam.

Kajian tentang tantangan ekonomi global dalam pengelolaan anggaran perspektif keuangan publik Islam ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mengungkap fenomena atas realitas yang dapat ditelusuri secara ilmiah tentang pengelolaan keuangan publik. Karena itu, studi ini tidak dapat dipisahkan dari pemahaman sejarah pemikiran ekonomi Islam, khususnya keuangan publik, sehingga studi tekstual ini dilengkapi dengan studi atas realitas sosial dan dinamika historisnya (Abdullah, 2007).

Sementara itu, kajian atas keuangan publik Islam lebih bersifat

historis daripada uraian yang bersifat analisis dan mendudukkannya dalam bahasan ekonomi. Beberapa diantaranya, Aghnide yang menulis *Mohammaden Theories of Finance*, (Aghnide, 2009).

Ben Shemesh telah menulis *Taxation in Islam* sebagai bentuk terjemahan dari beberapa bagian Kitab al-Kharaj yang ditulis Abu Yusuf, Yahya Ibn Adam dan Qudamah (Shemesh, 2005). Abdul Azim Islahi dalam *Contributions of Muslim Scholars to Economic Thought and Analysis (11-905 A.H./632-1500 A.D)* (Islahi, 2004). Adiwarmans Azwar Karim menulis tentang Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam (Karim, 2006). Irfan Rana dalam *Economic System under Umar the Great* (Rana, 2007) dan S.A. Siddiqui yang menulis *Public Finance in Islam* (Siddiqui, 2005).

Kajian ini juga mencakup eksplorasi dari analisis secara filosofis dalam waktu tertentu di masa lalu dan sekarang ini, maka secara metodologis menerapkan pendekatan sejarah.<sup>31</sup> Pendekatan sejarah ini bersifat rekam jejak masa sebelumnya yang dalam hal ini berisi praktik pengelolaan keuangan publik.

Data yang terkumpul akan dianalisis dengan menggunakan metode analisis isi (content analysis) dan metode sejarah kritis.<sup>45</sup> Data yang terkumpul akan dilakukan penyeleksian dan merangkaikannya ke dalam hubungan fakta yang membentuk pengertian-pengertian, kemudian uraiannya dipaparkan dalam bentuk deskriptif-

analisis dan deskriptif-naratif, sehingga akan diperoleh suatu kesimpulan dari paparan yang dilakukan.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Analisis data penelitian ini menggunakan analisis deskriptif terkait dengan *public finance* dalam pendidikan Islam dalam sisi konsep, dasar pijakan, dan korelasi. Prosesnya dilakukan semenjak pengumpulan data, sehingga saat dilapangan, peneliti sudah mulai melakukan proses analisis data hingga penelitian berakhir. Artinya, hal-hal yang terkait *public finance* dalam pendidikan Islam dalam sisi konsep, dasar pijakan, dan korelasi dianalisis secara mendalam.

## **PEMBAHASAN**

### **Konsep Dasar Keuangan Publik (Public Finance)**

Keuangan publik (public finance) merupakan ilmu yang mempelajari tentang aktivitas-aktivitas ekonomi pemerintah sebagai unit (Musgrave & Peacock, 2008). Dalam pandangan lain, Rosen & Gayer, keuangan publik merupakan ilmu yang mempelajari tentang penggunaan dana-dana oleh pemerintah untuk memenuhi pembayaran kegiatan pemerintah. Karena itu, deini di atas menjadikan istilah keuangan publik identik dengan istilah keuangan negara, ekonomi publik, dan ekonomi sektor public (Rosen & Gayer, 2008).

Dalam pandangan Rossen, “public finance is the branch of economics that studies the taxing and spending activities of government” (keuangan publik merupakan cabang ekonomi yang mengkaji aktivitas perpajakan dan pengeluaran pemerintah) (Rosen & Gayer, 2008). Isu-isu penting dalam studi keuangan publik bukanlah persoalan keuangan meskipun berhubungan dengan aspek keuangan, melainkan masalah utama yang berhubungan dengan sumber-sumber riil. Kajian public finance menggunakan analisis positif dan normatif. Analisis positif menekankan isu-isu dengan fungsi-fungsi mikroekonomi pemerintah, bagaimana pemerintah melakukan dan mengatur alokasi sumber-sumber dan distribusi pendapatan. Pada bagian penting lainnya, fungsi makroekonomi pemerintah terkait dengan penggunaan pajak, pengeluaran, dan kebijakan moneter yang pada tingkat penyelesaian pengangguran dan tingkat harga (Hettich, 2004).

Keuangan publik merupakan studi tentang intervensi pemerintah dalam mengatur pasar (market place) (Rosen & Gayer, 2008). Dengan pandangan yang berbeda, menurut orientasi aliran Continental, keuangan publik merupakan studi tentang bagaimana masyarakat berpartisipasi melalui institusi politik dan fiskal untuk mencapai pola-pola dan tujuan-tujuan fiskal. Pengertian keuangan publik menurut aliran Continental ini diikuti pula oleh Buchanan (Rosen & Gayer, 2008).

Istilah public finance untuk kajian ekonomi di Indonesia biasanya menggunakan istilah ilmu keuangan negara. Dalam pandangan Soetrisno (2011) ilmu keuangan negara adalah ilmu yang mempelajari atau menela'ah tentang pengeluaran dan penerimaan yang dilakukan oleh pemerintah dan negara. Sedangkan dalam pandangan M. Suparmoko, ilmu keuangan negara adalah bagian dari ilmu ekonomi yang mempelajari tentang kegiatan-kegiatan pemerintah dalam bidang ekonomi terutama mengenai penerimaan dan pengeluarannya beserta dengan pengaruh-pengaruhnya di dalam perekonomian tersebut (Suparmoko, 2003).

Di negara-negara “Anglo Saxon”, keuangan publik atau keuangan negara sebagai ilmu dipandang sebagai cabang ilmu ekonomi, sedangkan di daratan Eropa, keuangan negara dipandang sebagai suatu cabang ilmu politik. Menurut Nurdjaman Arsjad, dkk., dalam kepustakaan di negara-negara “anglo saxis”, keuangan negara sering disebut “public finance”, istilah “publik” sering membingungkan dan bukanlah merupakan istilah yang pas (precise term). Dalam kepustakaan keuangan negara (public finance), istilah “publik” biasa diartikan “pemerintah” (government). Menurut Suparmoko dan juga Cullis & Jones, “public sector” dan “pemerintah” adalah identik, bahkan telah dikatakan pula bahwa studi keuangan negara adalah identik dengan studi peranan dan kegiatan pemerintah pada sektor publik (Suparmoko, 2003).

Dalam arti luas sebenarnya istilah “publik” tidak hanya menggambarkan kegiatan pemerintah saja, namun menggambarkan pula “utility” (yang menanggapi kebutuhan atau hajat hidup orang banyak), dan juga kegiatan perhimpunan amal (charitable associations). Istilah “public finance” seperti yang telah dijelaskan di muka diinterpretasikan dalam arti sempit yakni “government finance” (keuangan pemerintah), sedang makna “finance” (keuangan), yakni menggambarkan segala kegiatan (pemerintah) di dalam mencari sumber-sumber dana (sources of fund) dan kemudian bagaimana dana-dana tersebut digunakan (uses of fund) untuk mencapai tujuan-tujuan pemerintah (Suparmoko, 2003).

Berdasarkan uraian tentang arti keuangan publik, maka disiplin ini paling tidak memiliki ruang lingkup yang mencakup: (1) pengeluaran negara; mekanisme melalui pengeluaran negara pemerintah mengembangkan jalannya keuangan dalam perekonomian yang sesuai dengan pola permintaan dan penawaran. Dalam melaksanakan fungsinya pemerintah tidak hanya menggunakan uang, tetapi juga meliputi sumber daya ekonomi termasuk penggunaan sumber daya manusia, alam, peralatan, modal, serta barang-barang jasa lainnya; (2) penerimaan negara; membahas tentang beberapa sumber dari mana negara memperoleh pendapatan/dana; (3) administrasi negara; menyangkut tentang semua kegiatan keuangan termasuk segala permasalahan

tentang administrasi negara; (4) stabilisasi dan pertumbuhan; membahas mengenai kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi pemerintah dalam suatu saat dan situasi tertentu; (5) pengaruh dari anggaran penerimaan dan belanja negara terhadap perekonomian, terutama pengaruhnya terhadap pencapaian tujuan kegiatan ekonomi, seperti pertumbuhan ekonomi, stabilitas harga-harga, distribusi pendapatan, dan peningkatan efisiensi, serta penciptaan kesempatan kerja (Suparmoko, 2003).

Keuangan negara memiliki tubuh pengetahuan yang kompak, tunggal dan homogen, pokokpokok bahasan (subject matters) yang terkandung dalam keuangan negara sebagai studi dan ilmu adalah: (1) Pengeluaran Negara (Government Expenditures); (2) Sumber-sumber Penerimaan Negara di mana pajak merupakan sumber penerimaan yang terpenting (Government Revenues and Taxes); (3) Pinjaman Negara dan Perlunasannya (Government Borrowing and Indebtedness); (4) Administrasi Fiskal atau Teknik Fiskal (Fiscal Administration or Technique) yang membahas hukum dan tatausaha keuangan negara; (5) Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Intergovernment Fiscal Relationship), suatu studi dalam keuangan negara yang semakin penting dan menonjol; dan (6) Kebijakan Fiskal (Fiscal Policy) yang mempelajari peranan dan pengaruh keuangan negara atas pendapatan nasional, distribusi pendapatan nasional, kesempatan kerja,

harga-harga dan juga efisiensi alokasi sumber-sumber daya (Suparmoko, 2003).

Dalam pandangan Rossen dan Gayer, ruang lingkup keuangan publik mencakup keuangan publik, negara, dan ideologi, kesejahteraan ekonomi (welfare economic), pengeluaran publik (barang publik dan eksternalitas, politik ekonomi, pendidikan, analisis cost-benefit, asuransi sosial, distribusi pendapatan, perpajakan, dan sebagainya (Rosen & Gayer, 2008).

Dengan demikian, keuangan publik atau keuangan negara merupakan salah satu studi tentang apa yang seharusnya atau merupakan ilmu ekonomi normatif. Misalnya kita ingin mencapai tujuan-tujuan tertentu seperti pertumbuhan ekonomi atau distribusi penghasilan yang lebih merata, maka kita harus menentukan suatu kebijakan yang harus kita terapkan dalam mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Kuangan publik sebagaimana ilmu pengetahuan sosial lainnya bersifat positif dan normatif. Keuangan publik sebagai studi ilmu dapat dibagi ke dalam “positive public finance” dan “normative public finance”. Keuangan publik “positif” adalah studi tentang fakta, keadaan dan hubungan antar variabel yang berkenaan dengan usaha pemerintah di dalam mencari dana dan menggunakan dana, misalnya bagaimana sistem perpajakan dan struktur perpajakan dewasa ini, menela’ah keadaan dan sistem anggaran dewasa ini dan lain sebagainya. Jadi, dalam “positive public finance”, kita berusaha menggambarkan, menjelaskan,

serta meramalkan tentang apa yang terjadi dalam keuangan negara.

Adapun keuangan publik “normative” adalah studi keuangan negara tentang etika dan nilai pandang (value judgement), yakni bagaimana kegiatan keuangan negara, perpajakan, pengeluaran dan pinjaman negara bisa menciptakan efisiensi alokasi sumber daya, stabilisasi ekonomi makro, pemerataan atau distribusi pendapatan dan lain sebagainya. Jadi, studi “normative public finance” lebih banyak berkisar pada daerah permasalahan kebijakan keuangan negara (fiscal policy). Hal ini dipengaruhi oleh pandangan ideologi, yang dibedakan dalam dua pendekatan utama, sebagaimana dijelaskan Harvey S. Rossen (Rosen & Gayer, 2008), yaitu: organic view of government, dan mechanistic view of government.

Dalam hal ini, kebijakan pemerintah terkait dengan penerimaan dan pengeluaran untuk memperbaiki stabilitas ekonomi perlu dilakukan dalam bentuk kebijakan fiskal (fiscal policy). Menurut Soediyono R., kebijakan fiskal atau politik fiskal merupakan tindakan yang diambil pemerintah dalam bidang anggaran belanja negara berupa penerimaan dan pengeluaran dengan tujuan untuk mempengaruhi jalannya perekonomian (Soediyono, 2005).

Samuelson menjelaskan bahwa pemerintah telah memainkan peranan yang semakin meningkat dalam sistem ekonomi campuran modern. Hal ini tercermin dalam pertumbuhan

pengeluaran pemerintah, pemerataan pendapatan oleh negara, dan pengaturan langsung dari kehidupan ekonomi. Sedangkan perubahan fungsi- fungsi pemerintah tercermin dalam kegiatan pemerintah meliputi pengawasan langsung, konsumsi sosial dari barang publik, stabilitas kebijakan keuangan negara dan moneter, produksi pemerintah, dan pengeluaran kesejahteraan (Samuelson, 2004).

Oleh karena itu, teori ekonomi mainstream memberikan kerangka analisis keuangan publik. Karena itu, teori tersebut secara rasional bisa digunakan untuk mengkaji keuangan publik pada suatu wilayah penerapan mikroekonomi. Sebagaimana kasus pada cabang-cabang ekonomi lainnya, kerangka normatif keuangan publik mencakup kesejahteraan ekonomi (welfare economics), salah satu teori ekonomi yang memusatkan kajian pada kesejahteraan sosial bagi alternative ekonomi pemerintah. Dalam hal ini, menurut Rossen, kesejahteraan ekonomi memfokuskan pada kondisi-kondisi dimana alokasi sumber-sumber ekonomi mencapai efisiensi Pareto (Rosen & Gayer, 2008).

Adapun dalam ekonomi Islam, studi tentang keuangan publik dapat ditelusuri dalam epistemologi al-Qur'an. Epistemologi al-Qur'an tentang semua sistem sosio- sains digunakan untuk mengembangkan suatu teori politik ekonomi Islam, sebagai gambaran keterlekatan proses interaktif-integratif pembentukan tingkah laku dan institusi. Hal ini dinamakan proses suratik yang

menjadi rujukan alternatif bagi model sebab-akibat sirkular dan kesinambungan kesatuan realitas. Proses suratik secara esensial sebagai bentuk metodologi yang muncul dan berkembang secara sirkular akibat pandangan dunia yang bersifat teologis (Choudhury, 2003).

Dalam kajian politik ekonomi, teorisasi dan praktik hukum Islam dan adanya pengaturan melalui pelembagaan syura' pada masa skolastik Islam telah mengatur kekuatan, kesejahteraan, produksi, dan distribusi dalam masyarakat. Tak ada konseptualisasi sains atau pembangunan institusi populer dan pembatasan yang muncul untuk mengatur suatu perkembangan pemikiran dan pemberdayaan pada masa ini. Jadi, masyarakat Muslim mengembangkan dirinya dari prinsip-prinsip tauhid yang berasal dari al Qur'an (Choudhury, 2003).

Kajian politik ekonomi Islam adalah kepentingan publik. Institusi ijma' dan syura' menjadi konsepsi utama dalam pengawasan pengambilan keputusan dalam pemerintahan. Institusi pengawasan sosial, al-hisbah, yang dikemukakan al- Mawardi, Ibnu Taimiyah, dan tokoh lainnya menjadi sumber pengendalian harga yang membutuhkan transformasi etik yang endogeneus tentang kebijakan-interrelasi pasar.<sup>26</sup> Sedangkan keuangan publik (public finance, al-amwal al-'ammah) merupakan salah satu cabang ekonomi yang membahas pengadaan, pemeliharaan, dan pengeluaran sumber-sumber yang dibutuhkan untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan.



Keuangan publik berkaitan pula dengan aspek-aspek keuangan bisnis pemerintah (Azmi, 2002).

Keuangan publik dalam konteks syari'ah menjadi bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan manusia dalam bermu'amalah, khususnya dalam relasi negara-rakyat. Dalam arti, hubungan manusia dengan manusia yang lain memiliki ruang yang bebas, namun hubungan ini memiliki nilai transenden sebagai bentuk kegiatan ekonomi yang kelak akan dipertanggungjawabkan kepada Allah. Jadi, kebebasan manusia, realitas ekonomi, dan akuntabilitas kepada Allah menjadi kerangka kerja bagi para pelaku ekonomi, termasuk penguasa, sehingga kegiatan ekonomi yang dilakukan tidak dapat dilepaskan dari bagaimana niat-amal (aksi) - tujuan bisnis. Realitas inilah yang mendasari aktivitas ekonomi harus dikonsepsikan dari epistemologi tauhidi dalam arti kegiatan ekonomi berkaitan erat dengan konsep ketuhanan, yaitu Allah sebagai Realitas Absolut (Choudhury, *The Foundation of Islamic Political Economy*, 2012).

Oleh karena itu, negara harus menyediakan infrastruktur yang diperlukan bagi perkembangan ekonomi dan kesejahteraan umum. Institusi inipun wajib mengatur dan membiayai pembelanjaan yang dibutuhkan oleh layanan publik. Layanan publik menjadi kewajiban sosial dan harus berstandar pada kepentingan umum. Pada sisi lain, menurut al-Mawardi, jika terjadi defisit anggaran dalam memenuhi kepentingan

publik, maka dapat ditetapkan pajak baru atau melakukan pinjaman kepada publik. Kebijakan ini pernah pula dilakukan Nabi untuk membiayai kepentingan perang dan kebutuhan publik lainnya (Al-Mawardi, 2006).

### **Pengelolaan Keuangan Publik dan APBN di Indonesia**

Dengan meningkatnya sumber-sumber keuangan negara, sistem pengelolaan keuangan publik yang baik menjadi jauh lebih penting dalam rangka menjamin mutu pengeluaran anggaran serta mengurangi risiko tindak korupsi. Dengan semakin besarnya jumlah sumber daya keuangan publik yang akan dibelanjakan pemerintah, tuntutan perencanaan, penganggaran, dan tata cara pelaksanaan anggaran juga akan semakin besar. Modernisasi sistem, proses, dan institusi dalam siklus anggaran diperlukan agar peningkatan pengeluaran tersebut mencapai sasaran prioritas program pembangunan pemerintah, seperti pengentasan kemiskinan dan peningkatan pertumbuhan ekonomi. Selanjutnya, pengelolaan keuangan publik yang bermutu dan yang berorientasi pada hasil diperlukan untuk mempertahankan dukungan publik terhadap peningkatan pengeluaran dan penerimaan pemerintah (Rosen & Gayer, 2008).

Indonesia telah mencapai kemajuan besar dalam membangun kerangka kerja perundangan mengenai pengelolaan keuangan publik dan meningkatkan transparansi. Penetapan UU tentang Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, UU tentang

Audit Keuangan Negara dan UU tentang Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan langkah-langkah penting yang membawa Indonesia menuju praktik-praktik keuangan berstandar internasional (Soediyono, 2005).

Kementerian Keuangan telah melaksanakan reorganisasi besar-besaran untuk memperbaiki dan meningkatkan fungsi-fungsi mereka. Semua UU tersebut sekarang sudah diterapkan, dan yang paling jelas adalah dalam membuat anggaran pemerintah pusat yang sesuai dengan standar klasifikasi keuangan internasional (GFS), pembentukan Rekening Perbendaharaan Tunggal (Treasury Single Account/TSA), serta penyatuan pos anggaran pembangunan dan rutin yang sebelumnya terpisah. Walaupun akhir-akhir ini reformasi pengelolaan keuangan publik sudah menunjukkan kemajuan, kelemahan dalam kerangka kerja pengelolaan keuangan publik masih terjadi terutama dalam hal perencanaan dan anggaran, pelaksanaan anggaran, akuntansi dan pelaporan, dan akuntabilitas eksternal. Walaupun, kerangka umum hukum kini sudah tersedia, masih menghadapi berbagai tantangan yang berat dalam memantapkan reformasi tersebut melalui pelaksanaan yang benar dan dengan mengatur kembali proses yang mendasarinya (Soediyono, 2005).

Sejauh ini, beberapa indikator utama tentang kinerja anggaran pemerintah belum mengalami perbaikan, terutama mengenai indikator realisasi anggaran. Realisasi pengeluaran

pemerintah pusat selalu menyimpang dari rencana awal. Subsidi dan transfer anggaran kepada pemerintah daerah cenderung diperkirakan terlalu rendah, yang mengakibatkan terjadinya kelebihan pengeluaran secara keseluruhan (Suparmoko, 2003).

Ada tiga alasan pokok yang dapat menjelaskan kesulitan dalam pelaksanaan anggaran yang efisien: (i) lemahnya penyiapan anggaran; (ii) pelaksanaan anggaran yang kaku; dan (iii) hambatan implementasi. Pertama, lemahnya penyiapan anggaran, terutama taksiran yang jauh lebih rendah dari harga minyak, telah menyebabkan revisi anggaran yang bisa mencapai tiga kali. Kedua, pemerintah masih menerapkan proses pelaksanaan anggaran yang cenderung kaku. Kontrol yang rinci terhadap input bertujuan untuk menjamin komposisi anggaran agar sesuai dengan prioritas politik dan anggaran tersebut tidak akan diubah selama pelaksanaannya. Dokumen pengeluaran (DIPA), walaupun sekarang ini telah dikeluarkan pada permulaan tahun anggaran didasarkan pada anggaran per pos (line item) sehingga kurang fleksibel untuk melakukan penyesuaian dalam komposisi input yang diperlukan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Ketiga, pencairan anggaran yang berjalan lambat sangat terkait dengan isu-isu lanjutan yang berhubungan dengan kapasitas kelembagaan. Khususnya, kapasitas untuk menyelesaikan proses pengadaan tepat waktu dengan prosedur sesuai dengan ketentuan pengadaan yang semakin ketat (Soetrisno, 2011).

Undang-undang RI Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara mereformasi secara signifikan sistem penganggaran yang telah puluhan tahun diterapkan di Indonesia. Secara singkat, faktor-faktor yang mendorong reformasi di bidang penganggaran ini adalah: (1) Ada beberapa aspek dari proses penganggaran di Indonesia yang menghambat pendistribusian dana anggaran ke berbagai program; (2) Perkiraan pendapatan dan proyeksi anggaran negara tidak disiapkan dalam suatu kerangka makro; (3) Tidak ada suatu kerangka penyatuan anggaran (*unified framework for budgeting*) mengingat anggaran rutin dan pembangunan disiapkan secara terpisah; (4) Sistem penganggaran yang berlaku menimbulkan kurangnya informasi mengenai hasil suatu program (*program results*); (5) Pelaksanaan anggaran dan monitoring masih menjadi hal yang lemah; (6) Susunan alokasi anggaran yang cukup terinci, secara tidak langsung mencerminkan kontrol yang kuat, namun dalam realisasinya ditengarai menimbulkan berbagai penyimpangan (KKN) dan kebocoran anggaran (Suparmoko, 2003).

Adapun pokok-pokok reformasi penganggaran yang terpenting meliputi: (1) Penerapan pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah; (2) Memadukan (*unifying*) atau mengintegrasikan anggaran rutin dan anggaran pembangunan; (3) Penerapan anggaran berbasis kinerja (Soediyono, 2005).

Sebelum diberlakukannya UU No. 17/2003, belanja negara dibedakan atas pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan (*dual-budgeting*). Pengeluaran rutin didefinisikan sebagai pengeluaran untuk keperluan operasional untuk menjalankan kegiatan rutin pemerintahan. Pengeluaran rutin mencakup belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga, subsidi, dan belanja lain-lain. Sementara pengeluaran pembangunan didefinisikan sebagai pengeluaran yang menghasilkan nilai tambah aset, baik fisik maupun non fisik, yang dilaksanakan dalam periode tertentu (Krippendorf, 2011).

Adapun belanja pembangunan adalah pengeluaran berkaitan dengan proyek- proyek yang meliputi belanja modal dan belanja penunjang. Belanja modal mencakup pembebasan tanah, pengadaan mesin dan peralatan, konstruksi bangunan dan jaringan (*infrastruktur*), dan belanja modal fisik maupun non fisik lainnya. Sementara itu, belanja penunjang yang dialokasikan untuk mendukung pelaksanaan proyek terdiri dari gaji/upah, bahan, perjalanan dinas, dan belanja penunjang lainnya (Soediyono, 2005).

Pemisahan anggaran rutin dan anggaran pembangunan tersebut semula dimaksudkan untuk menekankan arti pentingnya pembangunan, namun dalam pelaksanaannya telah menunjukkan banyak kelemahan. Pertama, duplikasi antara belanja rutin dan belanja pembangunan oleh karena kurang tegasnya pemisahan antara kegiatan operasional organisasi dan

proyek, khususnya proyek-proyek non-fisik. Dengan demikian, kinerja sulit diukur karena alokasi dana yang ada tidak mencerminkan kondisi yang sesungguhnya. Kedua, penggunaan “dual budgeting” mendorong dualisme dalam penyusunan daftar perkiraan mata anggaran keluaran (MAK) karena untuk satu jenis belanja, ada MAK yang diciptakan untuk belanja rutin dan ada MAK lain yang ditetapkan untuk belanja pembangunan. Ketiga, analisis belanja dan biaya program sulit dilakukan karena anggaran belanja rutin tidak dibatasi pada pengeluaran untuk operasional dan belanja anggaran pembangunan tidak dibatasi pada pengeluaran untuk investasi. Keempat, proyek yang menerima anggaran pembangunan diperlakukan sama dengan satuan kerja, yaitu sebagai entitas akuntansi, walaupun proyek hanya bersifat sementara. Jika proyek sudah selesai atau dihentikan tidak ada kesinambungan dalam pertanggungjawaban terhadap asset dan kewajiban yang dimiliki proyek tersebut. Hal ini selain menimbulkan ketidakefisienan dalam pembiayaan kegiatan pemerintahan, juga menyebabkan ketidakjelasan keterkaitan antara output/outcome yang dicapai dengan penganggaran organisasi.

Selanjutnya, sebagaimana diamanatkan oleh UU No.17 Tahun 2003, maka sistem penganggaran mengacu pada praktek-praktek yang berlaku secara internasional. Menurut GFS (Government Financial Statistics) Manual 2001, sistem penganggaran belanja negara secara

implisit menggunakan sistem unified budget, dimana tidak ada pemisahan antara pengeluaran rutin dan pembangunan, sehingga klasifikasi menurut ekonomi akan berbeda dari klasifikasi sebelumnya. Dalam hal ini, belanja negara menurut klasifikasi ekonomi dikelompokkan ke dalam (1) kompensasi untuk pegawai; (2) penggunaan barang dan jasa; (3) kompensasi dari modal tetap berkaitan dengan biaya produksi yang dilaksanakan sendiri oleh unit organisasi pemerintah; (4) bunga hutang; (5) subsidi; (6) hibah; (7) tunjangan sosial (social benefits); dan (8) pengeluaran-pengeluaran lain dalam rangka transfer dalam bentuk uang atau barang, dan pembelian barang dan jasa dari pihak ketiga untuk dikirim kepada unit lainnya.

Pengelolaan anggaran sangat penting untuk mencapai tujuan pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi sangat penting bagi kesejahteraan. Secara global dan khususnya di negara-negara industri maju, pertumbuhan ekonomi telah memperkuat integrasi dan solidaritas sosial, serta memperluas kemampuan dan akses orang terhadap pelayanan kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan perlindungan sosial. Namun demikian, analisis Edi Suharto, pada banyak negara berkembang, globalisasi dan ekonomi pasar bebas telah memperlebar kesenjangan, menimbulkan kerusakan lingkungan, menggerus budaya dan bahasa lokal, serta memperparah kemiskinan.

Kebijakan privatisasi, pasar bebas dan ‘penyesuaian struktural’ (structural adjustment) yang ditekankan lembaga-lembaga internasional telah mendorong negara-negara berkembang ke dalam situasi dimana populasi miskin mereka hidup tanpa perlindungan. Meskipun pertumbuhan ekonomi penting, tetapi ia tidak secara otomatis melindungi rakyat dari berbagai resiko yang mengancamnya. Oleh karena itu, beberapa negara berkembang mulai menerapkan kebijakan sosial yang menyangkut pengorganisasian skema-skema jaminan sosial, meskipun masih terbatas dan dikaitkan dengan status dan kategori pekerja di sektor formal.

Dalam analisis Faridi,<sup>48</sup> keuangan publik tidak dapat dilepaskan dari kenyataan peran negara dan pemerintah dalam setiap pembahasan kebijakan publik. Sedangkan dalam teori konvensional lebih memfokuskan pada gagasan tujuan sosial berdasarkan individualisme dan kepentingan pribadi, sedangkan keuangan publik Islam memiliki pendekatan berdasarkan pandangan atas keseluruhan tujuan hidup setiap Muslim dan urgensi peran negara dalam masyarakat Islam.

### **Sistem APBN dengan Anggaran Berbasis Kinerja**

Sejalan dengan amanat UU No.17/2003, akan pula diterapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja (performance-based budgeting) di sektor publik, agar menggunakan anggaran tersebut bisa dinilai kemanfaatan dan kegunaannya bagi masyarakat.

Sebagaimana dipahami, selama ini kita menerapkan traditional budgeting atau dikenal pula sebagai line-item budgeting. Line-item budgeting ini mempunyai sejumlah karakteristik penting, antara lain tujuan utamanya adalah untuk melakukan kontrol keuangan, sangat berorientasi pada input organisasi, penetapannya melalui pendekatan incremental (kenaikan bertahap), dan tidak jarang dalam prakteknya memakai “kemampuan menghabiskan atau menyerap anggaran” sebagai salah satu indikator penting untuk mengukur keberhasilan organisasi.

Dalam praktek pelaksanaannya, karakteristik seperti di atas mengandung banyak kelemahan. Dalam rezim pemerintahan yang sarat dengan KKN, karakteristik yang berkaitan dengan tujuan untuk melakukan kontrol keuangan, seringkali dilaksanakan hanya sebatas aspek administratifnya saja. Hal ini mungkin untuk dilakukan karena ditunjang oleh karakteristik lainnya yaitu sangat berorientasi pada input organisasi. Dengan demikian sistem anggaran tidak memberikan informasi tentang kinerja, sehingga sangat sulit untuk melakukan kontrol kinerja.

Kelemahan lainnya terkait dengan karakteristik penetapan anggaran dengan pendekatan incremental, yaitu menetapkan rencana anggaran dengan cara menaikkan jumlah tertentu pada jumlah anggaran yang lalu atau sedang berjalan. Melalui pendekatan ini, analisis yang mendalam tentang tingkat keberhasilan setiap program tidak

dilakukan. Akibatnya adalah tidak tersedia informasi yang logis dan rasional tentang rencana alokasi anggaran tahun yang akan datang. Siapa atau unit mana mendapat berapa sering kali didasarkan pada catatan historis semata dan tidak berorientasi pada tujuan organisasi.

Kelemahan lainnya terkait dengan penggunaan “kemampuan menghabiskan anggaran” sebagai indikator keberhasilan. Apa yang sering terjadi dalam prakteknya adalah perilaku birokrat yang selalu berusaha untuk menghabiskan anggaran tanpa terkait dengan hasil dan kualitasnya. Tentu keadaan ini semakin buruk jika dikaitkan dengan karakter birokrat yang menurut Niskanen cenderung bersifat budget maximizer.

Sebagai akibat dari berbagai kelemahan di atas, maka masalah besar yang dihadapi oleh sistem line-item budgeting adalah effectiveness problem, efficiency problem, and accountability problem. Bahkan jikapun sistemnya sudah transparan, maka informasi yang dapat diterima oleh masyarakat tidak terlalu penting, karena hanya berkaitan dengan input organisasi.

Sebagai respons terhadap permasalahan sistem anggaran line-item di atas, UU No. 17 Tahun 2003 mengintrodusir sistem anggaran berbasis kinerja (performance based budgeting). Anggaran berbasis kinerja adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat terhadap visi, misi, dan rencana strategi organisasi. Anggaran kinerja mengalokasikan sumberdaya pada

program bukan pada unit organisasi semata dan memakai output measurement sebagai indicator kinerja organisasi. Lebih jauh ia mengkaitkan biaya dengan output organisasi sebagai bagian yang integral dalam berkas anggarannya.

Tujuan dari penetapan output measurement yang dikaitkan dengan biaya adalah untuk dapat mengukur tingkat efisiensi dan efektifitas. Hal ini sekaligus merupakan alat untuk dapat menjalankan prinsip akuntabilitas, karena yang diterima oleh masyarakat pada akhirnya adalah output dari suatu proses kegiatan birokrasi.

Ukuran-ukuran kinerja pada sistem anggaran yang berorientasi pada kinerja berguna pula bagi lembaga perwakilan rakyat (DPR/DPRD) pada saat menjalankan fungsi pembentukan kebijakan, fungsi penetapan anggaran, dan fungsi pelaksanaan pengawasan. Bagi manajemen puncak di pihak eksekutif berguna untuk melakukan kontrol manajemen dan kontrol kualitas serta dapat digunakan untuk sistem insentif pegawai. Dan pada akhirnya bagi masyarakat dapat memberikan kejelasan tentang kinerja dan akuntabilitas pemerintah (Salomo, 2005).

### **Pengelolaan APBN dan Good Governance**

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 bertanggungjawab. Mengingat penanganan pemerintah merupakan salah satu sarana evaluasi pencapaian kinerja dan tanggungjawab 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 (Hakim, 2006).

*Kedua*, disiplin keuangan negara. Keuangan negara yang disusun harus dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan. Pemilihan antara belanja yang bersifat rutin dengan belanja yang bersifat pembangunan/modal harus diklasifikasikan secara jelas, agar tidak terjadi percampuran 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 (Hakim, 2006).

*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 deficit, dapat ditutupi melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku (Bappenas, 2006).

Keuangan 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 (Hakim, 2006).

Dalam rangka akuntabilitas penataan keuangan negara terdapat beberapa kriteria yang dikembangkan terhadap sumber-sumber penerimaan negara, yaitu: (Arsjad, 2012)

Kriteria bagi hasilnya harus mencukupi, menghendaki hasil pungutan penerimaan yang besar dan mencukupi untuk keperluan pemerintah. Oleh karena itu, bukan banyak jenis penerimaannya, tetapi hasil dan potensinya;

Kriteria adil dan pemerataan, dilihat dari segi dimensi yaitu: tegak lurus (tingkat atau besar pendapatan); mendatar (sumber pungutan dikenakan); dan geografis (meyerang lokasi dimana pungutan itu dikenakan). Kriteria ini bertitik tolak pada azas manfaat dan azas daya pikul. Azas manfaat menghendaki agar jumlah pungutan sama dengan manfaat yang diterima, sedangkan azas daya pikul adalah pengenaan harus

berdasarkan kemampuan bayar seseorang atas suatu pungutan;

Kriteria kemampuan administrasi, setiap jenis penerimaan berbeda-beda dalam perangkat administrasi. Ada yang modern (pajak pusat), sementara pajak dan retribusi daerah biasanya sederhana; dan Kriteria pengaruh pajak terhadap ekonomi, agar diperhatikan efek terhadap alokasi sumber, oleh karena ada pungutan yang dapat mengurangi kemampuan berproduksi dan investasi, ada pula yang mendorong kegiatan produksi dan investasi. Segi efisiensi adalah pungutan yang mendorong kegiatan ekonomi.

Dalam keuangan publik Islam, ditegaskan al-Mawardi, pendapatan pemerintah yang ada pada kas negara disimpan dalam pos-pos terpisah (administrasi sistemik) dan dibelanjakan berdasarkan kebutuhannya masing-masing (Al-Mawardi, 2006). Jika pos kategori tertentu tidak mencukupi untuk memenuhi pembelanjaan yang ditencanakan oleh kategori tersebut, penguasa dapat meminjam anggaran belanja dari pos lain (Arsjad, 2012).

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 (Al-Mawardi, 2006).

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 (Al-Mawardi, 2006), tanggung jawab institusi keuangan atas penerimaan negara harus didistribusikan untuk kepentingan masyarakat. Dalam pandangan al-Mawardi, 58 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.

Dalam pembelanjaan keuangan publik ada kriteria prioritas yang bertujuan sebagai pemenuhan kebutuhan masyarakat yang bersumber dari pendapatan pemerintah. Pemenuhan kebutuhan tersebut bersifat fardh kifayah bagi seluruh masyarakat yang menjadi kewajiban pemerintah untuk memenuhinya. Dalam konteks kesejahteraan publik, seperti diisyaratkan Syatibi, ada kriteria lain bagi pembelanjaan public, yaitu tujuan syari'ah yang harus dilindungi untuk meningkatkan kesejahteraan (mashlahah) masyarakat. Jika ditipologikan, kepentingan publik ini ada tiga kategori,

yaitu primer (dharuriyat), sekunder (hajiyat) dan anjuran (tahsiniyat). Sedangkan tujuan-tujuan syari'ah yang harus dilindungi oleh pemerintah mencakup pemeliharaan agama (din), jiwa (nafs), akal ('aql), keturunan (nasl), dan harta (mal). (Al-Syathibi, 1975). Filsafat ekonomi Syathibi ini mengisyaratkan bahwa keuangan publik dikelola dalam bentuk pengeluaran pemerintah untuk melindungi tujuan tersebut.

Dalam keuangan publik Islam, zakat menjadi salah satu instrumen keuangan yang digunakan untuk pembelanjaan public sebagai bagian dari sumber pendapat pemerintah yang dikeluarkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (8 kelompok mustahiq). Hubungan antara pendapatan dan pengeluaran pemerintah ini diilustrasikan al-Mawardi, bahwa setiap penurunan dalam kekayaan publik adalah peningkatan kekayaan negara dan setiap penurunan dalam kekayaan negara adalah peningkatan dalam kekayaan public. Ini menunjukkan, pembelanjaan publik merupakan alat yang efektif untuk mengalihkan sumber-sumber ekonomi. Pernyataan tersebut juga mengisyaratkan, pembelanjaan publik akan meningkatkan pendapatan masyarakat secara keseluruhan. Jadi, pengeluaran pemerintah menjadi instrumen dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat (Al-Mawardi, 2006).

## KESIMPULAN

Pengelolaan keuangan publik atau keuangan negara semestinya dilakukan secara transparan dan akuntabel, khususnya dalam penyusunan, pelaksanaan, dan pertanggungjawabannya. Pengelolaan keuangan publik berdimensi ekonomi dan religius, sehingga semestinya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sekarang ini, meskipun mekanisme atau pengelolaan APBN di Indonesia mengalami reformasi antara lain adanya peraturan perundangan tentang keuangan negara, perubahan pengelolaan anggaran dari sistem anggaran berimbang dan dinamis menjadi sistem anggaran berbasis kinerja, perubahan jenis anggaran dari anggaran rutin dan anggaran pembangunan menjadi anggaran rutin saja, dan perubahan lainnya menunjukkan adanya upaya sungguh-sungguh dari pemerintah dalam mengelola keuangan public

Pengelolaan anggaran dalam keuangan publik atau keuangan negara bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan umum melalui penyediaan fasilitas dan sarana-sarana penunjangnya, serta pengelolaan pendapatan negara sesuai dengan peraturan yang berlaku dan tidak melakukan penyimpangan dalam memperoleh pendapatan dan pengeluarannya kepada masyarakat.

Peran negara dalam pengelolaan keuangan publik bertujuan untuk menciptakan keadilan dan memberikan

jaminan sosial kepada masyarakat. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, diperlukan fasilitas dan sarana publik serta pengawasan yang ketat oleh pejabat negara yang kompeten dan kredibel dalam menjamin distribusi pendapatan masyarakat secara tepat dan adil.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, T. (2007). *Sejarah dan Masyarakat: Lintasan Historis Islam di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Aghnide, M. (2009). *Theories of Finance*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Al-Mawardi. (2006). *Al-Ahkam al-Sulthaniyah wa-Wilayat al-Diniyah*. Beirut: Dar al-Fikr.
- Al-Syathibi, A. I. (1975). *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah*. Cairo: alMaktabah al-Tijaniyah al-Kubra.
- Arsjad, N. d. (2012). *Keuangan Negara*. Jakarta: Intermedia.
- Azmi, S. (2002). *Islamic Economics: Public Finance in Early Islamic Thought*. New Delhi: Goodword Books.
- Bappenas. (2006). *Public Good Governance*. Jakarta: Bappenas Press.
- Choudhury, M. (2003). *The Principles of Islamic Political Economy: a Methodological Enquiry*. London, Eng: Macmillan & New York.
- Choudhury, M. (2012). *The Foundation of Islamic Political Economy*. London: Macmillan & New York.
- Edgeworth, F. Y. (2007). *The Pure Theory of Taxation*. VII, 13-14.

- Glazer, A., & Rothenberg, L. (2011). *Why Government Succeeds and Why It Fails*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Hakim, A. (2006). *Reformasi Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Fakultas Ekonomi UGM.
- Hettich, S. L. (2004). *Structure and Coherence in the Political Economy of Public Finance: Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Islahi, A. A. (2004). *Contributions of Muslim Scholars to Economic Thought and Analysis (11-905 A.H./632-1500 A.D)*. Jeddah: IERC King Abdul Aziz University.
- Karim, A. A. (2006). *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. Jakarta: Rajawali Persada.
- Krippendorff, K. (2011). *Content Analysis, Penerjemah: Faridj Wajidi, Analisis Isi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mishra, R. (2010). *Globalization and the Welfare State*. London: McMillan.
- Musgrave, R., & Peacock, A. (. (2008). *Classic in the Theory of Public Finance*. New York: Macmillan.
- Pigau, A. (2011). *A Study in Public Finance*. London: Macmillan.
- R., S. (2005). *Ekonomi Makro Pengantar Analisis Pendapatan Nasional*. Yogyakarta: Liberty.
- Ramsey, F. (2007). A Contribution to the Theory of Taxation. *Economic Journal*, 37, 47.
- Rana, I. (2007). *Economic System under Umar the Great*. Lahore: t.p.
- Rosen, H. S., & Gayer, T. (2008). *Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Salanie, B. (2010). *Microeconomics of Market Failure*. Cambridge MA: MIT Press.
- Salomo, R. V. (2005). Anggaran yang Berorientasi Pada Kinerja dan Kepemerintahan yang Baik. *Jurnal Forum Inovasi*, 5, Desember-Februari 2003, 34-39.
- Samuelson, P. A. (2004). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36, 387-389.
- Shemesh, B. (2005). *Taxation in Islam*. Leiden: E.J. Brill.
- Siddiqui, S. (2005). *Public Finance in Islam*. Lahore: Sh. Muh. Ashraf.
- Soediyono. (2005). *Ekonomi Makro Pengantar Analisis Pendapatan Nasional*. Yogyakarta: Liberty.
- Soetrisno, P. (2011). *Dasar-dasar Ilmu Keuangan Negara*. Yogyakarta: FE-UGM.
- Suparmoko, M. (2003). *Keuangan Negara: Dalam Teori dan Praktek*. Yogyakarta: BPFE.
- Winer, S., & H. Shibata (eds.). (2008). *Political Economy and Public Finance: The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economics*. Cheltenham U.K.: Edward Elgar.