



Munich Personal RePEc Archive

# **Public expenditure management in Indonesia: Islamic economic review on state budget 2017**

Jaelani, Aan

Faculty of Shariah Islamic Economic, IAIN Syekh Nurjati Cirebon

1 March 2017

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/77423/>  
MPRA Paper No. 77423, posted 11 Mar 2017 10:27 UTC



## **Manajemen pengeluaran publik di Indonesia: Tinjauan ekonomi Islam pada APBN 2017**

*Public expenditure management in Indonesia: Islamic economic review on state budget 2017*

*[This paper discusses the management of public expenditures in Indonesia in State Budget 2017. The data collected from fiscal policy documents, especially about government spending plans in 2017, and then be reviewed by policy analysis, the theory of public expenditures, and the theory of public goods, and compared with the theory of public expenditure in Islamic economics. Public expenditure management in Indonesia has implemented a distribution system that divided public expenditure for central government expenditures, transfers to the regions, and the village fund. In terms of fiscal policy, public expenditure priorities to support the achievement of sustainable economic growth, job creation, poverty reduction, and the reduction of gaps in the welfare of the whole community. In Islamic economics, public expenditure is used to meet the needs of the community based on the principles of general interest (al-maslahat al-'ammah) derived from the shari'a. Public expenditure on Indonesia's government as an effective tool to divert economic resources and increase the income of society as a whole, and focused on the embodiment of the people's welfare]*

**Dr. Aan Jaelani**  
**[10 Maret 2017]**

# Manajemen pengeluaran publik di Indonesia: Tinjauan ekonomi Islam pada APBN 2017

Aan Jaelani

Fakultas Syari'ah & Ekonomi Islam, IAIN Syekh Nurjati Cirebon

Jl. Perjuangan By Pass Sunyaragi Cirebon 45132

e-Mail: [iainanjala@gmail.com](mailto:iainanjala@gmail.com)

Website: <https://ideas.repec.org/f/pja475.html>

## Abstract

This paper discusses the management of public expenditures in Indonesia in State Budget 2017. The data collected from fiscal policy documents, especially about government spending plans in 2017, and then be reviewed by policy analysis, the theory of public expenditures, and the theory of public goods, and compared with the theory of public expenditure in Islamic economics. Public expenditure management in Indonesia has implemented a distribution system that divided public expenditure for central government expenditures, transfers to the regions, and the village fund. In terms of fiscal policy, public expenditure priorities to support the achievement of sustainable economic growth, job creation, poverty reduction, and the reduction of gaps in the welfare of the whole community. In Islamic economics, public expenditure is used to meet the needs of the community based on the principles of general interest (*al-maslahat al-'ammah*) derived from the shari'a. Public expenditure on Indonesia's government as an effective tool to divert economic resources and increase the income of society as a whole, and focused on the embodiment of the people's welfare.

**Keywords:** State budget, fiscal policy, public expenditure, welfare, syariah

**JEL Classification:** E62, H11, H41, H5, O23, P5

## 1. Pengantar

Peranan pemerintah selalu meningkat hampir di dalam semua sistem perekonomian. Semakin meningkat peranan pemerintah maka semakin besar pengeluaran pemerintah dalam proporsinya terhadap penghasilan nasional. Pengeluaran pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indikator besarnya kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh pemerintah itu. Semakin besar dan banyak kegiatan pemerintah semakin besar pula pengeluaran pemerintah yang bersangkutan. Tetapi hendaknya disadari bahwa proporsi pengeluaran pemerintah terhadap penghasilan nasional bruto (GNP) adalah suatu ukuran yang sangat kasar terhadap kegiatan atau peranan pemerintah dalam suatu bentuk perekonomian.

Karena itu, pengeluaran pemerintah terkait dengan sistem anggaran yang diterapkannya. Anggaran pemerintah di negara-negara sekuler modern secara umum terdiri dari dua jenis, yaitu anggaran saat ini (*current budget*) dan anggaran modal (*capital budget*). *Current budget* digunakan untuk memenuhi pengeluaran pada aspek administrasi sipil, pertahanan, biaya pelayanan hutang, dan lainnya, sedangkan *capital budget* digunakan untuk pembangunan infrastruktur, institusi pendidikan, fasilitas kesehatan, telekomunikasi, proyek pertahanan, bendungan, kanal, pembangkit listrik, jalan raya, dan kereta api.

Fungsi ekonomi diperlukan pada setiap sistem perekonomian, bukan hanya untuk menyediakan barang-barang publik, melainkan juga untuk mengalokasikan barang-barang produksi dan konsumsi, selain memperbaiki distribusi pendapatan, memelihara stabilitas nasional termasuk stabilitas ekonomi, serta mempercepat pertumbuhan ekonomi.

Setiap anggota masyarakat berharap dapat memenuhi kebutuhannya, sehingga diperlukan adanya keamanan dan keadilan yang dapat difasilitasi negara, salah satunya menggunakan barang dan jasa dalam berbagai bentuknya, termasuk uang, sumber daya ekonomi yang meliputi SDM, alam, modal, dan sebagainya. Dalam hal ini, pengelolaan belanja negara diperlukan untuk memenuhi tujuan tersebut.

Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2017 di Indonesia, target pendapatan negara ditetapkan sebesar Rp1.750,3 triliun yang terdiri atas; (1) pajak sebesar Rp1.498,9triliun; (2) Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) sebesar Rp250,0 triliun, dan (3) Penerimaan Hibah sebesar Rp1,3 triliun. Pada sisi belanja negara disepakati sebesar Rp2.080,5 triliun, yang terdiri atas belanja pemerintah pusat sebesar Rp1.315,5 triliun, dan transfer ke daerah dan dana desa sebesar Rp764,9 triliun. Belanja Pemerintah Pusat terdiri atas belanja Kementerian Negara/Lembaga sebesar Rp763,6 triliun dan belanja Non Kementerian Negara/Lembaga sebesar Rp551,9 triliun. Adapun besaran defisit yang masih berada dalam batas sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yaitu sebesar Rp330,2 triliun atau 2,41% terhadap Produk Domestic Bruto (PDB). Defisit APBN tahun 2017 tersebut direncanakan akan dibiayai dengan pembiayaan anggaran sebesar Rp330,2 miliar.

Kebijakan umum belanja pemerintah Indonesia dalam APBN tahun 2017 akan diarahkan untuk mendukung pencapaian sasaran pembangunan, antara lain melalui upaya memacu pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan merata, mengurangi kemiskinan, mengurangi pengangguran, dan mengendalikan inflasi. Selain itu, Pemerintah juga akan senantiasa mempertajam efisiensi dan efektivitas penggunaan belanja pemerintah pusat guna meningkatkan kualitas belanja negara.

Pemanfaatan belanja pemerintah pusat juga diarahkan pada peningkatan kualitas belanja produktif dan prioritas yang antara lain difokuskan pada upaya melanjutkan kebijakan efisiensi subsidi yang lebih tepat sasaran, meningkatkan kualitas dan efektivitas program perlindungan sosial, seperti Kartu Indonesia Pintar (KIP), Kartu Indonesia Sehat (KIS), Program Keluarga Harapan (PKH), Beras Sejahtera (Rastra), dan Beasiswa Bidik Misi, meningkatkan efektivitas pelayanan dan keberlanjutan Program Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), memantapkan reformasi birokrasi antara lain dengan mempertahankan tingkat kesejahteraan aparatur negara, dan memperkuat kepastian dan penegakan hukum, stabilitas pertahanan dan keamanan, serta politik dan demokrasi. Adapun alokasi anggaran belanja pemerintah pusat dalam APBN tahun 2017 sebesar Rp1.315.526,1 miliar (9,5 persen dari PDB). Alokasi anggaran belanja pemerintah pusat dalam APBN tahun 2017 tersebut akan digunakan terutama untuk mendukung pendanaan berbagai program pembangunan (Kementerian Keuangan RI, 2017).

Dalam bidang infrastruktur, berdasarkan Global Competitiveness Report 2015-2016, kualitas infrastruktur Indonesia secara keseluruhan menempati peringkat 81 dari 140 negara. Sementara itu, berdasarkan laporan UNDP, Indeks Pembangunan Manusia Indonesia pada tahun 2015 menempati peringkat 110 dari 187 negara. Oleh karena itu, dalam rangka memacu percepatan pembangunan, Pemerintah perlu menerapkan kebijakan belanja yang lebih ekspansif dalam APBN, namun tetap dalam koridor kesinambungan fiskal.

Pemerintah mutlak ikut berperan dalam setiap bentuk atau sistem perekonomian, bukan hanya untuk menyediakan barang-barang publik, melainkan juga untuk mengalokasikan barang-barang produksi maupun barang konsumsi, di samping memperbaiki distribusi pendapatan, memelihara stabilitas nasional termasuk stabilitas ekonomi, serta mempercepat pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, pemerintah memerlukan banyak sumber pendapatan dalam rangka melaksanakan perannya untuk menciptakan kemakmuran bagi rakyat.

Dalam sistem ekonomi Islam, pemerintah memiliki kewajiban dalam menciptakan kesejahteraan atau kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan-kebijakan yang ditetapkannya. Bahkan peran negara adalah memelihara terselenggaranya ajaran-ajaran agama dan memakmurkan rakyat. Dengan kata lain, kesejahteraan masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk pengeluaran publik memperoleh legitimasi dalam syari'at Islam.

Tulisan ini akan menganalisis tentang manajemen belanja pemerintah, tujuan pengeluaran publik, dan sistem belanja pemerintah Indonesia dalam APBN Tahun 2017, dan mereview secara komparatif dengan konsep belanja negara dalam ekonomi Islam, sehingga dapat diketahui aspek-aspek fungsi dan praktik pembelanjaan pemerintah yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

## 2. Literatur Review

### 2.1. Teori Pengeluaran Pemerintah

Untuk memahami perkembangan pengeluaran pemerintah, maka dapat dianalisis melalui teori makro dan teori mikro. *Government expenditure* untuk pembelian barang dan jasa merupakan injeksi terhadap perekonomian yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi. Pengeluaran pemerintah merupakan pengeluaran eksogen yang besarnya ditentukan oleh sejauhmana ketersediaan anggaran pemerintah yang diperoleh dari pajak. Pengeluaran pemerintah ditujukan kepada upaya penyediaan infrastruktur berupa fasilitas umum, maupun berupa transfer langsung yang ditujukan untuk pemerataan pendapatan dan mengatasi masalah kemiskinan.

Teori makro tentang perkembangan pengeluaran pemerintah dapat dianalisis dengan model pembangunan dari Rostow dan Musgrave, hukum Wagner tentang perkembangan aktivitas pemerintah, dan teori Peacock dan Wiseman. Teori-teori tersebut dilatarbelakangi oleh perkembangan pengeluaran pemerintah yang selalu meningkat akibat kegiatan pemerintah yang mengalami peningkatan dalam sistem perekonomian. Menurut Foster & Fozzard (2000), peranan pemerintah yang semakin meningkat menyebabkan proporsi pengeluaran pemerintah terhadap pendapatan nasional semakin besar. Pengeluaran pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indikator bagi kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh pemerintah itu sendiri. Namun demikian, proporsi dari pengeluaran pemerintah terhadap penghasilan nasional bruto (GNP) adalah suatu ukuran yang sangat kasar terhadap kegiatan pemerintah dalam suatu bentuk perekonomian.

Tabel 1  
Teori Perkembangan Pengeluaran Pemerintah

No	Teori/Model	Uraian	Referensi
1	Model pembangunan dari Rostow dan Musgrave	Menurut Rostow, proses pembangunan ekonomi bisa dibedakan ke dalam 5 tahap: <i>the traditional society</i> ), <i>the preconditions for take off</i> , <i>the take-off</i> , <i>the drive to maturity</i> ), dan <i>the age of high mass-consumption</i> . Dasar perbedaan tahap pembangunan ekonomi tersebut adalah karakteristik perubahan keadaan ekonomi, social dan politik yang terjadi di masyarakat. Menurut Musgrave, suatu proses pembangunan akan ditandai dengan adanya investasi swasta dalam persentase terhadap GNP semakin besar dan persentase investasi pemerintah dalam persentase GNP akan semakin kecil. Model pembangunan Rostow dan Musgrave ini memberikan kerangka dasar bagi peningkatan pengeluaran pemerintah seiring dengan peranan pemerintah yang semakin besar. Meskipun teori ini dikembangkan dari pengalaman pembangunan ekonomi di berbagai negara, namun ada ketidakjelasan terkait dengan pertumbuhan ekonomi yang berlangsung secara bertahap atau tahapan tersebut berlangsung simultan dan bersamaan.	Musgrave & Peacock (1958)  Buchanan & Musgrave (1999)  Musgrave (1959)
2	Hukum Wagner tentang perkembangan aktivitas pemerintah	Perkembangan pengeluaran bagi kegiatan-kegiatan pemerintah semakin meningkat. Wagner menyebut kondisi ini sebagai "law of ever increasing state activities, atau menurut Musgrave, disebut "law of growing public expenditures". Peningkatan ini terletak pada kegiatan dan kebutuhan pemerintah terkait dengan tugas dan fungsi pemerintah, penggunaan sumber daya ekonomi oleh pemerintah, termasuk	Wagner & Weber (1977)  Musgrave (1959)

		<p>pengeluaran pemerintah.  Hukum Wagner ini menunjukkan bahwa makin meningkatnya kegiatan-kegiatan pemerintah, makin meningkatnya kebutuhan pemerintah, dan makin meningkatnya pengeluaran negara.  Hukum Wagner ini memberikan asumsi bahwa dalam suatu perekonomian, apabila pendapatan perkapita meningkat, maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Hukum Wagner ini berdasarkan pengamatan empiris dari negara-negara maju, tetapi hukum tersebut memberi dasar akan timbulnya kegagalan pasar dan eksternalitas.</p>	<p>Backhaus &amp; Wagner (1987)  Kayaalp (2004)  Peacock &amp; Wiseman (1967)</p>
3	Teori Peacock & Wiseman	<p>Teori Peacock dan Wiseman didasarkan pada penelitian empiris dengan penekanan pola waktu dan perkembangan pengeluaran pemerintah bukan bersifat <i>continuous growth</i>, melainkan seperti tangga rumah. Keduanya menamakan dengan istilah “<i>steplike</i>”.  Pemerintah senantiasa berusaha untuk memperbesar pengeluaran sedangkan masyarakat tidak suka membayar pajak yang semakin besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar tersebut. Hipotesis teori Peacock dan Wiseman ini menjadi dasar dari teori pemungutan suara.  Teori ini menjelaskan pula bahwa masyarakat mempunyai suatu tingkat toleransi pajak, yaitu suatu tingkat dimana masyarakat dapat memahami besarnya pungutan pajak yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Dalam hal ini, perkembangan ekonomi menyebabkan pemungutan pajak yang semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah; dan meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat.</p>	<p>Peacock &amp; Wiseman (1967)  Atkinson &amp; Stiglitz (1980)  Bird (2001)  Buchanan &amp; Musgrave (1999)</p>

## 2.2. Teori Barang Publik

Salah satu peran pemerintah yang cukup penting dalam pandangan Rossen & Gayer (2008: 47-49) adalah membuat keputusan terkait alokasi sumber-sumber ekonomi untuk menghasilkan barang publik. Dalam hal ini, sistem ekonomi sosialis mempraktekkan sebagian besar barang-barang swasta diproduksi oleh pemerintah, sedangkan sistem ekonomi kapitalis menerapkan sebagian besar barang-barang publik diproduksi oleh sektor swasta.

Dalam menguraikan alokasi sumber-sumber ekonomi yang optimum untuk barang-barang swasta dan barang publik tidak dapat dilepaskan dari biaya produksi. Sektor swasta mempunyai berbagai sumber dana untuk melaksanakan produksi, yaitu dengan meminjam dari bank, menjual saham-saham atau dari keuntungan yang tidak dibagikan kepada pemegang saham (*retained earnings*). Pemerintah juga mempunyai sumber dana untuk melaksanakan aktivitasnya, misalnya saja dengan pinjaman luar negeri, dengan mencetak uang atau dengan memungut pajak.

Ada beberapa teori yang menganalisis barang-barang publik dari segi alokasi sumber-sumber ekonomi, yaitu teori Pigau, teori Bowen, teori Erick Lindahl, teori Samuelson, dan teori anggaran.

Tabel 2  
Teori Barang Publik

No	Teori/Model	Uraian	Referensi
1	Teori Pigau	<p>Menurut Pigau, barang publik harus disediakan sampai suatu tingkat sehingga kepuasan marginal atas barang publik sama dengan ketidakpuasan marginal (<i>marginal disutility</i>) akan pajak yang dipungut untuk membiayai program-program pemerintah atau untuk menyediakan barang publik.  Teori Pigau ini memiliki kelemahan dalam menjelaskan barang publik, karena didasarkan pada rasa ketidakpuasan marginal masyarakat dalam</p>	Pigau (1920)

		membayar pajak dan rasa kepuasan marginal akan barang publik, sedangkan kepuasan dan ketidakpuasan adalah sesuatu yang tidak dapat diukur secara kuantitatif karena sifatnya ordinal.	
2	Teori Bowen	Teori Bowen dapat dijelaskan dengan membuat perbedaan antara barang swasta dan barang publik. Barang swasta merupakan barang yang memiliki sifat pengecualian, sehingga pemilik suatu barang dapat mengecualikan orang lain dari manfaat barang tersebut, misalnya sepatu. Teori Bowen ini memiliki kelemahan dengan menggunakan analisis permintaan dan penawaran. Kelemahan ini terletak pada prinsip barang publik yang tidak dapat diberlakukan pengecualian, sehingga masyarakat tidak mau menggunakan kesenangan (preferensi) akan barang tersebut yang menjadikan kurva permintaannya tidak ada	Rossen & Gayer, 53
3	Teori Erick Lindahl	Teori Erick Lindahl hampir sama dengan teori Bowen, hanya saja pembayaran masing-masing konsumen tidak dalam bentuk harga absolut, tetapi berupa persentase dari total biaya penyediaan barang public. Teori Lindahl ini memiliki kelemahan: membahas barang publik tanpa menjelaskan penyediaan barang swasta yang dihasilkan oleh sektor swasta; penggunaan kurva indifferens. Sifat barang publik (tidak dapat dikecualikan) menyebabkan tidak ada seorang individu yang bersedia menunjukkan preferensinya terhadap barang public; teori ini hanya melihat penyediaan barang publik saja tanpa memperhitungkan jumlah barang swasta yang seharusnya diproduksi agar masyarakat mencapai kesejahteraan optimal.	Musgrave & Peacock (1958)  Lief Johansen (1963)
4	Teori Samuelson	Teori Samuelson ini menyempurnakan teori pengeluaran pemerintah yang disertai analisis barang sektor swasta. Adanya barang publik dengan dua ciri berupa <i>non-exclusionary</i> dan <i>non-rivalry</i> tidak berarti bahwa perekonomian tidak dapat mencapai kondisi Pareto optimal atau tingkat kesejahteraan masyarakat yang optimal. Kelebihan teori ini berupa analisisnya sederhana, jelas, dan menyeluruh. Sedangkan kelemahan teori ini: hasil analisis sangat tergantung pada tingkat kesejahteraan individu yang dipilih (individu S atau R), dan tingkat kesejahteraan yang mula-mula dipilih; dan Samuelson menunjukkan bahwa tercapainya kondisi Pareto optimal, namun kita tidak tahu apakah perpindahan kebutuhan menunjukkan perbaikan atau penurunan kesejahteraan seluruh masyarakat.	Margolis & Guitton (1969)  Guire & Aaron (1969)  Lief Johansen (1963)
5	Teori Anggaran	teori anggaran memiliki asumsi bahwa setiap orang membayar atas penggunaan barang publik dengan jumlah yang sama sesuai dengan sistem harga untuk barang swasta ( <i>private goods</i> ). Teori alokasi barang publik melalui anggaran merupakan suatu teori analisa penyediaan barang publik yang lebih sesuai dengan kenyataan ( <i>reality</i> ), karena bertitik tolak pada distribusi pendapatan awal di antara individu-individu dalam masyarakat (dalam hal ini individu A dan B), dan dapat digunakan untuk menentukan beban pajak diantara para konsumen untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Kelemahan utama teori ini adalah digunakannya kurva indifferens sebagai alat analisis yang baik dari segi teori, namun kurang bermanfaat untuk aplikasi penggunaannya dalam kenyataan sehari-hari.	Gramlich (1981)

Beberapa teori barang publik yang dikemukakan tersebut di atas menggunakan kurva permintaan dan atau kurva indifferens yang dalam pelaksanaannya tidak dapat diukur secara empiris. Oleh karena itu, teori ekonomi dianggap tidak mampu memecahkan masalah alokasi sumber-sumber ekonomi untuk menghasilkan barang-barang swasta dan barang-barang publik secara empiris, dan pemecahannya harus dilaksanakan dengan proses pemungutan suara yang biasa dilakukan dalam proses politik. Namun demikian, pemungutan suara juga tidak dapat memberikan pemecahan yang sangat memuaskan kecuali pada suatu masyarakat dimana preferensi mereka identik sehingga dapat tercapai hasil secara aklamasi.

Adapun Mawardi (1996: 185-189), ahli hukum madzhab Syafi'i dan seorang negarawan masa Abbasiyah, memberikan gagasan khusus terkait dengan barang-barang

publik ini dalam bentuk tanah yang dilindungi (*al-hima*) dan fasilitas publik (*al-arfaq*). *Al-hima* merupakan peraturan tentang tanah yang dilarang untuk diolah dan dimiliki seseorang, agar ia tetap menjadi wilayah yang boleh dipergunakan bagi siapapun, tempat padang rumput, dan tempat penggembalaan hewan. Adapun fasilitas umum berupa sarana dan prasarana umum seperti tempat duduk di pasar, di pinggir jalan, di pinggir kota, dan tempat istirahat bagi para tamu. Tugas pemerintah antara lain menyediakan fasilitas yang dapat menjaga keselamatan, memelihara persediaan air, dan memberikan kesempatan bagi orang untuk memilikinya.

Beberapa cacatan dari pendapat Mawardi di atas terkait dengan barang publik (*public goods*), antara lain; *pertama*, peran pemerintah cukup dominan untuk menjamin tersedianya barang-barang atau fasilitas yang dibutuhkan oleh banyak orang, sekaligus juga memberikan larangan bagi siapa saja untuk memilikinya; *kedua*, barang-barang publik termasuk juga kebutuhan masyarakat yang menjadi tanggung jawab pemerintah untuk memenuhinya, seperti pelaksanaan ajaran agama dan harmonisasi umat beragama, keamanan masyarakat, pendidikan, pertahanan nasional, dan sebagainya; *ketiga*, pemerintah mengangkat petugas untuk pemeliharaan fasilitas umum atau kebutuhan yang bersifat nasional, misalnya mengangkat ulama yang memberikan pengajaran atau imam shalat; dan *keempat*, menjamin terciptanya kesejahteraan bagi pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat melalui distribusi pendapatan public secara adil dan merata.

### **3. Metodologi**

Pada kajian ini, manajemen belanja pemerintah Indonesia pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2017 akan dianalisis dengan review literatur secara komprehensif. Data dikumpulkan dari dokumen yang bersumber dari Kementerian Keuangan Republik Indonesia dan informasi dalam bentuk tanggapan atas penetapan RAPBN tanggal 18 Agustus 2016 sampai ditetapkannya Undang-undang Republik Indonesia tentang APBN Tahun Anggaran 2017 pada tanggal 17 Nopember 2016. Data ini direview dengan menggunakan analisis data kebijakan tentang pengelolaan belanja pemerintah Indonesia, teori-teori belanja negara dan barang publik, kemudian direview secara komparatif dengan analisis belanja negara dalam ekonomi Islam, sehingga diperoleh kesimpulan dari studi tersebut.

## **4. Hasil Kajian**

### **4.1. Asas-asas Manajemen Belanja Negara**

Dalam Undang-undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017, disebutkan bahwa belanja negara adalah kewajiban Pemerintah Pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih yang terdiri atas belanja pemerintah pusat dan transfer ke daerah dan dana desa. Belanja pemerintah pusat menurut fungsi adalah belanja pemerintah pusat yang digunakan untuk menjalankan fungsi pelayanan umum, fungsi pertahanan, fungsi ketertiban dan keamanan, fungsi ekonomi, fungsi lingkungan hidup, fungsi perumahan dan fasilitas umum, fungsi kesehatan, fungsi pariwisata, fungsi agama, fungsi pendidikan, dan fungsi perlindungan sosial.

Adapun belanja pemerintah pusat menurut organisasi adalah belanja pemerintah pusat yang dialokasikan kepada kementerian negara atau lembaga dan bagian anggaran bendahara umum negara. Belanja pemerintah pusat menurut program adalah belanja pemerintah pusat yang dialokasikan untuk mencapai hasil tertentu pada bagian anggaran kementerian negara/lembaga dan bagian anggaran bendahara umum negara (Kementerian Keuangan RI, 2017).

Kebijakan belanja kementerian/lembaga yang berpedoman pada arah kebijakan fiskal dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2017 diarahkan antara lain untuk meningkatkan



kinerja aparatur pemerintah dengan didukung kebijakan reformasi birokrasi serta mempertahankan tingkat kesejahteraan aparatur negara, melanjutkan kebijakan efisiensi dan penajaman belanja nonoperasional pada kementerian/lembaga dengan tetap menjaga kualitas pelayanan kepada masyarakat, melanjutkan dan memperkuat pembangunan infrastruktur dan konektivitas untuk memperbaiki kualitas pembangunan, memperkuat pelaksanaan program prioritas di bidang pendidikan, kesehatan, kedaulatan pangan dan energi, kemaritiman dan kelautan, serta pariwisata dan industri, mendukung penegakan hukum (penanganan perkara) serta stabilitas pertahanan dan keamanan (alutsista dan pencegahan terorisme), dan mendukung peningkatan pengembangan kualitas demokrasi dan kehidupan berpolitik.

Sejalan dengan upaya peningkatan kualitas belanja negara, kebijakan belanja Kementerian/Lembaga dalam tahun 2017 akan diarahkan untuk mendukung upaya tersebut melalui: perbaikan kualitas perencanaan anggaran, perbaikan kualitas pengelolaan anggaran tidak hanya berfokus dalam rutinitas tapi mulai berorientasi pada hasil yang sejalan dengan penataan Arsitektur dan Informasi Kinerja (ADIK), berupa perbaikan redaksi atau rumusan sasaran kinerja (output-sasaran) dalam rangka meningkatkan kualitas implementasi penganggaran berbasis kinerja, serta monitoring dan evaluasi pengelolaan anggaran.

Dalam ekonomi Islam, pemerintah harus menjamin kebutuhan dasar dan pemerataan distribusi pendapatan, sebab negara dibentuk untuk mengemban berbagai tugas kolektif. Pemerintah memiliki perangkat dan sumber daya, termasuk keuangan, untuk memberikan jaminan ini. Desain pembangunan ekonomi secara keseluruhan tidak bisa diserahkan begitu saja kepada mekanisme pasar, sebab pasar memiliki kegagalan dan ketidaksempurnaan. Pemerintah bertugas untuk membuat perencanaan sekaligus mengawasi jalannya pembangunan ekonomi.

Pemerintah harus melaksanakan seluruh proyek yang dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Masalah ini sangat penting sebagaimana dikemukakan oleh Musgrave & Musgrave (1987: 8) bahwa kesulitan terletak pada kebijakan dalam memutuskan jenis dan sifat kebaikan sosial yang dipenuhi secara prioritas dan berapa banyak konsumen tertentu yang diminta untuk memberikan biaya. Hal ini harus diputuskan melalui proses politik. Para pemilih melalui suara mereka dapat memutuskan pilihannya. Sebenarnya, tuntutan terhadap kebutuhan publik melalui proses politik adalah konsep kehidupan modern dan mekanisme keuangan yang sistematis.

Pemerintah harus memutuskan pelaksanaan proyek pembangunan berdasarkan kebutuhan publik. Abu Yusuf (1979: 109) menegaskan bahwa jika fokus pemungutan pajak diarahkan pada bidang tanah yang tak dapat ditanami, di mana saluran air dapat ditemukan kembali, lalu dibersihkan dan diperbaiki, sehingga saluran air dapat mengairi wilayah yang tak ditanami dan dapat meningkatkan pendapatan petani dan pemerintah, maka semua biaya harus ditanggung oleh kas negara. Dalam hal ini, masyarakat dapat meminta pemerintah agar memenuhi jenis proyek kesejahteraan tertentu.

Dalam hal ini, Mawardi (1996: 245) menegaskan bahwa pemerintah akan memenuhi kebutuhan publik yang bersifat kewajiban sosial. Jadi, kebutuhan publik harus dipenuhi berdasarkan skala prioritas publik atau rekomendasi otoritas publik berdasarkan kepentingan umum, atau karena sifatnya sebagai kewajiban sosial. Sebenarnya, pengadaan kebutuhan publik berdasarkan kepentingan publik dan kewajiban sosial sebagai model kebijakan keuangan Islam.

Mawardi (1996: 176) menegaskan pula bahwa belanja negara dapat dianalisis sebagai berikut: “setiap penurunan dalam kekayaan publik adalah peningkatan kekayaan negara, dan setiap penurunan dalam kekayaan negara adalah peningkatan dalam kekayaan publik. Di samping itu, belanja negara dan perpajakan merupakan alat yang efektif untuk mengalihkan sumber-sumber ekonomi.” Pernyataan tersebut juga mengisyaratkan bahwa pembelanjaan publik akan meningkatkan pendapatan masyarakat secara keseluruhan.

Pengeluaran negara dipergunakan pula untuk menunjang sektor pasar yang ikut berperan di dalam pertumbuhan ekonomi melalui pemeliharaan dan penjagaan serta penciptaan *social overheads*. Hal ini akan mengarah kepada penurunan segala bidang dalam hal ongkos produksi serta perbaikan efisiensi, yang akibatnya akan meningkatkan produksi dan menambah untung. Investasi masyarakat juga akan dapat mengembangkan industri, seperti pertambangan dan irigasi, juga ia dapat menciptakan infrastrukturnya, yang berarti menyiapkan suatu basis pertumbuhan yang kokoh.

Di samping itu, keberadaan pengeluaran negara dipergunakan sebagai alat untuk mencapai stabilitas ekonomi dan untuk peningkatan produksi dan sebagainya seperti terurai di atas, tujuannya adalah untuk mencapai pertumbuhan dan perkembangan ekonomi. Walaupun untuk negara maju dan untuk negara sedang dan kurang berkembang berbeda dalam prioritasnya. Salah satu cara di mana pengeluaran negara berpengaruh terhadap tingkat pertumbuhan ekonomi ialah adanya kemampuan kerja, kemauan serta kemampuan menghemat dari pada rakyat dan investasi rakyat (Jaelani, 2015). Pengaruh yang jelas akan sangat tergantung pada bentuk serta jumlah pengeluaran negara yang tepat sesuai dengan ruang lingkupnya. Dengan kata lain, pengeluaran negara hanya merupakan salah satu atau hanya merupakan bagian dari kebijaksanaan ekonomi yang mungkin dijalankan oleh suatu negara.

Fenomena lain menunjukkan bahwa mekanisme pasar merupakan salah satu penyebab dari adanya ketidaksamaan pendapatan dan kesejahteraan di dalam masyarakat suatu negara. Ketidaksamaan atau perbedaan pendapatan dan kesejahteraan tersebut tidak hanya muncul dalam bentuk ketidakadilan ekonomi dan sosial, tetapi juga mengubah pola produksi dan lapangan kerja. Suatu upaya yang memperkecil perbedaan-perbedaan tersebut di atas akan dapat menunjang tercapainya stabilitas ekonomi. Sedangkan stabilitas yang terdapat di dalam kehidupan perekonomian, akan berguna bagi pertumbuhan ekonomi. Dengan terciptanya keadaan di atas maka akan mempunyai pengaruh yang baik terhadap iklim investasi. Pertimbangan-pertimbangan di atas juga dimaksudkan untuk mencapai pemerataan pendapatan dan kemakmuran yang seimbang. Pengeluaran negara merupakan salah satu cara yang biasa ditempuh untuk menciptakan kondisi tersebut.

Syatibi (1995) memberikan kriteria lain bagi pembelanjaan publik. Tujuan-tujuan syari'ah harus dilindungi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Karena itu, kepentingan publik mencakup tiga kategori, yaitu primer (*dharuriyah*), sekunder (*hajiyyah*), dan anjuran (*tahsiniyah*). Syatibi (1995) menilai bahwa tujuan-tujuan syari'ah dapat dirinci secara operasional dengan menurunkan aspek-aspek praktis pada lima dimensi, yaitu fungsi keagamaan (*din*), fungsi kebutuhan dasar (*nafs*), fungsi pendidikan (*'aql*), fungsi ketahanan dan pemberdayaan keluarga (*nasl*), dan fungsi ekonomi (*mal*). Klasifikasi kepentingan publik tersebut menunjukkan bahwa belanja negara dikelola untuk mencapai tujuan-tujuan syari'ah yang memfokuskan pada pencapaian kesejahteraan masyarakat atau kebahagiaan di dunia dan akhirat.

#### **4.2. Tujuan Pengeluaran Publik dalam APBN 2017**

Penyusunan APBN tahun 2017, selain memperhatikan Asumsi Dasar Ekonomi Makro juga dilandasi dengan pokok-pokok kebijakan fiskal yang pada tahun ini mengusung tema “pemantapan pengelolaan fiskal untuk peningkatan daya saing dan akselerasi pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan berkeadilan”. Sejalan dengan tema tersebut, kebijakan fiskal tahun 2017 akan diarahkan untuk mendukung tercapainya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, penciptaan lapangan kerja, pengentasan kemiskinan, dan pengurangan kesenjangan yang pada gilirannya bermuara pada terwujudnya kesejahteraan bagi seluruh masyarakat (Jaelani, 2016a).

Sesuai dengan hasil kesepakatan, target pendapatan negara ditetapkan sebesar Rp1.750,3 triliun yang terdiri atas; (1) pajak sebesar Rp1.498,9 triliun; (2) PNPB sebesar Rp250,0 triliun, dan (3) Penerimaan Hibah sebesar Rp1,3 triliun. Pada sisi belanja negara disepakati sebesar Rp2.080,5 triliun yang terdiri atas belanja pemerintah pusat sebesar Rp1.315,5 triliun dan transfer ke daerah dan dana desa sebesar Rp764,9 triliun. Belanja Pemerintah Pusat terdiri atas belanja Kementerian Negara/Lembaga sebesar Rp763,6 triliun dan belanja Non Kementerian Negara/Lembaga sebesar Rp551,9 triliun. Dalam APBN 2017 juga disepakati besaran defisit yang masih berada dalam batas sesuai dengan peraturan perundang-undangan yaitu sebesar Rp330,2 triliun atau 2,41% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Defisit APBN tahun 2017 tersebut direncanakan akan dibiayai dengan pembiayaan anggaran sebesar Rp330,2 miliar.

Menurut klasifikasi fungsi, alokasi anggaran belanja pemerintah pusat dirinci menjadi 11 fungsi yang menggambarkan tugas pemerintah dalam melaksanakan fungsi-fungsi pelayanan dan pemerintahan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional. Dalam RAPBN tahun 2017, alokasi anggaran belanja pemerintah pusat yang terbesar menurut fungsi adalah fungsi pelayanan umum, yaitu sebesar 26,2 persen dari total anggaran belanja pemerintah pusat, sisanya sebesar 73,8 persen tersebar pada fungsifungsi lainnya. Besarnya alokasi untuk fungsi pelayanan umum tersebut mencerminkan fungsi utama pemerintah untuk terus meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat (Kementerian Keuangan RI, 2016)

Perkembangan alokasi anggaran belanja pemerintah pusat menurut fungsi dalam tahun 2016-2017 disajikan dalam tabel berikut ini.

Tabel 3  
Perkembangan Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi  
(triliun rupiah)

No	Fungsi	2015	2016
1	Pelayanan Umum	624,5	322,6
2	Pertahanan	105,9	109,0
3	Ketertiban dan Keamanan	52,9	122,9
4	Ekonomi	177,1	331,0
5	Perlindungan Lingkungan Hidup	9,9	11,0
6	Perumahan dan Fasilitas Umum	17,0	34,3
7	Kesehatan	23,2	66,1
8	Pariwisata	3,2	5,9
9	Agama	5,1	9,8
10	Pendidikan	143,6	143,3
11	Perlindungan Sosial	20,9	150,8
	<b>Total</b>	<b>1.183,3</b>	<b>1.306,7</b>

Dalam sistem kapitalis yang menganut ekonomi bebas, mekanisme pasar, dan pemilikan pribadi atas barang dan jasa, seperti digagas Adam Smith (dalam Soepangat & Gaol, 1991: 38-40), salah satu pelopor kapitalisme, menegaskan bahwa peran pemerintah dalam pengeluaran publik dikelompokkan menjadi empat macam, yaitu: pertama, *expense of defence*; untuk melindungi masyarakat (fungsi pertahanan); kedua, *expense of justice*; untuk menciptakan keadilan; ketiga, *expense of public works and public of institutions*; untuk membangun dan memelihara pekerjaan dan lembaga publik; dan keempat, *expense of supporting the dignity of the sovereign*; untuk membantu meningkatkan martabat negara.

Gagasan Adam Smith menunjukkan peran kebebasan ekonomi dalam menciptakan kemakmuran masyarakat, sehingga dibutuhkan keamanan, ketertiban hukum, prasarana ekonomi, dan sebagainya. Namun, kelemahan-kelemahan gagasannya terletak pada kekuatan ekonomi berbeda-beda dalam masyarakat, kesempatan yang berbeda, bahkan kurang

mempertimbangkan bila terjadi kompetisi yang tidak jujur (*unfair competition*) dan perang-bebas liberalisme (*free-fight liberalisme*).

Bagi Mawardi (1983: 229), kepemilikan harta oleh pelaku ekonomi harus diperoleh berdasarkan hak dan kedudukannya. Allah melarang tindakan ekonomi dengan jalan yang batil (Q.S. al-Baqarah: 188). Jika demikian, semua transaksi dalam kegiatan ekonomi yang mengandung unsur ketidakadilan dilarang dalam Islam, termasuk kompetisi yang tidak jujur, dan kebebasan individu dalam memperoleh harta. Oleh karena itu, untuk menciptakan keadilan dan kemakmuran masyarakat, peran pemerintah diperlukan dalam mendistribusikan keuangan untuk memenuhi kebutuhan dasar ekonomi.

Dalam hal ini, 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.

### **4.3. Sistem Belanja Negara**

Klasifikasi anggaran belanja negara menurut fungsi, seperti pada Pemerintah Indonesia, bertujuan untuk menggambarkan berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Penerapan klasifikasi anggaran menurut fungsi juga berkontribusi positif terhadap upaya-upaya dari Pemerintah dalam rangka mempertajam alokasi anggaran pada berbagai kegiatan prioritas yang memberikan *multiplier effect* yang lebih besar dan berkesinambungan dalam bentuk pertumbuhan ekonomi, perluasan lapangan kerja, dan penurunan angka kemiskinan.

Dalam keadaan lain, dimana perekonomian masyarakat mengalami krisis yang berdampak terhadap keuangan negara akibat sumber-sumber penerimaan terutama pajak merosot seiring dengan merosotnya aktivitas ekonomi, maka kewajiban-kewajiban tersebut beralih kepada kaum Muslimin (Jaelani, 2014). Misalnya, adanya krisis ekonomi yang menyebabkan masyarakat jatuh miskin, maka mereka tidak dikenai beban pajak baik *jizyah* maupun pajak atas orang Islam, sebaliknya mereka disantuni negara dengan biaya yang diambil dari orang-orang Muslim yang kaya. Adapun secara politik, Siddiqi (1962) menyatakan bahwa kebijakan fiskal yang dilakukan oleh pemerintah tidak lain dalam rangka memenuhi kepentingan publik. Dalam konteks ini, pemerintah telah berupaya mendistribusikan harta secara adil dan merata.

Dalam pengelolaan anggaran, Biyuni (1983: 483) menyatakan bahwa para pengelola anggaran tidak diperkenankan secara berlebihan, dikurangi, ataupun dikorupsi dalam pembelanjaan keuangan public yang mengakibatkan kerugian masyarakat. Untuk kepentingan tersebut, pengelolaan anggaran dilakukan dengan prinsip efisien, tepat sasaran, akuntabel, dan transparan.

Pengelolaan anggaran secara efisien akan tergambar melalui belanja pemerintah yang berbasis pada rencana anggaran pemerintah yang telah disusun dan metode yang tepat. Karena itu, Mawardi (1983: 135) menjelaskan bahwa kas negara tidak boleh mengalami defisit, digunakan secara tidak proporsional, dan tidak mengandung unsur bunga, kecuali digunakan sesuai dengan kebutuhan yang telah dianggarkan sebelumnya. Dalam pengelolaan belanja negara, pemerintah harus mempertimbangkan jumlah anggaran yang tersedia. Karena demikian, belanja negara yang bersifat boros ataupun tidak sesuai dengan rencana anggaran dapat menyebabkan kas pemerintah mengalami defisit yang dapat merugikan keuangan negara.

Dalam sistem ekonomi Islam, belanja pemerintah memiliki fungsi kesejahteraan sebagai bentuk kewajiban agama. Kahf (2001: 513) menjelaskan bahwa ajaran Islam menempatkan pembelanjaan publik sebagai bagian penting dari tugas-tugas pemerintah.

Meskipun al-Qur'an tidak mengatur secara rinci terkait dengan kaidah-kaidah pembelanjaan publik, namun Nabi Muhammad telah mempraktekannya dengan menggunakan harta negara sesuai dengan peraturan yang ditetapkan untuk membelanjakan harta tersebut tak lain untuk menciptakan kesejahteraan publik. Secara historis, Kahf (2001: 1998) menyatakan bahwa pengeluaran publik menjadi tanggung jawab pemerintah untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat dalam bidang pertahanan, keamanan dalam negeri, keamanan daerah perbatasan, dan pembelanjaan lain bagi masyarakat.

Shiddieqy (1992) menyatakan bahwa ada tiga kategori belanja pemerintah. *Pertama*, belanja negara untuk tugas-tugas secara eksplisit yang ditetapkan oleh syari'ah atau peraturan pemerintah, yaitu pertahanan, pembuatan undang-undang, ketertiban, keadilan, kesejahteraan, dan pemenuhan kepentingan publik bila sektor swasta tidak dapat memenuhinya. Untuk kategori ini, anggaran belanja bersumber dari pendapatan atas kepemilikan umum, seperti zakat dan pajak. *Kedua*, belanja negara yang bersumber dari keputusan hukum melalui ijtihad untuk menyelesaikan persoalan yang baru. Anggaran belanja ini digunakan untuk menegakkan prinsip-prinsip kesejahteraan public, misalnya untuk kepentingan konservasi lingkungan hidup, penelitian ilmiah, penanaman modal, dan pemenuhan stabilitas nasional. *Ketiga*, belanja pemerintah sebagai kewajiban penyelenggara negara yang ditetapkan melalui lembaga syura' (lembaga legislatif). Dalam hal ini, pemerintah menyediakan air bersih, listrik, layanan pos, dan lain-lain.

Wagner (dalam Rossen & Gayer, 2008: 29) menjelaskan bahwa belanja pemerintah untuk kegiatan-kegiatan pemerintahan itu selalu meningkat. Kecenderungan semakin meningkatnya pengeluaran pemerintah oleh Wagner dinamakan dengan "*law of ever increasing state activities*", atau "hukum makin meningkatnya kebutuhan negara". Jadi, peningkatan tersebut berupa kegiatan dan kebutuhan pemerintah yang memiliki kaitan dengan tugas dan fungsi pemerintah, dan penggunaan sumber daya ekonomi oleh pemerintah.

Hukum Wagner tersebut oleh Musgrave & Musgrave (1987: 36) dikenal dengan "*hukum growing public expenditures*" atau "hukum semakin meningkatnya pengeluaran pemerintah." Peningkatan belanja pemerintah itu disebabkan oleh penyediaan barang-barang kolektif yang semakin meningkat pula. Ibrahim Yusuf (1982: 806) dan Abdul Wahid (1971: 5) menegaskan bahwa belanja negara harus memperhatikan prinsip-prinsip yang meliputi penggunaan anggaran dan pemenuhan kebutuhan publik.

Dengan demikian, pada masa-masa awal pengeluaran publik menjadi salah satu kebutuhan utama bagi kaum Muslim, seperti pengeluaran pemerintah untuk keperluan peperangan. Abu Ubaid (1986: 24-25) menegaskan bahwa kebijakan pemerintah terhadap keuangan publik yang dialokasikan untuk sumber-sumber pembelanjaan publik atau pengeluaran umum lainnya didasarkan atas kaidah-kaidah dan prinsip-prinsip syari'ah serta peristiwa yang ada. Bahkan, sistem keuangan Islam semakin luas mencakup pembelanjaan umum yang menjadi kebiasaan dalam perkembangan ekonomi dan sosial ketika mengasumsikan bahwa pembelanjaan publik merupakan aktivitas yang selalu meningkat seiring dengan peningkatan produksi, bertambahnya pendapatan pemerintah, dan tiadanya barang-barang publik bagi kegiatan konsumsi.

## 5. Diskusi

Dalam ekonomi Islam, belanja negara dalam membiayai kepentingan publik berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan anggaran belanja yang rasional. Anggaran belanja disusun sesuai dengan pendapatan pemerintah yang diperoleh dari sektor publik dan swasta, kemudian didistribusikan untuk berbagai kategori pengeluaran (Jaelani, 2016a). Jadi, prinsip anggaran belanja adalah pendapatan yang tersedia menentukan jumlah untuk pengeluaran pemerintah. Jaelani (2016b) menyatakan bahwa pengeluaran pemerintah ditentukan sesuai

dengan jumlah pendapatan yang tersedia dari sumber-sumber pendapatan yang tersedia. Anggaran biasanya surplus atau setidaknya anggaran berimbang.

Adapun sistem anggaran belanja di negara-negara modern justru sebaliknya. Estimasi pengeluaran pemerintah yang disusun kemudian ditemukan cara untuk menaikkan anggaran dengan manipulasi keuangan yang diperlukan oleh berbagai jenis pajak dan sumber pendapatan negara dalam rangka memenuhi keseimbangan pendapatan dengan pengeluaran. Hal ini berakibat, pengeluaran pemerintah sangat tinggi meskipun mengalami kelangkaan sumber daya. Akibatnya terjadi defisit anggaran yang akan dibiayai melalui pinjaman internal dan eksternal, pencetakan mata uang, dan sebagainya, sehingga akhirnya menyebabkan inflasi, resesi, dan bahkan depresi ekonomi.

Teori pembelanjaan publik dalam ekonomi Islam berintikan adanya peran pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat melalui program pembangunan yang direncanakan secara sistemik dan terprogram. Pendapatan dari zakat, misalnya, tidak menjadi bagian dari anggaran umum, karena manfaatnya telah ditetapkan dan disebutkan dengan jelas dalam al-Qur'an, seperti pada surat at-Taubah ayat 60. Pendapatan pemerintah yang diperoleh dari zakat akan diposisikan pada sumber dana yang terpisah dan didistribusikan untuk tujuan-tujuan tertentu, yaitu 8 kelompok penerima zakat.

Dalam pengelolaan zakat, seperti disarankan Abu Ubaid (1986: 575), pemerintah memiliki kebijakan dalam mendistribusikannya, termasuk mengentaskan kemiskinan. Zakat harus didistribusikan di daerah yang menghimpunnya. Transfer anggaran yang bersumber dari dana zakat, dari salah satu wilayah ke wilayah lain tidak dibolehkan kecuali semua kelompok penerima di wilayah tersebut telah menerima secara memadai. Mawardi (1996: 124) menyatakan bahwa jika bagian semua kelompok penerima melebihi kebutuhan mereka, sisanya dibagikan kepada penerima yang ada di daerah terdekat. Sebenarnya, pendistribusian zakat di tempat yang sama akan mengurangi kecemburuan sosial dari orang miskin terhadap kekayaan orang kaya, menciptakan rasa tanggungjawab social, dan menumbuhkan kepedulian sosial di antara orang kaya terhadap orang miskin di wilayah tersebut.

Aspek-aspek distribusi zakat dapat dibandingkan dengan distribusi pajak yang dilakukan oleh banyak negara. Pemikiran awal tentang prinsip-prinsip perpajakan, seperti diungkapkan oleh Roncaglia (2006) dan Moran (in Martin, 2009), biasanya merujuk pada pendapat Adam Smith (1977) tentang "*canons of taxation*". Adapun prinsip-prinsip pengeluaran pemerintah dapat disebut "*canons of government expenditure*." Dalam pengeluaran keuangan publik, seperti ditegaskan Rossen & Gayer (2008: 124), ada tujuh asas yang perlu diperhatikan dalam pengelolaannya, seperti dirinci berikut ini.

Tabel 4  
Asas-asas Perpajakan Menurut Adam Smith

No	Asas-asas Perpajakan	Deskripsi
1	Moralitas	Asas moralitas ini meliputi nilai-nilai agama, etika sosial, adat istiadat, dan kebudayaan yang penting dipertimbangkan dalam pengelolaan pengeluaran pemerintah
2	Nasionalitas	Pengeluaran pemerintah sebagai perwujudan atau pelaksanaan fungsi pemerintah dalam mencapai tujuan nasional, terutama untuk kepentingan masyarakat dan bangsa dalam menciptakan kemakmuran
3	Kerakyatan	Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya harus selaras dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi). Jadi, pengeluaran keuangan publik oleh pemerintah, bukan hanya memperoleh persetujuan lembaga kedaulatan rakyat, melainkan juga diimplementasikan untuk kepentingan rakyat.
4	Efisiensi & Efektivitas	Segala tindakan pemerintah dalam mengelola anggaran dan melaksanakan fungsi pengeluaran publik harus memperhatikan tingkat efisiensi dan efektifitas.

5	Fungsional	Pemerintah dan lembaga yang terkait dengan fungsi pengeluaran publik dalam melaksanakan tugasnya hendalnya sesuai dengan kedudukan dan kewenangan jabatan yang dimilikinya
6	Perkembangan	Pengeluaran keuangan publik berdasarkan perubahan-perubahan dan dinamika masyarakat seiring dengan tingkat kemajuan yang dicapai. Aspek ini dapat mengarahkan pada ketepatan dan penciptaan distribusi keuangan secara merata kepada masyarakat

Belanja pemerintah tidak dapat dilepaskan dari aspek politik ekonomi. Due & Friedlander (1981) menegaskan bahwa *the optimal efficiency in the use for resources*, bukan hanya tentang produksi pemerintah saja, namun juga produksi pihak swasta. Adapun politik pengeluaran pemerintah dilakukan dengan mempertimbangkan bahwa kebijakan belanja pemerintah memiliki tujuan, sehingga tidak mengurangi motivasi bekerja. Dengan demikian, hal ini dapat mendorong pencapaian efisiensi produksi secara maksimal, atau dicapai alokasi yang optimal selain tenaga-tenaga produksi.

Politik pengeluaran pemerintah juga harus dijalankan agar *the marginal social benefit from the production of each commodity must be equal to the marginal social cost resulting from the commodity*. Belanja barang oleh pemerintah harus memiliki pertimbangan, apakah hasil marginal dari pengeluaran pemerintah sama dengan pengorbanan marginal oleh pihak swasta. Meade (dalam Due & Friedlaender, 1981:79) menyatakan bahwa *trade and welfare* menjadi kausal dengan alokasi yang optimal dari tenaga-tenaga produktif atau *the best use of economic resource*. Sedangkan Allen & Brownlee (dalam Due & Friedlaender, 1981:79), menyebutnya *the best allocation of resources the optimum production of economic resources*; dan politik pengeluaran pemerintah dilakukan dengan sedemikian rupa sehingga dapat dicapai *full employment* dan *full capacity* yang berarti telah dicapai *employment of all factors unit*.

Dalam ekonomi Islam, sistem pendistribusian anggaran dikelola berdasarkan kondisi keuangan pemerintah yang ada dan didistribusikan sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. Bagi Mawardi (1996: 213-214), tanggungjawab institusi keuangan negara berupa pendistribusian anggaran pemerintah untuk kepentingan masyarakat. Fungsi belanja pemerintah ini dapat dibagi menjadi dua. Pertama, belanja negara yang harus dibiayai pemerintah, meliputi tanggungjawab yang disediakan karena nilai-nilai yang diterimanya, yaitu untuk gaji pegawai dan tentara, pengadaan persenjataan, dan kompensasi. Karena tanggungjawab ini berlawanan dengan nilai yang diterima, pemerintah harus menetapkan aturannya. Pelaksanaan tanggungjawab itu menimbulkan biaya yang disediakan oleh negara.

Kategori kedua, belanja negara yang telah ditetapkan dari dana hibah untuk kepentingan umum. Mawardi (1996: 214-215) berpendapat bahwa pelaksanaan jenis tanggungjawab ini berkaitan dengan keberadaan dana pada kas negara. Jika ada dana yang memadai di kas negara, tanggungjawab kepentingan umum harus dipenuhi. Namun, jika tidak ada dana, tanggungjawab tersebut dapat dibebankan kepada masyarakat sebagai kewajiban sosial. Dengan kata lain, pengelolaan belanja negara bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Kebutuhan publik menjadi asas utama bagi belanja pemerintah yang bersumber dari dana pemerintah sendiri, atau dibiayai secara tidak langsung oleh masyarakat yang kaya.

Abu Yusuf (1979: 27), Yahya (1979: 19) dan Abu Ubaid (1986: 3) berpendapat bahwa peran pemerintah yang paling pokok adalah perlindungan kepentingan umum. Oleh karena itu, Masud (1995: 130) menegaskan bahwa konsep tersebut berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan sosial dan material masyarakat. Menurut definisi “kepentingan publik” ini, fungsi belanja negara menjadi luas dan fleksibel. Konsekuensinya, belanja negara memiliki ruang lingkup luas yang dibatasi oleh prinsip kepentingan umum.

Untuk kepentingan kesejahteraan publik, para ahli hukum Islam telah memberikan rincian terkait fungsi pengelolaan belanja negara yang menjadi kewajiban sosial berdasarkan

indikator kepentingan publik. Misalnya, Mawardi (1996: 245) berpendapat bahwa pertahanan, pemenuhan kebutuhan air, dan pembangunan jalan adalah tugas-tugas sosial. Ahli fiqih lainnya, Nawawi (1343: 125) menegaskan bahwa kewajiban sosial itu meliputi penghapusan kemiskinan dengan bantuan langsung, seperti makanan dan pakaian. Menurut Ibn Hazm (1347: 6: 156), pemenuhan kebutuhan bagi masyarakat miskin menjadi tanggung jawab orang kaya dalam masyarakat, misalnya makanan, pakaian dan rumah. Bagi Ghazali (2003: 94), pemerintah bertanggungjawab dalam membantu orang miskin ketika ada kelangkaan pangan dan harga barang yang tinggi. Dengan demikian, pemerintah berkewajiban mengelola anggaran belanja untuk berbagai fungsi yang dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

## **6. Kesimpulan**

Manajemen belanja pemerintah Indonesia dapat dikaji dalam Undang-undang RI No. 38 Tahun 2017 tentang APBN Tahun Anggaran 2017. Penerapan belanja negara berdasarkan sistem distribusi yang mencakup belanja pemerintah pusat menurut fungsi, organisasi dan program, transfer ke daerah, dan dana desa. Belanja negara tersebut bertujuan untuk pencapaian sasaran pembangunan, antara lain melalui upaya memacu pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan merata, mengurangi kemiskinan, mengurangi pengangguran, dan mengendalikan inflasi. Secara manajemen, pemerintah juga akan senantiasa mempertajam efisiensi dan efektivitas penggunaan belanja pemerintah pusat guna meningkatkan kualitas belanja negara.

Dalam ekonomi Islam, belanja pemerintah digunakan untuk memenuhi kebutuhan publik berdasarkan prinsip-prinsip kepentingan umum. Pembelanjaan public ini sebagai alat yang efektif untuk mengalihkan sumber-sumber ekonomi dan meningkatkan pendapatan masyarakat secara keseluruhan. Pengeluaran publik ini terkait dengan peran pemerintah dalam menjalankan fungsinya, berupa pengaturan kehidupan beragama yang harmonis, penegakan hukum, perlindungan masyarakat, pemenuhan kebutuhan dasar, pengelolaan administrasi keuangan, dan pembangunan. Fungsi ini terfokus pada perwujudan kehidupan masyarakat yang makmur dan sejahtera.



## Referensi

- Abd al-Wahid, M. (1971). *Al-mal fi al-Islam*. Kairo: Majma' al-Buhuts al-Islamiyah.
- Abu Yusuf. (1979). *Kitab al-kharaj*. Beirut: Dar al-Ma'arif.
- Al-Nawawi. (1343 H). *Minhaj al-thalibin wa 'umdah al-muftin*. Mesir: Dar al-Ihya' al-Kutub al-'Arabiyah.
- Atkinson, A.B. & Stiglitz, J.E. (1980). *Lectures in public economics*. New York: Mac-Graw Hill. Available at: <http://press.princeton.edu/titles/10493.html>
- Backhaus, J.G. & Wagner, R.E. (1987). *The Cameralists: A public choice perspective*. *public choice*, 53(1): 3-20. DOI: 10.1007/BF00115651. Available at: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF00115651>.
- Bird, R.M. (2001). *Intergovernmental fiscal relations in Latin America: Policy design and policy outcomes*. Washington DC: Inter American Development Bank. Available at: <http://bivica.org/upload/politica-fiscal.pdf>.
- Biyuni, Sh. (1983). *Al-fikr al-siyasi 'inda Mawardi*. Cairo: Dar al-Tsaqafah li al-Nashr wa al-Tauzi'.
- Buchanan, J.M. & Musgrave, R.A. (1999). *Public finance and public choice: Two contrasting visions of the state*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1999. Available at: <https://ideas.repec.org/b/mtp/titles/0262024624.html>
- Due, J.F. & Friedlaender, A.F. (1981). *Government finance*. New York: Richard D. Irwin, Inc. Available at: [https://scholar.google.com/scholar?q=Due%2C+J.F.+%26+Friedlaender%2C+A.F.+%281981%29.+Government+Finance.&btnG=&hl=id&as\\_sdt=0%2C5](https://scholar.google.com/scholar?q=Due%2C+J.F.+%26+Friedlaender%2C+A.F.+%281981%29.+Government+Finance.&btnG=&hl=id&as_sdt=0%2C5).
- Foster, M. & Fozzard, A. (2000). *Aid and publice Expenditure: A guide*. London SE1 7JD: Overseas Development Institute. Available at: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.506.8484&rep=rep1&type=pdf>.
- Ghazali, A.H. (1998). *Ihya' 'ulum al-din*. Beirut: Dar al-Nahdhah.
- Ghazali, A.H. (2003). *Al-Tibr al-masbuk fi nashihah al-muluk*. Mesir: al-Mathba'ah al-Khairiyah.
- Gramlich, E.M. (1981). *Benefit-cost analysis of government programs*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hill. Available at: <http://www.encyclopedia.com/arts/educational-magazines/gramlich-edward-martin-1939>
- Ibn Hazm. (1347). *Al-muhalla*. Mesir: Mathba'ah al-Nahdhah.
- Ibn Taymiyah. (1963). *Majmu' fatawa*. Riyadh: Mathabi' al-Riyad.
- Ibrahim Yusuf, Yusuf. (1982). *Muhadharah fi tarikh al-fikr al-iqtishadi al-Islami*. Mesir: Jami'ah al-Azhar.
- Jaelani, A. (2016a). Fiscal policy in Indonesia: Analysis of state budget 2017 in Islamic economic perspective. *MPRA Paper No. 75445*. Germany: University Library of Munich. Available at: <https://ideas.repec.org/p/pramprapa/75445.html>.
- Jaelani, A. (2014). Keuangan publik Islam: Refleksi APBN dan politik anggaran di Indonesia. *MPRA Paper 69652*. Germany: University Library of Munich. Available at: <https://ideas.repec.org/p/pramprapa/69652.html>.
- Jaelani, A. (2016b). Religion, economy, and state: Economic thought of al-Mawardi in adab al-dunya wa-al-din. *Journal of Economics Library*, 3(3), 508-523. Available at: <https://ideas.repec.org/a/ksp/journ5/v3y2016i3p508-523.html>.
- Jaelani, A. 2015. Public financial management in Indonesia: Review of Islamic public finance. *MPRA Paper No. 72340*. Germany: University Library of Munich. Available at: <https://ideas.repec.org/p/pramprapa/72340.html>.

- Johansen, L. (1963). Some notes on the Lindahl theory of determinations of public expenditure. *International Economics Review*, 4: 346-358. DOI: 10.2307/2525312. Available at: <http://www.jstor.org/stable/2525312>.
- Kahf, M. (ed.). (1998). *Lessons in Islamic economic*. Jeddah: IDB-IRTI.
- Kahf, M. (ed.). (2001). *Al-Siyasah al-iqtishadiyah fi itsar al-nidzami al-Islami*. Madinah: Shirkah al-Madnah al-Munawwarah.
- Katabi, G.K. (1997). *al-Kharaj mundhu al-fath al-Islami hatta awasith al-qarn al-thalith al-hijri: Al-mumarasah wa-al-nadzriyah*. Beirut: Huquq al-Thaba' wa-al-Nashr.
- Kayaalp, O. (2004). *The national element in the development of fiscal theory*. New York: Palgrave Macmillan. Available at: <http://www.worldcat.org/oclc/244654316>
- Lindahl, Erich. (1919). *Die gerechtigkeit der besteuering*. Lund. Available at: [http://img.kb.dk/tidsskriftdk/pdf/nto/nto\\_3rk-PDF/nto\\_3rk\\_0029\\_88420.pdf](http://img.kb.dk/tidsskriftdk/pdf/nto/nto_3rk-PDF/nto_3rk_0029_88420.pdf).
- Masud, M.K. (1995). *Syathibi's philosopher of Islamic law*. Islamabad: Islamic Research Institute.
- Mawardi. (1995). *Adab al-dunya wa al-din*. Beirut: Dar al-Fikr.
- Mawardi. (1996). *Ahkam al-sulthaniyah*. Beirut: Dar al-Fikr.
- McGuire, M.C. & Aaron, H. (1969). Efficiency and equity in the optimal supply of public good. *Review of Economics and Statistics*, 51: 31-39. DOI: 10.2307/1926945. Available at: <http://www.jstor.org/stable/1926945>
- Ministry of Finance of the Republic of Indonesia. (2016). *Law of the Republic of Indonesia number 18 the year 2016 about state budget 2017*. Jakarta: Ministry of Finance.
- Moran, Beverly. (2009). Adam Smith and the search for an ideal tax system. In Isaac William Martin, et al. (eds.). *The new fiscal sociology: Taxation in comparative and historical perspective*. New York: Cambridge University Press. Available at: [http://taxprof.typepad.com/taxprof\\_blog/files/Moran.pdf](http://taxprof.typepad.com/taxprof_blog/files/Moran.pdf)
- Musgrave, R.A. & Musgrave, P.B. (1987). *Public finance in theory and practice*. Singapore: McGraw Hill. Available at: <https://trove.nla.gov.au/work/9097058>
- Musgrave, R.A. & Peacock, A.T. (eds.). (1958). *Classics in the theory of public finance*. London: Macmillan. Available at: [www.palgrave.com/us/book/9780312121624](http://www.palgrave.com/us/book/9780312121624).
- Musgrave, R.A. (1959). *The theory of public finance*. New York: McGraw- Hill. Available at: <https://www.jstor.org/stable/2227672>.
- Peacock, A.T. & Wiseman, J. (1967). *The growth of public expenditure in the United Kingdom*. London: George Allen & Unwin. Available at: [www.nber.org/chapters/c2302.pdf](http://www.nber.org/chapters/c2302.pdf).
- Pigau, A.C. (1920). *The economic welfare*. London: Macmillan. Available at: [www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW.html](http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW.html).
- Pigau, A.C. (1947). *A Study in public finance*. London: Macmillan. Available at: <http://www.new.dli.ernet.in/handle/2015/190007>
- Qardhawi, Y. (1984). *Fiqh al-zakah*. Beirut: Mu'assasah al-Risalah.
- Roncaglia, Alessandro. (2006). *The wealth of ideas: A history of economic thought*. New York: Cambridge University Press. Available at: [www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1086/605136](http://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1086/605136).
- Rossen, H.S. & Gayer, T. (2008). *Public finance*. New York: McGraw-Hill. Available at: [www.fintp.hr/upload/files/ftp/2008/1/primorac.pdf](http://www.fintp.hr/upload/files/ftp/2008/1/primorac.pdf).
- Samuelson, R.J. (1969). Pure theory of public expenditure and taxation. In Margolis, J. & Guitton, H. (eds.). *Public economics*. New York: St. Martin Press. Available at: [https://courses.cit.cornell.edu/econ335/out/samuelson\\_pure.pdf](https://courses.cit.cornell.edu/econ335/out/samuelson_pure.pdf)
- Siddiqi, S. A. (1962). *Public finance in Islam*. Lahore: Shah Muhammad Ashraf Publishing. Available at: <http://sfx.bib->

[byb.de/sfx\\_ubm?sid=google&auinit=SA&aulast=Siddiqui&title=Public+finance+in+Islam&genre=book&isbn=8174351361&date=2007](http://byb.de/sfx_ubm?sid=google&auinit=SA&aulast=Siddiqui&title=Public+finance+in+Islam&genre=book&isbn=8174351361&date=2007).

Siddiqie, M.N. (1992). *Teaching public finance in Islamic perspective*. Jeddah: KAU-Centre for Research in Islamic Economics. Available at: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.515.9071&rep=rep1&type=pdf>.

Smith, Adam. (1977). *The wealth of nations*. London: J.M. Dens and Sons. Available at: <https://www.marxists.org/reference/archive/smith-adam/works/wealth-of-nations/>.

Soepangat, E. & Gaol, H. L. (1991). *Introduction of Public Finance*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama & STIE Perbanas.

Syatibi. (1995). *Al-muwafaqat*. Beirut: Dar al-Fikr.

Wagner & Weber. (1977). Wagner's law, fiscal institutions, and the growth of government. *National Tax Journal*, 30(1): 59-68. Available at: <http://www.jstor.org/stable/41862113>.

Yahya bin Adam. (1979). *Kitab al-kharaj*. Beirut: Dar al-Ma'arif.