

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pemimpin negara dalam Islam identik dengan tanggungjawab yang berlaku di dunia dan di akhirat yakni kepada Allah SWT. Sebagaimana Rasulullah telah menjelaskan dalam sebuah hadist:

عَنْ بِنِّ عُمَرَ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ أَلَا لَأُكُّمُ رَاعٍ وَلَأُكُّمُ مَرْئُومٌ عَنْ رَعِيَّةٍ
فَالْأَيُّهُمُ الَّذِي عُيِيَ لِلنَّاسِ رَاعٍ عُيِيَ مُمْ وَهُوَ مَرْئُومٌ عَنِ مُمْ وَالَّذِي رَاعٍ عُيِيَ أَلَيْسَ بِهِ وَهُوَ مَرْئُومٌ
عَنِ مُمْ وَالْمَرْأَةُ رَاعِيَةٌ عُيِيَ بِبَيْتِهَا وَوَلَدُهَا وَهُوَ مَرْئُومٌ عَنِ مُمْ وَالْعَبْدُ رَاعٍ عُيِيَ مَالِ سَيِّدِهِ وَهُوَ
مَرْئُومٌ عَنِ مُطْلُكُمُ رَاعٍ وَلَأُكُّمُ مَرْئُومٌ عَنْ رَعِيَّةٍ

'an-ibni 'umar anna rasūlullāhi salla-llāhu 'alaihi wa sallam, qāla alā kullukum rā'in wa kullukum mas-ūlun 'an rā'iyatihi, fal-amīru-llażī 'alā-nnāsi rā'in 'alaihīm wahuwa mas'ūlun 'anhum, war-rajūlu raā'in 'alā ahli baytihi wahuwa mas'ūlun 'anhum, wal-mar-atu rā'iyatun 'alā bayti ba'lihā wa waladihi wahiya mas'ūlun 'anhum, wal-'abdu rā'in 'alā sayyidihi wahuwa mas'ūlun 'anhum fakullukum mas'ūlun 'an rā'iyatihi

Artinya: Ibn umar r.a berkata : saya telah mendengar rasulullah saw bersabda: setiap orang adalah pemimpin dan akan diminta pertanggungjawaban atas kepemimpin. Seorang kepala negara akan diminta pertanggungjawaban perihal rakyat yang dipimpinya. Seorang suami akan ditanya perihal keluarga yang dipimpinya. Seorang isteri yang memelihara rumah tangga suaminya akan ditanya perihal tanggungjawab dan tugasnya. Bahkan seorang pembantu/pekerja rumah tangga yang bertugas memelihara barang milik majikannya juga akan ditanya dari hal yang dipimpinya. Dan kamu sekalian pemimpin dan akan ditanya (diminta pertanggung jawaban) darihal hal yang dipimpinya. (bukhari dan muslim)

Kepemimpinan dalam Islam adalah sebuah amanah untuk menjamin kesejahteraan rakyatnya, sehingga dalam mengemban amanah tersebut seorang pemimpin tidak hanya harus mempertanggungjawabkan kepada rakyatnya saja melainkan juga pada Allah SWT sang pemberi amanah. Islam juga menurunkan

nilai-nilai mengenai kepemimpinan, salah satunya melalui QS. Al-Anbiya': 73 berikut ini:

وَجَعَلْنَا مُمَتِّعًا مَّتَّعِيَهُ دُونِ بَأْسِنَا وَأَوْحَيْنَا إِلَيْهِ مَفْجَلًا لِّخَيْرَاتِ وَقِيَامِ صَّلَاةٍ وَطِبَاءِ لِّلزَّكَاةِ وَكُلِّ وَاللَّهِ عَلِيمِينَ

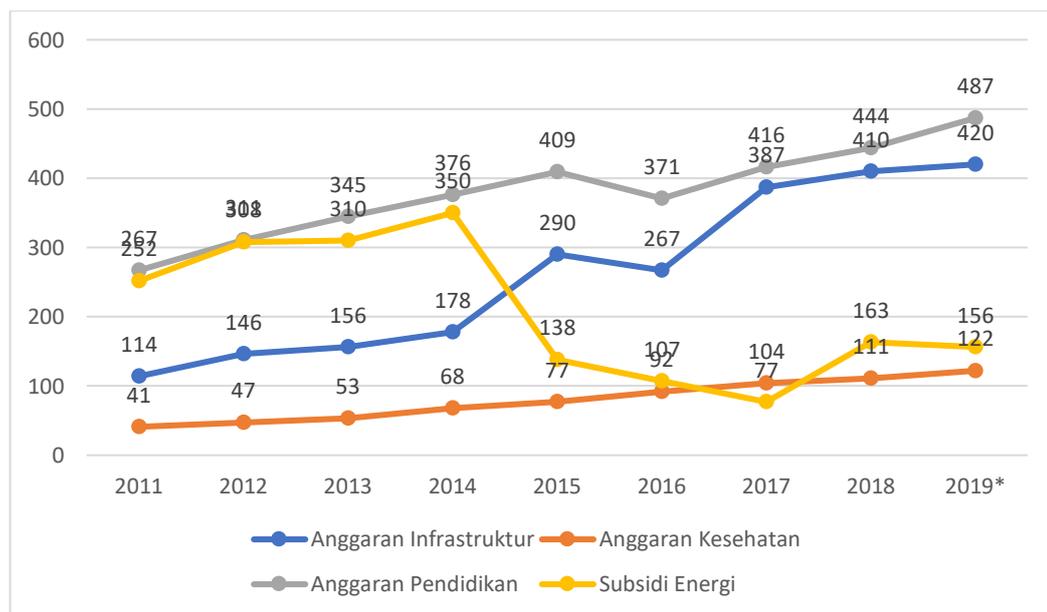
Wa ja'alnāhum a-immatay-yahdūna bi-amrinā wa awḥaynā ilaihim fi'lal-khairi wa iṣqāmaṣ-ṣalāti wa itā-az-zakāti wa kānū lanā 'ābidīn

Artinya: “Kami telah menjadikan mereka itu sebagai pemimpin-pemimpin yang memberi petunjuk dengan perintah Kami dan telah Kami wahyukan kepada mereka mengerjakan kebajikan, mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, dan hanya kepada Kamilah mereka selalu menyembah”. (QS. Al-Anbiya (21):73)

Ayat tersebut mencerminkan seorang pemimpin harus memberikan dampak yang baik bagi kehidupan seluruh rakyatnya. Ayat tersebut dapat dijadikan landasan dalam prinsip memilih pemimpin ideal yang akan memberikan kebaikan dan keberkahan bagi rakyat, bangsa dan negaranya. Dalam konteks Indonesia, pemimpin kerap mendapatkan kritikan dari rakyatnya ketika dianggap tidak amanah menjalankan kewajibannya. Salah satu kritikan kepada pemerintah Indonesia saat ini adalah mengenai amanah pemerintahan dalam hal keuangan negara. Amanah keuangan rakyat yang wajib dipertanggungjawabkan oleh pemerintah tidak hanya kepada rakyatnya, tetapi juga kepada Allah SWT di akhirat nanti. Pengelolaan keuangan negara yang begitu besar memang harus dibuat sangat hati-hati agar dapat digunakan sebagaimana semestinya terutama untuk tercapai kesejahteraan masyarakat secara luas.

Setiap kepala negara mempunyai kebijakan dan strategi tersendiri dalam upaya mencapai kesejahteraan rakyatnya. Sebagaimana Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Joko Widodo (Jokowi) dalam kebijakan-kebijakan yang diambil untuk kesejahteraan rakyat Indonesia. Dua masa kepemimpinan Indonesia

tersebut memiliki perbedaan signifikan dalam kebijakan fiskal yang dibuatnya. Masa kepemimpinan Presiden SBY dalam mengupayakan kesejahteraan rakyat melalui subsidi sebesar-besarnya sedangkan kepemimpinan Presiden Jokowi menghapus banyak subsidi dengan mengalokasikan dana untuk perihal lain yakni pembangunan infrastruktur. Pemerintahan Jokowi – JK mengambil kebijakan menambah utang negara yang tidak sedikit hingga memunculkan banyak kritikan. Utang Indonesia dalam kepemimpinan Jokowi – JK terus meningkat drastis hingga mencapai Rp. 5.614 Triliyun per oktober 2019, peningkatan utang tersebut disertai peningkatan pada beberapa sektor belanja (cnbcindonesia.com, 2019). Pada gambar 1.1 berikut ini menjelaskan alokasi anggaran negara masa kepemimpinan SBY – Boediono (2011-2014) dan Jokowi – JK (2015-2019):



Gambar 1.1
Alokasi Anggaran Negara Tahun 2011 – 2019
(dalam Triliun Rupiah)

Sumber: Kementerian Keuangan (diolah)

Alokasi anggaran subsidi energi dan infrastuktur di era pemerintahan Joko Widodo (Jokowi) berbanding terbalik daripada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Pada akhir masa pemerintah SBY – Boediono (2014) anggaran subsidi energi mencapai Rp.350 triliun dan turun drastis pada angka Rp.138 triliun pada masa awal pemeritah Jokowi – JK (2015). Sebaliknya dalam anggaran infrastruktur pada masa SBY – Boediono berkisar pada Rp. 114 triliun – Rp.178 triliun sedangkan masa Jokowi – JK meningkat hingga kisaran Rp.267 triliun hingga Rp. 420 triliun. Sedangkan anggaran pendidikan ditetapkan berdasar undang-undang nomor 20 tahun 2003 pasal 49 bahwa anggaran pendidikan dialokasikan minimal 20% dari total belanja negara.

Penelitian mengenai kebijakan fiskal dalam anggaran belanja dua masa kepemimpinan tersebut tidak ditemukan dalam pembahasan dari sisi ekonomi Islam kecuali penelitian kebijakan hutang. Penelitian mengenai anggaran belanja tingkat daerah maupun tingkat nasional (pusat) masih sedikit dilakukan oleh pengamat ekonomi Islam. Sedangkan anggaran belanja negara sangat penting untuk diawasi hingga ditemukan bagaimana pemerintah mengelola uang rakyat yang sedemikian besarnya. Forum Indonesia Transparansi Anggaran (FITRA) banyak mengkaji tentang anggaran pemerintah daerah untuk monitoring keuangan daerah dalam berbagai hal seperti transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. FITRA membuat modul pelatihan mengenai seluk-beluk penganggaran keuangan pemerintah, salah satunya berjudul “Advokasi Anggaran Pro Rakyat Berbasis Ormas Islam”. FITRA melihat visi Islam dalam melawan kemiskinan sehingga modul dibuat khusus berbasis organisasi Islam. Mengingat betapa pentingnya peran umat muslim dalam

meninjau dan mengawasi bagaimana pemerintah menjalankan amanah keuangan hingga dapat tersalurkan dengan baik, tepat sasaran, dan digunakan sebesar-besarnya untuk mencapai kesejahteraan rakyat tentunya. FITRA melihat potensi umat Islam untuk mengawasi pengelolaan keuangan pemerintah daerah meski dalam setiap penelitiannya tidak didasari prinsip keuangan syariah.

Kebijakan anggaran belanja negara harus dibuat untuk menjamin kesejahteraan rakyatnya baik dengan anggaran besar, maupun anggaran sedikit sekalipun. Karena pada dasarnya pengelolaan uang rakyat harus dipertanggungjawabkan di akhirat pula. Islam memandang betapa pentingnya keterjaminan kebutuhan dasar manusia untuk mencapai pada tingkat *masalahah* yakni kebahagiaan yang tidak hanya berlaku di dunia tapi juga hingga akhirat. Kesejahteraan dalam Islam dapat diukur dengan salah satu indikator yakni *maqāsid syari'ah*. Maftukhatussolihah (2015:57) menjelaskan bahwa *maqāsid syari'ah* dalam perspektif ekonomi Islam berarti pembangunan kesejahteraan manusia baik di dunia maupun di akhirat. Dalam menentukan anggaran belanja negara dalam perspektif *maqāsid syari'ah* berarti menyesuaikan anggaran dengan kebutuhan pokok masyarakat yang wajib dipenuhi dan dilindungi yakni meliputi: *ḥifẓud-dīn* (perlindungan agama), *ḥifẓun-nafs* (perlindungan jiwa), *ḥifẓul-'aql* (perlindungan akal), *ḥifẓun-nasl* (perlindungan keturunan) dan *ḥifẓul-māl* (perlindungan harta). Para pemikir Islam seperti Al-Mawardi, Abu Yusuf, Yahya ibn Adam, Abu Ubaid menjelaskan bahwa konsep dasar bagi alokasi belanja negara adalah *maṣlahah* dan Al-Ghazali mendefinisikan *maṣlahah* sebagai segala hal yang berkaitan dengan perlindungan *maqāsid syari'ah* yang lima tersebut (Rahmawati, 2012).

Kajian ekonomi Islam yang menggunakan perspektif *maqāṣid syari'ah* mulai banyak seiring dengan perkembangan ilmu ekonomi Islam di berbagai negara. Penelitian yang menggunakan perspektif *maqāṣid syari'ah* tersebut terkait keuangan Islam dan perbankan syariah. Seperti Monzer Kahf (2006) dengan judul "*Maqasid al Shari'ah in the Prohibition of Riba and their Implications for Modern Islamic Finance*". Kemudian penelitian Habib Ahmed (2012) dengan judul "*Maqasid al-Shariah and Islamic Financial Product: A Framework For Assessment*", dan "*Challenges of Realizing Maqasid al-Shariah in Islamic Capital Market: Special Focus on Equity-Based Sukuk*" yang ditulis oleh Asyraf Wadji Dusuki (2009), kemudian M Zaki dan Bayu Tri Cahya (2015) dengan judul "*Aplikasi Maqasid Asy-Syariah pada Sistem Keuangan Syariah*".

Penelitian mengenai kebijakan fiskal dalam perspektif ekonomi Islam ditulis oleh Yuli A dan Becti (2015) dengan judul "*Government Spending in Indonesia 2005-2013 from Islamic Economic Perspective*", Supangat (2013) dengan judul "*Kebijakan Fiskal Negara Indonesia dalam Perspektif Ekonomi Islam*", M. Fauzan (2017) dengan judul "*Kebijakan Fiskal dalam Perekonomian Islam di Masa Khalifah Umar Bin Khattab*", dan Rasiam (2014) dengan judul "*Kebijakan Fiskal dalam Islam (Solusi Bagi Ketimpangan dan Ketidakadilan Distribusi)*", Lilik Rahmawati (2012) dengan judul "*Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) Pemerintah Islam (Wacana Politik Ekonomi Islam)*", Agus Waluyo (2017) dengan judul "*Kebijakan Fiskal dan Upaya Mengatasi Disparitas Ekonomi Perspektif Islam*".

Maqāṣid syari'ah sebagai indikator dalam anggaran negara menjadi analisis yang lebih mudah dan spesifik dibanding dengan perspektif Islam yang lebih luas. Namun *maqāṣid syari'ah* merupakan bagian dalam Islam itu sendiri, sehingga keduanya tidak dapat dipisahkan namun hanya terdapat perbedaan ruang lingkup saja. Penelitian mengenai *maqāṣid syari'ah* dalam anggaran pemerintah daerah yang *pertama* dilakukan oleh Lubis (2013) dengan judul “Penyusunan Anggaran Belanja Daerah dengan Pendekatan *Daruriyat al-Khams*: Studi Kasus APBD Kabupaten Bogor Tahun 2011”; *kedua* dilakukan oleh Maftukhatussolihah dengan penelitian anggaran pemerintah pusat (2015) berjudul “Mempertimbangkan Tingkat *Maqasid Syariah* dalam Penentuan Anggaran Belanja Pemerintah” kemudian *ketiga* oleh Fitriyah dan Fauzy (2017) analisis fokus pada anggaran daerah Bangkalan dengan berjudul “Politik Anggaran Pemerintah Daerah Perspektif *Maqasid Syariah*: Studi Analisis Sektoral pada APBD Kabupaten Bangkalan Tahun 2013 – 2015”.

Penelitian mengenai anggaran dalam *maqāṣid syari'ah* masih sulit ditemukan, sehingga disini penulis berharap dapat menambah kajian keilmuan mengenai anggaran belanja negara dalam perspektif *maqāṣid syari'ah*.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana konsep kebijakan fiskal dalam perspektif *maqāṣid syari'ah*?

2. Bagaimana perbandingan kebijakan fiskal khususnya anggaran belanja negara masa pemerintahan SBY – Boediono dan Jokowi – JK dalam perspektif *maqāṣid syari'ah*?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui konsep kebijakan fiskal dalam perspektif *maqāṣid syari'ah*
2. Untuk mengetahui perbandingan kebijakan fiskal khususnya anggaran belanja negara masa pemerintahan SBY – Boediono dan Jokowi – JK dalam perspektif *maqāṣid syari'ah*

1.4. Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini diharapkan memberi manfaat bagi berbagai pihak, antara lain:

1. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan penulis baik teori maupun praktik pada bidang anggaran negara, terutama dalam alokasi anggaran belanja dan *maqāṣid syari'ah*.

2. Bagi Pemerintahan

Penelitian ini dapat memberi kontribusi bagi pemerintah Indonesia periode berikutnya dalam penyempurnaan anggaran dengan mempertimbangkan *maqāṣid syari'ah* dalam rangka kesejahteraan.

3. Pihak Lain

a. Masyarakat Umum

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi salah satu pedoman dalam melihat bagaimana anggaran pemerintah baik dari tahap perencanaan, pengelolaan, hingga pertanggungjawaban. Agar masyarakat umum juga merasakan bagaimana uang mereka dikelola oleh pihak pemerintah.

b. Akademisi

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi salah satu pedoman bagi akademisi, praktisi, dan penelitian selanjutnya. Khususnya untuk pengamat ekonomi syariah agar dapat mengembangkan dan menggali lebih dalam kajian-kajian dan teori tentang anggaran pemerintah yang berhubungan langsung kepada rakyat.

1.5. Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat dari penelitian ini.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Dalam kajian pustaka disajikan teori yang berhubungan dengan kebijakan fiskal pemerintah baik dalam pandangan umum maupun dalam perspektif Islam dan teori-teori *maqāṣid syari'ah*. Dalam bab ini disajikan juga penelitian terdahulu, kerangka berpikir dan kerangka konseptual.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Menjelaskan tentang metode penelitian yang digunakan meliputi jenis penelitian, metode pengumpulan data, sumber data penelitian, serta teknik analisis data.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini memaparkan data-data yang diperoleh selama penelitian, hasil dan pembahasan dengan menggunakan alat analisis yang telah dijelaskan pada metode penelitian.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berupa kesimpulan dan saran yang diberikan peneliti dari hasil analisis.