

Pengawasan Dalam Proses Penyusunan Dan Pelaksanaan Anggaran

Asman Barhani

Abstract. *The phenomenon of low public participation in the budget preparation process causes the income and expenditure budget which should be the rights of the people to actually benefit the bureaucracy (the rulers) more in the author's opinion, is a form of secularization of accounting (budgeting). Secularization according to Glasner (1992, 65) relies on Comte's idea of positivism, which emphasizes knowledge solely on empirical observations of data that can be sensed. In fact, in the budget preparation process, community participation is still low so that the programs and activities proposed by the community are very minimally funded in the budget. Even though the budget comes from taxes, levies and other income that comes from the people*

Keywords: *entrepreneurship, welfare, employment*

Abstrak. Fenomena rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan anggaran menyebabkan anggaran pendapatan dan belanja yang semestinya hak rakyat ternyata lebih banyak menguntungkan birokrasi (para penguasa) menurut hemat penulis adalah salah satu bentuk sekularisasi akuntansi (anggaran). Sekularisasi menurut Glasner (1992, 65) bersandarkan pada gagasan positivismisme dari Comte, yang menekankan pengetahuan semata-mata pada observasi empiris terhadap data yang dapat diindera. Faktanya, dalam proses penyusunan anggaran partisipasi masyarakat masih rendah sehingga program dan kegiatan yang diusulkan masyarakat sangat minim didanai dalam anggaran. Padahal anggaran bersumber dari pajak, retribusi, dan pendapatan lain-lain yang bersumber dari rakyat

Kata kunci: kewirausahaan, kesejahteraan, lapangan kerja

PENDAHULUAN

Berbagai persoalan yang dihadapi oleh bangsa di hampir seluruh dunia, termasuk bangsa Indonesia adalah kemiskinan, kebodohan, pengangguran, kekurangan gizi, penyakit menular dan penyakit sosial, kerusakan lingkungan, serta bencana alam. Sukardi (2009) menyatakan bahwa dalam pandangan ilmu, fenomena tersebut menunjukkan tentang adanya sesuatu yang salah dari manusia dalam melestarikan kehidupannya, baik secara individu, sosial, maupun dalam konteks negara. Sebagaimana diketahui kedaulatan bukan hanya ditentukan oleh pengakuan oleh negara lain, tetapi juga oleh adanya sistem administrasi pemerintahan (*public administration*) dan manajemen pemerintahan (*public management*) yang baik.

Dalam dekade terakhir, isu *good governance* menjadi perdebatan karena adanya tuntutan perubahan dalam pengelolaan kehidupan kenegaraan. Perubahan dari sisi pemerintah yang diharapkan adalah penggunaan sumber daya publik yang lebih efisien dan efektif (Sukardi, 2009). Perubahan paradigma pemerintah ini membawa dampak terhadap cara pandang birokrasi, yaitu dari birokrasi sebagai aparatur penyelenggara pemerintahan menjadi birokrasi sebagai aparatur pelayan masyarakat. Sedangkan perubahan paradigma pembangunan membawa dampak terhadap pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat

diperlakukan sebagai subyek pembangunan, tidak lagi hanya sebagai obyek pembangunan (Rahayu, 2007).

Untuk mempercepat pembangunan daerah, agenda utama dari era reformasi adalah otonomi daerah dan demokratisasi ekonomi. Tema sentral dari kebijaksanaan pembangunan dalam era reformasi adalah mengedepankan paradigma pembangunan manusia yang menempatkan rakyat sebagai pelaku pembangunan dan menempatkan ekonomi daerah sebagai wahana mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Namun demikian, kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam bentuk APBN justru berlawanan arah dengan peran pemerintah yang semestinya mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Fenomena politik anggaran dalam pengelolaan APBN di kalangan DPR yang memiliki wewenang untuk melakukan perubahan anggaran lebih menyebabkan terjadinya korupsi baik secara pribadi maupun kelompok.

Perubahan paradigma anggaran di era reformasi menuntut adanya partisipasi masyarakat dan transparansi anggaran dalam keseluruhan siklus anggaran. Asumsinya adalah partisipasi rakyat dan transparansi yang dilakukan dalam siklus anggaran akan memperkuat pengawasan dalam proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran. Oleh karena itu, saat ini hampir segala aktivitas pembangunan kemudian dilaksanakan dengan apa yang disebut dengan pendekatan partisipatif, pembangunan partisipatif dan segala macam hal disebut partisipatif. Bahkan karena sudah menjadi "idola" maka pendekatan yang *bottom up* pun disebut pula dengan partisipatif meskipun sesungguhnya makna partisipasi masih sebatas formalitas atau "semu".

Didalam proses penganggaran partisipatif, tahapan anggaran meliputi: 1) penyusunan RKPD; 2) penyusunan kebijakan umum (KUA-APBD); 3) Prioritas dan *plat-form* anggaran sementara (PPAS); 4) Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD); 5) Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD); dan 6) Penetapan APBD.

Dalam tahapan tersebut, pelibatan masyarakat umumnya lebih banyak hanya sampai pada penyusunan RKPD. Sehingga ditahap inilah masyarakat melalui berbagai lembaga perwakilan berusaha untuk memperjuangkan kepentingannya. Dari keterlibatan masyarakat tersebut sebenarnya terjadi *lag* antara kondisi ideal dengan fenomena yang terjadi. Idealnya masyarakat terlibat sampai penetapan anggaran, namun fenomena yang terjadi masyarakat mempunyai akses yang terbatas dalam proses penganggaran. Masyarakat hanya bisa mempercayakan kepentingannya yang diperjuangkan melalui agen-agenya (eksekutif dan legislatif).

Dengan adanya *lag* antara kondisi ideal dengan fenomena ini muncul beberapa masalah terkait dengan penganggaran partisipatif. Pertama, pemerintah cenderung menempatkan masyarakat sebagai obyek kebijakan pemerintah, padahal masyarakat bukan hanya obyek namun juga menjadi subyek (aktor) pembangunan, akibatnya banyak kebijakan pemerintah yang tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Kedua, penganggaran partisipatif sering digunakan sebagai alat pembenar oleh pemerintah, bahwa kebijakan yang dikelola telah melibatkan masyarakat. Padahal kebijakan yang muncul bukan dirumuskan bersama antara pemerintah dengan masyarakat namun dirumuskan berdasarkan preferensi elit. Masyarakat diminta untuk mendengar dan menyetujui sosialisasi kebijakan yang dilakukan pemerintah.

Adanya *lag* ini menunjukkan bahwa tampaknya masyarakat belum mengetahui bagaimana sistem anggaran pemerintah daerah dilaksanakan. Hal ini kemungkinan disebabkan akses informasi yang lemah dari masyarakat. Disisi lain, kemungkinan terdapat ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah untuk mengakomodasi kepentingannya. Oleh karena itu, kepercayaan menjadi faktor penting dalam menjaga hubungan timbal balik dalam interaksi sosial yang terjadi.

Fenomena rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan anggaran menyebabkan anggaran pendapatan dan belanja yang semestinya hak rakyat ternyata lebih banyak menguntungkan birokrasi (para penguasa) menurut hemat penulis adalah salah satu bentuk sekularisasi akuntansi (anggaran). Sekularisasi menurut Glasner (1992, 65) bersandarkan pada gagasan positivisme dari Comte, yang menekankan pengetahuan semata-mata pada observasi empiris terhadap data yang dapat diindera. Faktanya, dalam proses penyusunan anggaran partisipasi masyarakat masih rendah sehingga program dan kegiatan yang diusulkan masyarakat sangat minim didanai dalam anggaran. Padahal anggaran bersumber dari pajak, retribusi, dan pendapatan lain-lain yang bersumber dari rakyat.

PENGERTIAN SEKULARISME

Secara etimologi sekularisme berasal dari kata *saeculum* (bahasa latin), mempunyai arti dengan dua konotasi waktu dan lokasi: waktu menunjukan kepada pengertian “sekarang” atau “kini”, dan waktu menunjuk kepada pengertian „dunia” atau “duniawi” (Al Attas, 1981).

Sekularisme juga memiliki arti *fashluddin anil haya*, yaitu memisahkan peran agama dari kehidupan yang berarti agama hanya mengurus hubungan antara individu dan penciptanya saja (An-Nabhani, 2001). Maka sekularisme secara bahasa bisa diartikan sebagai faham yang hanya melihat kepada kehidupan saat ini saja dan di dunia ini. Tanpa ada perhatian sama sekali kepada hal-hal yang bersifat spiritual seperti adanya kehidupan setelah kematian yang notabene adalah inti dari ajaran agama.

Sekularisme secara terminologi sering didefinisikan sebagai sebuah konsep yang memisahkan antara negara (politik) dan agama (*state and religion*). Yaitu, bahwa negara merupakan lembaga yang mengurus tatanan hidup yang bersifat duniawi dan tidak ada hubungannya dengan yang berbau akhirat, sedangkan agama adalah lembaga yang hanya mengatur hubungan manusia dengan hal-hal yang bersifat metafisis dan bersifat spiritual, seperti hubungan manusia dengan tuhan. Maka, menurut para sekular, negara dan agama yang dianggap masing-masing mempunyai kutub yang berbeda tidak bisa disatukan. Masing-masing haruslah berada pada jalurnya sendiri-sendiri.

Sekularisasi didefinisikan pembebasan manusia, pembebasan dari agama, metafisika. Menurut paham sekularisasi, manusia harus terlepas dari pengertian relegius-semu. Sekularisasi tidak hanya melingkupi aspek-aspek kehidupan sosial dan politik, namun juga menjalar keranah kultural. Jadi, paham sekularisme intinya adalah pemisahan agama dari kehidupan. Dari doktrin ini melahirkan ide liberalisme yakni kebebasan: kebebasan beragama “*freedom of believe*” kebebasan berpendapat “*freedom of opinion*” kebebasan kepemilikan “*freedom of ownership*” dan kebebasan berperilaku atau berekspresi “*personal freedom*”, pluralism, relativitas kebenaran,

Sekularisasi dibagi menjadi dua bagian, sekularisasi subjektif (sekularisasi kesadaran) dan sekularisasi objektif (sekularisasi sosio-kultural). Sekularisasi kesadaran dalam pandangan masyarakat modern dapat dilihat dalam 'krisis penalaran' dalam pemahaman tentang agama (Glasner, 1992). Sekularisasi telah mengakibatkan suatu keruntuhan penalaran pada definisi religius tradisional tentang realitas. Manifestasi dari sekularisasi pada tingkat kesadaran ini memiliki padanannya pada tingkat sosio kultural (sekularisasi objektif), secara objektif manusia sehari-hari cenderung menjadi tidak pasti, terutama dalam keagamaan. Secara subjektif manusia sehari-hari cenderung menjadi tidak pasti terutama dalam hal keagamaan. Sedangkan secara objektif, manusia sehari-hari berhadapan dengan berbagai pelaku religius dan pelaku lainnya yang bersaing untuk mendapatkan perhatian atau untuk memaksanya patuh, sehingga dari sini kemudian muncullah apa yang sering disebut dengan pluralisme.

KONSEP ANGGARAN

Anggaran merupakan suatu alat untuk perencanaan dan pengawasan operasi keuntungan dalam suatu organisasi laba dimana tingkat formalitas suatu budget tergantung besar kecilnya organisasi. Untuk melaksanakan tugas di atas, tentu saja diperlukan rencana yang matang. Dengan demikian dari gambaran tersebut dapat terasa pentingnya suatu perencanaan dan pengawasan yang baik hanya dapat diperoleh manajemen dengan mempelajari, menganalisa dan mempertimbangkan dengan seksama kemungkinan-kemungkinan, alternatif-alternatif dan konsekwensi yang ada.

Menurut Sopanah (2003) tahap penyusunan anggaran harus memegang beberapa prinsip, diantaranya harus mengedepankan: (1) partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran (2) transparansi dan akuntabilitas anggaran (3) disiplin anggaran (4) keadilan anggaran (5) efisiensi dan efektivitas anggaran (6) taat asas dalam penyusunan anggaran.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran sangat penting mengingat keterlibatan publik dalam proses anggaran untuk :

1. Meningkatkan perencanaan dan alokasi sumber daya. Keterlibatan publik dalam proses perencanaan anggaran dapat membantu berbagai upaya mengidentifikasi sejumlah kebutuhan masyarakat yang harus diprioritaskan sehingga dapat meningkatkan efektifitas penggunaan sumber daya yang terbatas.
2. Meningkatkan pengelolaan keuangan. Walaupun pemerintah memiliki sistem pengawasan dan prosedur audit tersendiri, monitoring dan publik penting dilakukan untuk mengawasi kemungkinan terjadinya penyalahgunaan keuangan. Di berbagai kasus, pengawasan publik terhadap anggaran akan meningkatkan hubungan antara pembayar pajak dengan pemerintah daerah, karena para pembayar pajak yang menjadi salah satu sumber penerimaan pemerintah dapat melacak kemana dan untuk apa dana yang mereka bayarkan itu digunakan.
3. Memperkuat demokrasi. Warga negara seringkali memiliki pemahaman yang terbatas mengenai bagaimana sebaiknya negara itu difungsikan sehingga menumbuhkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Pada saat yang bersamaan, aparat pemerintah seringkali merasa dipojokkan dengan berbagai kebutuhan dan permintaan yang

seringkali berbenturan mengingat keterbatasan sumber daya yang tersedia. Keterlibatan masyarakat dalam dialog-dialog mengenai isu-isu anggaran akan meningkatkan kemampuan mereka membaca anggaran sehingga dapat menjembatani konflik dan melakukan diskusi dan debat yang lebih konstruktif dan sehat mengenai kebijakan anggaran dan prioritas-prioritasnya.

TIGA PENDEKATAN DALAM PENGANGGARAN: SUBSTANSIF, PROSEDURAL, DAN POLITIK

1. Pendekatan Substantif

Anggaran sebagai alokasi sumber daya keuangan secara efektif dan efisien. Penganggaran secara esensial dipandang sebagai alat untuk menempatkan sumber daya (resource allocation) sesuai kebutuhan dengan asumsi bahwa kebutuhan memiliki *nature* ekonomi dan bahwa alokasi sumber daya yang optimum adalah mungkin. Penganggaran adalah proses mengkalkulasi implikasi fiskal yang relevan dari tiap pilihan alokasi, sekaligus secara eksplisit memformulasikan struktur preferensi dan keinginan masyarakat. Anggaran juga merefleksikan permintaan masyarakat terhadap barang publik dan trade-off dari berbagai pilihan.

2. Pendekatan Prosedural

Anggaran sebagai mekanisme untuk mobilisasi dan koordinasi. Meskipun pendekatan substantif menyediakan pedoman untuk pembuatan kebijakan, menurut Fozzard (2001) pendekatan ini tidak menyediakan solusi yang memuaskan untuk menjawab masalah penganggaran. Sumber daya dialokasikan melalui proses pembuatan kebijakan yang melibatkan lembaga-lembaga yang beragam, yang masing-masing merepresentasikan kepentingan tertentu. Karena itu analisis terhadap belanja pemerintah juga harus fokus pada desain kelembagaan sebagai wahana proses dan lembaga-lembaga (aktor) yang terlibat.

3. Pendekatan politik

Anggaran sebagai permainan kekuasaan. Dalam konteks kelembagaan yang lebih luas, proses penganggaran juga dipandang sebagai persoalan politik yang lebih luas dan tidak semata-mata politik dalam pengertian representasi (pemilihan umum), mengutip Jennifer (1999) “...*all budgeting is about politics, most politics is about budgeting, and budgeting is therefore be understood as part of political game...*”. Dengan pendekatan ini maka Jennifer (1999) mendefinisikan anggaran sebagai usaha untuk mengalokasikan sumber daya keuangan melalui proses politik untuk melayani cara-cara hidup yang berbeda.

PENGANGGARAN PARTISIPATIF

Menurut Brownell dan McInnes (1986) partisipasi dalam penganggaran yaitu suatu proses partisipasi individu akan dievaluasi, dan mungkin diberi penghargaan berdasarkan prestasi mereka pada sasaran (target) yang dianggarkan dimana mereka terlibat dalam proses tersebut dan mempunyai pengaruh pada penentuan target tersebut. Siegel dan Marconi (1989), menyatakan bahwa partisipasi manajer dalam penyusunan anggaran akan menimbulkan inisiatif pada mereka untuk menyumbangkan ide dan informasi, meningkatkan kebersamaan dan merasa memiliki, sehingga kerjasama diantara anggota dalam mencapai tujuan juga ikut

meningkat. Dengan demikian, keikutsertaan dalam menyusun anggaran merupakan suatu cara yang efektif untuk menciptakan keselarasan dan tujuan setiap pusat pertanggungjawaban dengan tujuan perusahaan dengan tujuan perusahaan secara menyeluruh.

Makna kata partisipatif dalam penganggaran bisnis berbeda dengan di pemerintahan daerah di Indonesia. Dalam artikel Brownell dan peneliti *participative budgeting* lainnya, partisipatif berarti adanya pelibatan karyawan (*subordinate*) secara individu dalam penentuan target anggaran. Target anggaran ini kemudian dijadikan sebagai bagian dari pertimbangan untuk penentuan bonus dan kompensasi, yang berhubungan dengan usaha untuk memotivasi karyawan/bawahan tersebut.

Sementara di pemerintahan daerah, makna partisipasi adalah pelibatan SKPD dalam penyusunan anggaran daerah (APBD). Kepala SKPD (sekretariat, dinas, badan, kantor, inspektorat, dan satuan polisi pamongpraja) merupakan pengguna anggaran/pengguna barang, yang diberi kesempatan untuk mengajukan usulan terkait dengan pelaksanaan Tupoksi (tugas pokok dan fungsi) SKPD yang dipimpinnya. Kepala SKPD menyusun RKA-SKPD, yang secara substansi harus sesuai dengan Tupoksi SKPD bersangkutan dan sudah disetujui target kinerja dan pagu anggarannya dalam KUA dan PPAS. RKA-SKPD inilah yang disebut sebagai dokumen anggaran partisipatif di Pemda secara internal terkait penentuan alokasi anggaran dan target kinerja yang akan diakomodasi di dalam RAPBD dan akhirnya dalam perda APBD.

SEKULARISASI DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN

Secara umum anggaran adalah rencana pendapatan dan belanja pemerintah dalam periode tertentu (1 tahun). Pada awalnya fungsi anggaran adalah sebagai pedoman Pemerintah dalam mengelola keuangan untuk satu periode. Selanjutnya, fungsi anggaran yang lebih rinci adalah sebagai instrumen kebijakan fiskal, alat distribusi dan alat stabilisasi. Kemudian sebelum anggaran dijalankan harus mendapat persetujuan dari DPR sebagai wakil rakyat maka fungsi anggaran juga sebagai alat pengawasan dan pertanggungjawaban terhadap kebijakan publik (Sopannah, 2004). Dengan melihat fungsi anggaran tersebut maka seharusnya anggaran merupakan *power relation* antara eksekutif, legislatif dan rakyat itu sendiri. Selanjutnya Wiratraman (2004), menyatakan bahwa anggaran menjadi salah satu indikator respon negara atau daerah dalam memenuhi hak-hak rakyat untuk memperoleh akses yang layak secara sosial ekonomi.

Anggaran baik dari sisi pendapatan (*revenue*) maupun sisi belanja (*spending*) memegang peranan penting dalam menunjang kapasitas dan legitimasi pemerintah. Fozzard (2001) menyatakan bahwa masalah pokok dalam penganggaran dapat dipilah menjadi dua persoalan besar yaitu :

1. Apa yang menjadi dasar bagi alokasi sumber daya. Ada lima pendekatan untuk menjawab hal ini: a). Pendekatan *public goods (market failure)* yaitu bagaimana barang-barang publik yang gagal disediakan pasar menjadi layak dan perlu disediakan dan dianggarkan oleh pemerintah; b) Pendekatan *marginal utility* atau *cost effectiveness*, yaitu bagaimana belanja yang hemat tetapi efektif, melalui perhitungan tiap unit dan antar unit pengeluaran; c) Pendekatan *allocatif efficiency*, yaitu memastikan adanya efisiensi alokasi *cost and benefit*; d) Pendekatan pilihan warga; dan d) Pendekatan keadilan yaitu bagaimana anggaran

diukur dari keberhasilan peran pemerintah mengurangi kemiskinan dan ketimpangan sosial.

2. Bagaimana proses penganggaran dijalankan?. Ada lima pendekatan yaitu: a) Pendekatan penganggaran administratif, yaitu alokasi penganggaran berdasarkan tugas dan fungsi berbagai lembaga dan dinas pemerintah untuk mencapai sasaran tertentu; b) Pendekatan nasionalisme, bagaimana mengalokasikan anggaran agar lebih efisien dan efektif melampaui berbagai tugas dan fungsi berbagai lembaga dan dinas pemerintah; c) Pendekatan incremental, alokasi penganggaran berdasarkan perubahan gradual dan bertahap, sesuai dengan kebijakan politik dan aturan main yang ada; d) Pendekatan *public choice*, yaitu bagaimana mengutamakan kepentingan publik daripada kepentingan birokrat; dan e) Pendekatan *principal* dan agen, yaitu bagaimana memperluas peran dari masyarakat dalam kebijakan penganggaran.

Berbagai distorsi dalam proses penyusunan anggaran yang terjadi secara umum diantaranya : 1) Tidak sesuai dengan visi, misi, tujuan, sasaran dan kebijakan yang ditetapkan dalam rencana startegis yang dibuat dan dokumen perencanaan lainnya yang ditetapkan; 2) Tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat yang berkembang dan tidak mempertimbangkan kondisi dan kemampuan saat ini; 3) Tidak memuat arah yang diinginkan dan Kebijakan Umum anggaran yang disepakati sebagai pedoman penyusunan strategi dan prioritas anggaran serta rancangan anggaran dalam satu tahun anggaran; 4) Anggaran memberikan fleksibilitas dan keleluasaan untuk dijabarkan lebih lanjut dan memberi peluang untuk melakukan apa yang disebut manipulasi, mark up, penggelembungan anggaran, tidak disiplin anggaran, anggaran tidak berkeadilan serta tidak memihak kepada rakyat miskin dan gender perempuan.

PENGANGGARAN DALAM PERSPEKTIF ISLAM

Prinsip Islam tentang anggaran bertujuan untuk mengembangkan suatu masyarakat yang didasarkan atas distribusi kekayaan berimbang dengan menempatkan nilai-nilai material dan spiritual pada tingkat yang sama. Kebijakan anggaran dianggap sebagai alat untuk mengatur dan mengawasi perilaku manusia yang dapat dipengaruhi melalui insentif atau disinsentif yang disediakan dengan meningkatkan pemasukan pemerintah. Jadi, kebijakan anggaran islami adalah suatu kebijakan yang mengatur pengeluaran, dan penerimaan pemerintah yang bertujuan untuk menjaga stabilitas ekonomi dan meningkatkan pertumbuhan.

Di masa Nabi Muhammad SAW anggaran sangat sederhana dan tidak serumit sistem anggaran modern. Hal ini sebagian karena telah berubahnya keadaan sosio-ekonomik secara fundamental, dan sebagian lagi karena negara Islam yang didirikan dan dilaksanakan oleh Nabi Muhammad SAW, dimulai pada tahun pertama Hijriyah hanya dalam beberapa jalan di kota kecil Madinah. Pendapatan berbeda dari tahun ke tahun, bahkan dari hari ke hari. Berbagai bagian negara mengirimkan sejumlah tertentu dari penghasilannya sesudah membayar pengeluaran administratif dan pengeluaran mereka lainnya.

Di masa Islam periode awal barangkali dasar anggaran adalah penghasilan yang menentukan jumlah yang tersedia untuk pengeluaran. Tetapi hal ini tidak benar dalam hal anggaran darurat karena perang atau bencana alam lainnya, untuk ini dikenakan pungutan khusus atau sumbangan yang diharapkan. Kebijakan anggaran tidak berorientasikan pertumbuhan karena ketika itu tidak terdapat seruan untuk pertumbuhan ekonomi.

Konsep anggaran yang digunakan adalah anggaran berimbang atau surplus, dewasa ini pun salah satu peraturan lama yang masih berlaku dalam keuangan ialah anggaran nasional yang harus berimbang.

Dalam Islam, faktor keimanan (*faith*) adalah modal pertama secara individu untuk menciptakan birokrasi yang bersih. Adanya dorongan keyakinan bahwa segala aktivitasnya akan mendapat tanggung jawab di hadapan Allah kelak merupakan konsekuensi siapapun penyelenggara negara, baik bagi para penguasa maupun pejabat birokrasi (*governance*) dalam menjalankan tugasnya. Pejabat yang benar-benar beriman kepada Allah tidak akan mudah untuk melakukan korupsi, menerima suap, mencuri, dan berkhianat terhadap rakyatnya. Sebab, ia yakin bahwa Allah senantiasa mengawasinya dan kelak pada Hari Akhir dia pasti akan dimintakan pertanggungjawaban. Sebaliknya, sifat jujur, amanah, adil, dan penuh tanggungjawab akan sangat sulit lahir dari orang yang lemah dari aspek keimanannya. Oleh karena itu, sangat penting untuk memilih pejabat yang memiliki akhlak yang mulia dan reputasi yang terhormat. Mereka juga harus terkenal tidak serakah dan tamak dalam mengejar kekayaan, semua itu dilakukan agar mereka tidak mengambil hak rakyat untuk kepentingannya sendiri.

Tetapi karakter yang baik saja tidak menjamin kejujuran. Sehingga dibutuhkan pentingnya sistem kontrol atau pengawasan yang tidak memberikan peluang kepada para pejabat untuk melakukan penyelewengan. Sistem kontrol atau pengawasan ini harus dilakukan dengan sangat tegas dan harus didukung oleh *law enforcement* yang tidak pandang bulu.

Dalam perspektif Islam, pemecahan dalam untuk penyalahgunaan dana rakyat harus dilakukan dengan pendekatan individual dan sosial sekaligus. Pendekatan individual harus dilakukan dengan mensyaratkan dua nilai dasar, yaitu:

1. Kemampuan (*competency, proficiency, expertise*)
2. Kejujuran (*Integrity, truthworthiness, truthfulness*), dalam Islam kejujuran itu diungkapkan dalam dua nilai utama yang menjadi sifat wajib bagi para Nabi, yaitu shidq dan amanat.

Pendekatan sosial dilakukan dengan mengikutsertakan sebanyak-banyaknya pengawas dari masyarakat. Kontrol sosial ini harus ditanggapi oleh pemerintah dengan segera.

Transparansi dan partisipasi dalam anggaran adalah salah satu bentuk shidq. Menyembunyikan anggaran sebaliknya adalah bentuk kebohongan yang paling jelas. Dalam kaidah ushul fiqh ditegaskan: *ma la yatimmul wajib illa bih fahuwa wajib*, kalau kewajiban tidak bisa dijalankan kecuali dengan sesuatu maka sesuatu itu menjadi wajib. Shidq adalah kewajiban. Dalam pengelolaan anggaran kejujuran ini tidak bisa dijalankan kecuali dengan transparansi. Berdasarkan kaidah itu, maka menjalankan transparansi anggaran adalah wajib. Ini berarti, dalam pandangan Islam, menghindari transparansi anggaran adalah kemaksiatan yang dapat menghapuskan semua pahala ibadat kepada Tuhan

Shidq berkaitan dengan amanat, Bila shidq berkaitan dengan proses informasi anggaran, amanat berkaitan dengan kesetiaan untuk mengalokasikan dan mendistribusikan anggaran kepada yang berhak dalam istilah Islam, menyampaikan amanat kepada ahlinya. Untuk mengontrol shidq dan amanat, diperlukan sistem pengawasan. Dengan menggunakan istilah para ahli ushul fiqh, dapat disimpulkan bahwa pengawasan wajib karena shidq dan amanat

tidak dapat berjalan tanpanya. Pengawasan tidak dapat dilakukan dengan baik tanpa transparansi dan partisipasi dalam anggaran.

MENGHADAPI SEKULARISASI DENGAN PENGANGGARAN YANG MEMILIKI PERSPEKTIF ISLAM

Anggaran sebagai sebuah kebijakan bukan sekedar urusan administrasi dan manajerial yang sering dikerangkai dengan ilmu akuntansi, melainkan juga mengandung pilihan ideologi dan sarat dengan kekuasaan politik. Jika dipandang dari perspektif ekonomi politik, anggaran adalah barang langka yang menjadi ajang tempur beragam aktor (pemerintah, instansi, birokrat, parpol, pengusaha, ormas, rakyat kecil dan lain-lain). Rakyat yang tidak mempunyai kekuasaan umumnya kalah bertarung dalam mengakses anggaran sehingga banyak diantara mereka jatuh miskin. Jika rakyat miskin, sebenarnya telah terjadi alokasi anggaran yang timpang sebagai bukti konkrit kegagalan negara menjalankan fungsi kesejahteraan. Untuk mengatasi kegagalan ini, dibutuhkan formulasi anggaran yang transparan dan partisipatif (Rahmat, 2012).

Mengelola organisasi publik terlebih organisasi pemerintahan (*government*), dapat dipastikan terkait dengan pengelolaan anggaran keuangan. Kejujuran dalam pengelolaan anggaran tidak bisa dijalankan kecuali dengan transparansi dan partisipatif. Membangun pemerintahan yang baik (*good governance*) bukanlah pekerjaan yang mudah, hal tersebut merupakan pekerjaan besar yang harus diawali dari pemahaman dasar terhadap visi dan misi pemerintahan disamping harus tetap melandaskan keseluruhan aspeknya pada ketentuan syariat yang bermuara pada kemaslahatan masyarakat, bangsa dan negara. Oleh karena itu diperlukan landasan etik dalam membangun *nation state* yang bersumber dari hukum Islam (*syari'ah*) yang diderivikasi dari syariat agama dalam memberikan tuntunan sebagai upaya pencapaian tujuan membangun pemerintahan yang baik (*good governance*).

Persoalan kronis yang menyebabkan buruknya pengelolaan dan pengaturan pemerintahan diakibatkan oleh rusaknya mental dan moralitas aparatur negara serta sistem pengendalian pemerintahan yang lemah karena ketiadaan kepastian dalam hukum. Sistem dan aturan dalam hukum Islam yang merupakan landasan etik dan dapat dijadikan pijakan awal dalam mengkaji persoalan korelasi dan kontribusi hukum Islam dalam mengelola anggaran untuk mewujudkan *good governance* yaitu (Mu'allim dan YUSDANI, 1997):

1. Etika penggajian aparatur pemerintah. Penggajian yang layak merupakan keharusan untuk meminimalisir penyimpangan anggaran dan pencegahan terhadap korupsi. Para pejabat adalah penganut amanah yang berkewajiban melaksanakan amanah yang diberikan kepadanya. Untuk menjamin profesionalitas aparatur negara dibutuhkan penghasilan yang memadai guna mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*). Khalifah Umar bin Khattab misalnya, melarang para pejabat negara untuk berdagang serta melakukan aktifitas apapun yang dapat melalaikan tanggung jawab utamanya yang berakibat terganggunya fungsi pemerintahan.
2. Etika kepemilikan harta kekayaan bagi para penyelenggara negara. Untuk mengantisipasi serta meminimalisir adanya penyimpangan dari aparatur pemerintah, maka diperlukan juga aturan yang jelas dan terukur terkait dengan harta milik aparatur negara, sebagaimana yang

dilakukan oleh Umar yang menghitung kekayaan seseorang di awal jabatannya sebagai pejabat negara, kemudian menghitung ulang di akhir jabatan. Bila terdapat kenaikan yang tidak wajar, Umar memerintahkan agar menyerahkan kelebihan itu kepada *bait al-mâl*, atau membagi dua kekayaan tersebut, sebagian untuk *bait al- al-mâl* dan sisanya diserahkan kepada yang bersangkutan. Hal ini terobosan positif dalam konsep reformasi birokrasi yang menghendaki sistem transparansi dan akuntabilitas publik, karena problem utama dalam menggagas budaya transparansi dan akuntabilitas, adalah tidak adanya niat dan kehendak baik yang seharusnya menjadi landasan etika dari setiap interaksi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

3. Etika keteladanan pemimpin (*uswah hasanah*). Dalam hukum Islam seorang pemimpin dihasilkan melalui proses seleksi yang komprehensif. Pola dasar yang memunculkan seorang pemimpin mengikuti pola penentuan imam shalat. Seorang imam shalat adalah orang yang paling berilmu, saleh, paling baik bacaan shalatnya, serta paling bijaksana. Seorang imam shalat adalah orang terbaik di lingkungan jamaahnya. Dari sinilah, sumber kepemimpinan itu berasal. Pola ini secara alamiah akan diikuti dalam penentuan kepemimpinan dalam negara, oleh karena setiap pemimpin merupakan orang terbaik yang dipilih melalui proses yang adil dan demokratis.
4. Etika dalam penegakan hukum. Hukum Islam diterapkan berdasarkan prinsip keadilan yang hakiki untuk kemaslahatan ummat. Hukuman dalam Islam mempunyai fungsi sebagai pencegah. Para koruptor akan mendapat hukuman yang setimpal dengan tindak kejahatannya.
5. Etika pengawasan dan kontrol birokrasi. Etika pengawasan serta evaluasi dalam hukum Islam didasarkan pada prinsip saling memberikan peringatan dan nasehat dalam kebaikan dan ketakwaan. Pengawasan dan kontrol merupakan satu instrumen penting yang harus ada dalam membangun pemerintahan yang bersih dan baik. Pengawasan dan kontrol bukan saja dilakukan secara internal, oleh pemimpin kepada bawahannya, melainkan juga oleh rakyat kepada aparat negaranya. Kesadaran dan pemahaman akan pentingnya pengawasan dan kontrol ini haruslah dimiliki oleh segenap pemimpin pemerintahan, para aparat di bawahnya, dan oleh segenap rakyat. Semua orang harus menyadari bahwa keinginan untuk membangun pemerintahan yang baik hanya dapat dicapai dengan bersama-sama melakukan fungsi pengawasan dan kontrolnya.

Dalam perspektif Islam, menegakkan transparansi dan partisipasi dalam anggaran adalah kewajiban agama yang mulia yang bukan saja menghantarkan manusia kepada berbagai kebajikan, tetapi juga menghantar mereka pada surga yang dijanjikan. Secara duniawi, transparansi dan partisipasi dalam anggaran dalam kata-kata Imam Ali adalah upaya “memerangi musuh negara, mensejahterakan penduduk dan memakmurkan negeri.

Oleh karena itu, diperlukan perubahan struktural kekuasaan (negara) yang sebelumnya mendominasi dalam pengambilan kebijakan (anggaran) menjadi partisipatif yang melibatkan masyarakat. Anggaran adalah persoalan pertarungan kekuasaan (negara) dan kepentingan yang beragam. Anggaran menjadi arena kontestasi beragam aktor politik di tingkat lokal (kepala daerah, DPRD, birokrat, partai politik, pengusaha, organisasi masyarakat sipil, dan lain-lain), yang masing-masing mempunyai kepentingan secara beragam pula. Logika perubahan proses

penyusunan anggaran dari yang semula di dominasi negara dan struktur kekuasaan menjadi proses penyusunan partisipatif adalah dalam rangka merubah proses peran dan bentuk serta isi anggaran yang lebih mencerminkan anggaran yang shidg yang berpihak kepada masyarakat.

KESIMPULAN

Fenomena rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan anggaran sehingga menyebabkan anggaran yang semestinya hak rakyat ternyata lebih banyak menguntungkan birokrasi (para penguasa) menurut hemat penulis adalah salah satu bentuk sekularisasi akuntansi (anggaran). Sekularisasi menurut Glasner (1992, 65) bersandarkan pada gagasan positivisme dari Comte, yang menekankan pengetahuan semata-mata pada observasi empiris terhadap data yang dapat diindera. Secara empiris hasil-hasil riset telah membuktikan pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan anggaran. Faktanya, dalam proses penyusunan anggaran partisipasi masyarakat masih rendah sehingga program dan kegiatan yang diusulkan masyarakat sangat minim didanai dalam APBD. Padahal APBD bersumber dari pajak, retribusi, dan pendapatan lain-lain yang bersumber dari rakyat.

Tulisan ini telah menjelaskan tentang mekanisme proses penyusunan APBD yang mengalami berbagai distorsi sehingga menyebabkan terjadinya sekularisasi dalam proses penyusunan anggaran yang berdampak pada terabaikannya kepentingan masyarakat. Tulisan ini berusaha untuk memberikan gambaran penyusunan anggaran dengan perspektif islam. Perspektif ini digunakan untuk memberikan alternatif lain dalam menyusun anggaran yang menitikberatkan pada transparansi dan partisipasi dalam anggaran yang memihak kepada kepentingan masyarakat. Melihat banyaknya persoalan, terutama kebobrokan tata kelola pemerintah, menuntut untuk mengkaji fenomena ini. Salah satunya dengan cara mengelola anggaran dengan baik yang nantinya dapat digunakan sebagai kontribusi dalam membangun konsep *good governance*. Kajian *good governance* menjadi kontribusi tersendiri bagi pengembangan tata kelola birokrasi yang lebih baik sesuai dengan prinsip dan nilai-nilai dalam perspektif Islam seperti nilai kesetaraan, *tasâmuh* (toleransi), keadilan (*justice*), kemaslahatan, musyawarah (*syûrâ*), kejujuran (*honesty*), objektif (*comprehensiveness*) dan seterusnya menjadi indikasi terbentuknya pemerintahan yang bersih dan baik (*good and clean governance*).

DAFTAR PUSTAKA

- Al Attas. Syed Naquib. 1981. Islam dan Sekularisme. Bandung:Pustaka. Hal.18-19.
- An-Nabhani. Taqiyuddin. 2001. Peraturan Hidup dalam Islam, Bogor : Pustaka Tariqul Izzah. hal.41.
- Alexander, Jennifer. 1999. 'A New Ethics of The Budgetary Process', Journal of Administration & Society. 32; 542.
- Fozzard, Adrian. 2001. The Basic Budgeting Problem: Approaches to Resource Allocation in the Public Sector and their Implications for Pro-Poor Budgeting. WorkingPaper 147. Centre for Aid and Public Expenditure. Overseas Development Institute.

- Glasner, Peter E., 1992, *Sosiologi Sekularisasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Mua'allim, Amir dan Yusdani. 1999. *Konfigurasi Pemikiran Hukum Islam*, Yogyakarta: UII Press.
- Rahayu, Sri. 2007, "Studi Fenomenologis terhadap Proses Penyusunan Anggaran Daerah (Bukti Empiris dari Satu Satuan Kerja Perangkat Daerah di Propinsi Jambi)", *Simposium Nasional Akuntansi X*.
- Rahmat, Jalaluddin. *Transparansi Anggaran dalam Perspektif Agama-Agama*, <http://www.bigs.or.id/media-seminar-agama.htm>, diakses 10 Januari 2012
- Sopannah. 2003. *Pengaruh Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik Terhadap Hubungan antara Pengetahuan Dewan tentang [anggaran](#) dengan Pengawasan Keuangan Daerah*, dalam *Proceeding SNA VI*, Surabaya, 16-17 Oktober 2003.
- _____. 2004. *Memantau APBD Dalam Kerangka Peningkatan Akuntabilitas Publik Di Era Otonomi Daerah*, *Jurnal Manajemen Akuntansi dan Bisnis*, Volume I, Nomor 2 Juni, FE Universitas Merdeka Malang.
- Wiratraman, R. Herlambang P., 2004, *Pro-Poor Budget: Analisis anggaran Sebagai Kerja Akar Rumpun dan Strategi Merebut Sumberdaya Keputusan Yang Berpihak Bagi Rakyat Miskin*, LBH, Surabaya.