

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Islam (hukum Islam) mengatur semua aspek kehidupan, mulai dari *ubu>diah, muna>kah{ah, mu'a>malah, jina>yah* dan *siya>sah*. Namun seringkali agama dimaknai sebagai suatu hubungan yang khusus dengan Tuhan yang lingkupnya pribadi, maka seakan dalam agama hanya mengenal peraturan yang ubudiah saja. Lingkup ketatanegaraan yang lebih luas seringkali diabaikan dalam agama. Padahal Islam mengetur hubungan ini. Disatu sisi pemerintah wajib ditaati dan di sisi lain pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahannya harus didasarkan pada kemaslahatan umat. Dalam surat An-Nisa ayat 58 dan 59 Allah berfirman

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا (58) يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا (59)

Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.¹

¹ Ibnu Taimiyyah Taqiyuddin Ah{mad, *al-Siyasah al-Syar'iyah*, (Riyad{, Arab Saudi: Kementerian Agama dan Wakaf, 1418H), h.1

Ayat ini ditujukan untuk penguasa, yakni agar mereka senantiasa menunaikan amanah kepada siapa yang berhak, dan apabila mereka menerapkan suatu hukuman antara sesama manusia maka mereka musti berlaku adil.²

Dari sini bisa dilihat bahwa kewenangan pemerintah dibatasi dengan kewajibannya untuk menyampaikan amanat kepada yang berhak dan berlaku adil untuk rakyatnya, atau dengan bahasa sederhananya segala kebijakan pemerintah berupa apapun saja baik, undang-undang, keputusan, penetapan atau hukuman haruslah berdasar atas kemaslahatan rakyatnya. Sebagaimana kaidah mengatakan :

تَصْرُفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Kebijakan pemimpin atas rakyatnya harus berdasarkan maslahat

Kemaslahatan ini harus didasarkan pada hasil penelitian yang cermat dan akurat, yang dalam kepustakaan fiqh dikenal dengan *istiqra>*' (penelitian). Kemaslahatan yang dimaksud adalah yang memenuhi kualifikasi sebagai berikut:

1. Kemaslahatan harus bersifat meyakinkan (hakiki), bukan kemaslahatan yang meragukan.
2. Kemaslahatan tersebut bersifat umum, bukan bersifat khusus. Artinya, lebih banyak memaslahatkan masyarakat secara keseluruhan dari pada sekelompok orang atau orang-orang tertentu.

² *Ibid*, 3

3. Kemaslahatan tersebut tidak bertentangan dengan syara'. Baik yang ditetapkan oleh nash maupun ijma'.³

Nah untuk memastikan agar kemaslahatan ini berjalan dengan benar, maka perlu adanya semacam badan pengawas khusus agar kebijakan ini bisa berjalan dengan benar. Apalagi jika kebijakan itu berhubungan dengan uang. Maka akan sangat rawan sekali terjadi penyelewengan. Seperti pada kasus peresmian Surabaya Sport Center (SSC) dipermasalahkan DPRD Surabaya. Sebab, untuk acara peresmian saja, Pemkot menganggarkan Rp 12,1 miliar. Angka itu melebihi anggaran program kemiskinan

Dewan menilai, anggaran yang diajukan Pemkot melalui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) 2010 itu tidak rasional. Bahkan, itu bisa mencederai rasa keadilan masyarakat Surabaya. Sebab, untuk peresmian yang dilakukan dalam waktu sehari itu, dana yang dialokasikan melebihi anggaran program kemiskinan selama setahun

Dana pesta pembukaan stadion yang diberi nama Gelora Bung Tomo itu baru terkuak saat Banggar (badan anggaran) melakukan rapat. Pemkot melalui dinas pemuda dan olahraga (dispora) mengajukan anggaran untuk sejumlah kebutuhan. Mulai biaya perawatan stadion-stadion di Surabaya hingga peresmian SSC. Begitu melihat anggaran launching SSC yang dijadwalkan Mei 2010, beberapa anggota dewan menyatakan tidak setuju dengan alokasi dana tersebut.

³ Jazuli, *Fiqh Siyasa*. (Jakarta: Kencana, 2007) h. 53

Dalam rencana anggaran biaya, dana Rp 12,1 miliar itu terdiri atas 21 item uraian. Misalnya, untuk upacara dan pergelaran, Pemkot menganggarkan Rp 2 miliar. Namun, tidak ada penjelasan yang dimaksud dengan upacara dan pergelaran.⁴

Dari sini ternyata sangat diperlukan badan pemerintah yang menangani masalah pengeluaran anggaran negara agar tidak digunakan secara semena-mena oleh eksekutif. Dalam Islam lembaga atau badan khusus yang menangani masalah keuangan ini adalah baitulmal yang ruang lingkupnya adalah *siya>sah ma>liyah*.

Siya>sah Ma>liyah mengatur tentang pemasukan dan pengelolaan uang milik Negara meliputi hak milih, zakat, hasil sumber daya alam (*khara>j*), bea cukai, pajak (*ji>zyah*), harta waqaf dan lain sebagainya⁵

Siya>sah Ma>liyah ini merupakan bagian dari lembaga *Tasyri'iyah* atau Lembaga legislative sedangkan lembaga eksekutif disebut *tanfidziyah*. *Siya>sah Tasyri'iyah* melingkupi wilayah legislatif (*ahl al-halli wa al-aqdi*), perwakilan persoalan rakyat, hubungan muslim dan non muslim dalam suatu negara, seperti undang-undang dasar, undang-undang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah dan sebagainya.⁶

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia lembaga ini dinamakan Badan Anggaran (Bangar). Badan Anggaran dibentuk oleh DPR dan

⁴ Jawapos.com, Daniel, rapat banggar DPRD Surabaya dibatalkan mendadak dalam pembahasan anggaran launcing SSC

⁵ Dzjazuli, *Fiqh Siyasah*. (Jakarta: Kencana, 2007) h.53

⁶ ibid

merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Anggaran menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.⁷

Susunan dan keanggotaan Badan Anggaran terdiri atas anggota dari tiap-tiap komisi yang dipilih oleh komisi dengan memperhatikan perimbangan jumlah anggota dan usulan fraksi. Pimpinan Badan Anggaran merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Anggaran terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Anggaran berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi.⁸

Badan Anggaran ini bertugas:

1. membahas bersama Pemerintah yang diwakili oleh menteri untuk menentukan pokok-pokok kebijakan fiskal umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam menyusun usulan anggaran;
2. menetapkan pendapatan negara bersama Pemerintah dengan mengacu pada usulan komisi terkait;

⁷ Pasal 353 UU Nomer 27 tahun 2009 tentang susduk

⁸ pasal 360 UU Nomer 27 tahun 2009 tentang susduk

3. membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga;
4. melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga;
5. membahas laporan realisasi dan prognosis yang berkaitan dengan APBN; dan
6. membahas pokok-pokok penjelasan atas rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Dari sini maka dirasa perlu untuk membahas sejauh manakah peran Badan Anggaran dalam mengawal keuangan negara agar tidak diselewengkan oleh pihak eksekutif, khususnya di wilayah Surabaya. Serta bagaimana pula menurut pandangan hukum islam atau lebih khusus fiqh siyasah mengenai permasalahan ini. Maka disini diambil sebuah judul Peran Badan Anggaran DPRD kota Surabaya dalam Melaksanakan fungsi Budgeting menurut UU. No. 27 tahun 2009 tentang susduk dalam kajian Fiqh Siyasah

B. Identifikasi Masalah Dan Batasan Masalah

Dalam pembahasan mengenai hal ini banyak sekali permasalahan yang bisa dibahas. Seperti diantaranya:

1. status kelembagaan DPRD kota Surabaya
2. Hak-hak DPR seperti interpelasi, angket dan menyatakan pendapat

3. Peraturan perundan-undangannya dan lain lain sebagainya.

Agar tidak melebar maka penulis merasa ada pembatasan masalah, yakni khusus membahas tentang Badan Anggaran DPRD kota Surabaya dalam melaksanakan fungsi Budgeting menurut UU. No. 27 tahun 2009 tentang MPR,DPR,DPD,DAN DPRD dalam kajian Fiqh Siyasah

C. Rumusan Masalah

Dari latar belakang diatas maka rumusan masalah yang akan dikaji dalam skripsi ini adalah:

1. Bagaimana peran badan anggaran DPRD kota Surabaya dalam melaksanakan fungsi budgeting menurut UU no.27/2009 tentang MPR,DPR,DPD,DAN DPRD?
2. Bagaimanakah pandangan fiqh siyasah tentang peran badan anggaran DPRD kota surabaya dalam merealisasikan fungsi Budgeting?

D. Kajian Pustaka

Penelitian tentang peran anggota DPR sebenarnya sudah banyak, demikian pula yang membahas tentang DPRD kota Surabaya. Lebih khusus pun ada yang membahas tentang fungsi Budgeting DPRD kota surabaya yang mengontrol dana pengeluaran untuk progam Pemkot Surabaya. Diantara skripsi yang ditulis oleh Maria Ulfa pada tahun 2009 yang berjudul "tinjauan hukum islam terhadap pelaksanaan hak budget dalam penetapan APBD

berdasarkan pasal 41 juncto pasal 44 nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah Kota Surabaya. Skripsi ini lebih membahas kearah pelaksanaan hak budget dalam penetapan APBD Pemkot Surabaya. Aspek yang ingin dicapai adalah mekanisme hak budget terhadap APBD Pemkot Surabaya.⁹

Adapun pada skripsi yang akan dibahas disini adalah peran dari Badan Anggaran DPRD Kota itu sendiri berdasarkan UU no.27/2009 tentang MPR,DPR,DPD,DAN DPRD yang mengatur tentang mekanisme, prosedur, hak-hak serta kewajiban DPRD Kota Surabaya secara umum.

E. Tujuan Penelitian

Berangkat dari rumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Bagaimana Peran Badan Anggaran DPRD Kota Surabaya dalam melaksanakan fungsi budgeting menurut UU no.27/2009 tentang MPR,DPR,DPD,DAN DPRD
2. Bagaimanakah pandangan fiqh siyasah tentang peran badan anggaran DPRD Kota Surabaya dalam merealisasikan fungsi *Budgeting*

F. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan berguna untuk:

⁹ Pertanggungjawaban DPRD Kota Pasuruan Mariya Ulfa

1. Memperkaya khazanah ilmu pengetahuan tentang peran badan anggaran DPRD kota Surabaya dalam melaksanakan fungsi *budgeting*
2. Memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan penelitian yang sejenis.

G. Definisi operasional

Untuk mempermudah dan menghindari kesalahpahaman terhadap pokok permasalahan skripsi yang berjudul; Peran badan anggaran DPRD kota Surabaya dalam melaksanakan fungsi Budgeting menurut UU no.27 Tahun 2009 tentang susduk, maka perlu ditegaskan dfinisi yang dipakai dalam sriksi ini, antara lain:

- 1) Badan Anggaran : Pengertian badan anggaran dalam skripsi ini periode 2009-2014 adalah alat kelengkapan yang ada di DPRD kota Surabaya yang menangani masalah keuangan
- 2) DPRD periode 2009-2014 : DPRD yang dimaksud dalam skripsi ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat kota Surabaya
- 3) Fungsi Budgeting : Dalam skripsi ini yang dimaksud dengan fungsi budgeting adalah fungsi untuk menyeleksi anggaran dan atau rancangan anggaran yang diajukan kepada DPRD kota Surabaya.

- 4 Susduk : (Susunan Kedudukan) MPR,DPR,DPD,DAN
DPRD

H. Metodologi Penelitian

Berpijak dari teori keilmuan dan dari keinginan untuk menyajikan keilmuan yang dibangun di atas dasar wawasan dan prosedur pengembangan karya tulis ilmiah tertentu, maka studi ini ditulis dengan cara mengikuti alat pijak metodologi sebagai berikut.

1. Data yang Dikumpulkan

Penelitian skripsi ini merupakan penelitian lapangan yang menyelidiki fungsi Badan Anggaran DPRD yang dipadukan dengan Undang-undang yang ada, dengan menggunakan metode diskriptif analisis. Mendiskripsikan data yang berupa undang-undang, buku dan literature yang representatif dan relevan dengan obyek yang dibahas. Maka data yang perlu dikumpulkan adalah :

- a) Fungsi Badan Anggaran DPRD kota Surabaya di Lapangan
- b) Data tentang formal yuridis UU tentang Badan Anggaran
- c) Data tentang normatif fiqhiyah tentang lembaga keuangan Negara yang relevan dengan permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini.

2. Sumber Data

Untuk memperoleh data sebagaimana di atas maka sumberdatanya adalah sebagai berikut:

a. Sumber Primer

Sumber primer yang digunakan antara lain:

1. UUD 45 sebelum amandemen dan sesudah amandemen
2. UU No. 27 tahun 2009 tentang MPR,DPR,DPR,DAN DPRD
3. Data wawancara dengan anggota Badan Anggaran DPRD kota Surabaya

b. Sumber Sekunder

Sumber sekunder dalam penyusunan skripsi ini adalah berbagai buku dan literatur yang berkaitan dengan fungsi badan anggaran serta bagaimana hukum islam mengatur tentang keuangan negara. Buku dan literature tersebut antara lain:

1. Etika Intervensi Negara karya Arskal Salim
2. *Al-Siyasah Al-Syariyyah fi Islahi Ra'iy Wa Ra'iyah* karya Ibnu Taimiyah
3. Fiqh Siyasah karya H. A. Dzjazuli.
4. Dan literatur lain yang berkaitan dengan skripsi ini.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan cara menghimpun data, yakni dengan cara membaca, mempelajari dan menelaah Fungsi Badan Anggaran DPRD kota Surabaya serta mencari asal-usul dan implementasinya dari sumber data yang telah berhasil diperoleh baik primer maupun sekunder,dan wawancara secara lisan bersama anggota badan anggaran DPRD kota Surabaya

4. Teknik Pengolaan Data

Dalam teknik pengelolaan data ini, penulis menggunakan cara sebagai berikut:

- a. Pengorganisasian data, yaitu menyusun data secara sistematis sesuai dengan paparan yang sesuai dengan rencana sebelumnya dengan melakukan perumusan diskripsi
- b. Editing, yaitu pemeriksaan data secara cermat dari elengkapan refrensi, arti dan makna, istilah-istilah atau ungkapan dan semua catatan data yang telah dihimpun.
- c. Melakukan analisa lanjutan terhadap hasil pengorganisasian data dan editing dengan menggunakan kaidah atau dalil, sehingga diperoleh suatu diskripsi yang jelas terkait dengan pokok permasalahan yang akan dibahas.

5. Teknis analisis data

Metode yang digunakan dalam menganalisis data yang diperoleh adalah metode diskriptif analisis, yaitu suatu metode yang digunakan dengan jalan memberikan gambaran terhadap masalah yang dibahas dengan menyusun fakta-fakta yang sedemikian rupa sehingga membentuk konfigurasi masalah yang dapat dipahami dengan jelas.

Dalam menganalisis data tersebut pola pikir yang digunakan adalah pola pikir deduktif. Pola pikir deduktif yaitu data yang diperoleh yang bersifat umum yang dianalisis untuk disimpulkan pada keadaan yang lebih khusus dan konkrit. Dalam skripsi ini dimulai dengan mengemukakan

gambaran umum tentang lembaga Legislatif Negara, kemudian mengarah yang lebih khusus tentang DPRD kota Surabaya beserta kewenangan dan tugas-tugasnya, kemudian lebih khusus ke arah Badan Anggaran DPRD Kota Surabaya, kemudian dikaji dengan UU no 27 tahun 2009 tentang susduk, selanjutnya ditarik kesimpulan yang bersifat khusus menurut fiqh siyasah.

I. Sistematika Pembahasan

Untuk memperoleh gambaran yang utuh, sistematis, serta agar lebih berarti susunannya, maka skripsi ini dibagi dalam lima bab yang sistematikanya sebagai berikut:

BAB I berisi pendahuluan, merupakan pertanggungjawaban metodologis yang membahas secara jelas dan rinci, terdiri dari latar belakang masalah, identifikasi masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, definisi operasional, metodologi penelitian dan sistematika pembahasan sebagai gambaran singkat dalam susunan penulisan skripsi ini.

BAB II *butgeting* menurut fiqh siyasah

BAB III memaparkan tentang fungsi dan tugas Badan Anggaran DPRD kota surabay serta fakta-fakta yang muncul seputar fungsinya sebagai *Budgeting*.

BAB IV menyajikan analisis Fiqh Siyasah tentang peran badan anggaran DPRD kota Surabaya dalam merealisasikan fungsi Budgeting

BAB V memaparkan kesimpulan hasil penelitian ini, dan beberapa saran yang patut dan perlu diberikan.