

**TINJAUAN *FIQH SIYĀSAH* TERHADAP TRANSPARANSI
PELAKSANAAN HAK BUDGET DPR DALAM UU NO.17
TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN NEGARA**

SKRIPSI

Oleh:

Siti Muyasyaroh
C95216141



Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syari'ah Dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)

Surabaya

2020

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Siti Muyasyaroh
NIM : C95216141
Fakultas/Jurusan/Prodi : Syari'ah dan Hukum/ Hukum Publik Islam/
Hukum Tata Negara (Siyasah)
Judul Skripsi : Tinjauan *Fiqh Siyasah* Terhadap Transparansi
Pelaksanaan Hak Budget DPR dalam UU No.17
Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sembernya.

Surabaya, 16 Januari 2020
Saya yang menyatakan



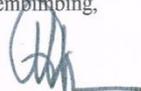
Siti Muyasyaroh
C95216141

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Siti Muyasyaroh NIM.C95216141 ini telah diperiksa dan disetujui untuk di munaqasahkan.

Surabaya, 16 Januari 2020

Pembimbing,



Drs. Jeje Abd. Rojaq, M.Ag.
NIP.196310151991031003

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Siti Muyasyaroh ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Kamis, 16 Januari 2020 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syariah dan Hukum.

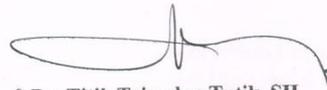
Majelis Munaqasah Skripsi

Penguji I,



Drs. H. Jeje Abd. Rojaq, Mag.
NIP.196310151991031003

Penguji II,



Prof. Dr. Titik Triwulan Tutik, SH,
MH.
NIP.196803292000032001

Penguji III,



Arif Wijaya, SH, M.Hum.
NIP.197107192005011003

Penguji IV,



Muhammad Jazil Rifki, M.H.
NIP.1991111102019031017

Surabaya, 16 Januari 2020

Mengesahkan,

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

Dekan,



Dr. H. Masruhan, M.Ag.
NIP. 195904041988031003



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpustakaan@uin-sby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Siti Muyasyaroh
NIM : C95216141
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara
E-mail address : sitimuyasyaroh@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :
 Skripsi Tesis Desertasi
yang berjudul :

TINJAUAN *FIQH SIYASAH* TERHADAP TRANSPARANSI PELAKSANAAN
HAK BUDGET DPR DALAM UU NO.17 TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN
NEGARA

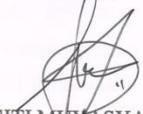
Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 25 Februari 2020

Penulis



(SITI MUYASYAROH)

Budget DPR, sebuah hak bagi wakil rakyat untuk menentukan APBN sesuai yang dikendaki oleh rakyat sendiri, ditinjau dari UU No.17 tahun 2003 tentang keuangan negara dan *Fiqh Siyasah*. Sebagaimana manusia hadir ke muka bumi ini telah diserahkan amanah untuk berperan sebagai Khalifah yang diwajibkan membangun dan memelihara kehidupan didunia berdasarkan aturan dan hukum yang memberi amanah, yaitu Allah SWT.

Hak Budget DPR adalah hak konstitusional yang dimiliki oleh DPR untuk menentukan pendapatan, pembelanjaan negara dalam bentuk pembahasan bersama RAPBN bersama Presiden atas pertimbangan DPD. Sedangkan APBN menurut UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah rencana kerja yang diperhitungkan dengan keuangan yang disusun secara sistematis, yang mencakup rencana penerimaan dan rencana pengeluaran untuk satu tahun anggaran yang disusun oleh pemerintah pusat dan telah disetujui oleh DPR. Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan, tegas menyebutkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ketentuan ini menggariskan bahwa yang dimaksud APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara, bentuk hukumnya adalah undang-undang. Bentuk hukum undang-undang inilah yang membuat DPR terlibat dalam penyusunan APBN sebagai pengelolaan keuangan

persetujuan terhadap anggaran negara yang diajukan oleh pemerintah. Hal ini diperkuat pula oleh rumusan Pasal 20A UUD 1945 hasil Perubahan Kedua, yang menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memiliki Fungsi Legislasi, Fungsi Anggaran dan Fungsi Pengawasan. Fungsi Anggaran tersebut merupakan implikasi dianutnya sistem demokrasi, dimana kedaulatan ada pada rakyat. Fungsi Anggaran yang dimaksud berkaitan erat dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Mengingat APBN ini lebih didominasi oleh angka-angka, APBN pun lebih banyak diteliti dari sudut pandang ekonomi. Hal yang membuat fungsi anggaran tidak banyak dikaji dari sudut pandang ketatanegaraan.

Kekuasaan pengelolaan keuangan negara ada ditangan presiden, yang dikuasakan kepada Menteri Keuangan. Dengan demikian, Kementerian Keuangan disebut sebagai kantor anggaran yang bertugas menyusun rancangan APBN. Setelah pihak pemerintah menyusun anggaran maka diperlukan pembahasan dan persetujuan melalui lembaga DPR, ini dilihat dari sudut pandang ketatanegaraan.

Dengan melihat APBN sebagai bentuk kongkretisasi program-program kerja pemerintah, maka salah satu karakter penting APBN adalah hanya dapat diajukan oleh pemerintah bukan lembaga lainnya. Bahkan legislatif dan yudikatif pun ditentukan pula pembagian porsi anggarannya oleh pemerintah. Melihat karakter APBN tersebut, maka Hak Budget DPR atau yang dikenal dengan fungsi anggaran DPR adalah untuk

Kajian pustaka ini dilakukan untuk memaparkan beberapa penelitian terdahulu yang memiliki objek kajian yang sama yakni membahas perihal permasalahan mengenai Hak Budget DPR dan pembahasan mengenai Keuangan Negara. Hal ini dilakukan agar menghindari asumsi plagiasi. Penelitian terdahulu tersebut antara lain:

1. “Pengelolaan Keuangan Negara dalam Islam Perspektif Pemikiran Abdul Qadim Zallum: Analisis Kesesuaian Terhadap APBN 2010-2012”¹¹ skripsi ini ditulis oleh Ahmad Jauhar Fathoni pada Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam IAIN Sunan Ampel Surabaya 2014, dalam skripsi ini menjelaskan Pemikiran seorang tokoh Bagaimana pengelolaan keuangan negara dalam Islam, dikaitkan dengan judul skripsi yang penulis ambil adalah terdapat sebuah perbedaan, kalau skripsi ini meneliti tentang pemikiran tokoh kalau skripsi yang penulis ambil tentang fungsi anggaran DPR didalamnya mengenai Hak Budget DPR tidak dicantumkan parameter yang DPR gunakan dalam hak budgetnya di UU No.17 tahun 2003 tentang keuangan negara.
2. “Peran Badan Anggaran DPRD Kota Surabaya Dalam Melaksanakan Fungsi Budgeting Menurut UU No.27 Tentang Susduk Tahun 2019 Dalam Kajian Fiqh Siyash”¹² skripsi ini ditulis oleh Abdul Razaq Fakultas Siyash, Jurusan Siyash Jinayah 2011 IAIN Sunan Ampel

¹¹Ahmad Jauhar Fathoni, “Pengelolaan Keuangan Negara dalam Islam Perspektif Pemikiran Abdul Qadim Zallum: Analisis Kesesuaian Terhadap APBN 2010-2012”, (Skripsi—IAIN Sunan Ampel, Surabaya, 2014).

¹²Abdul Razaq, “Peran Badan Anggaran DPRD Kota Surabaya Dalam Melaksanakan Fungsi Budgeting Menurut UU No.27 Tentang Susduk Tahun 2019 Dalam Kajian Fiqh Siyash”, (Skripsi—IAIN Sunan Ampel, Surabaya,2011).

1. *Fiqih Siyasah* merupakan tarkib idhafi atau kalimat majemuk yang terdiri dari dua kata, yakni fiqih dan siyasah. Secara etimologi, fiqih merupakan bentuk masdhar (gerund) dari tashrifan kata faqiha-yafqahu-fiqhan yang berarti pemahaman yang mendalam dan akurat sehingga dapat memahami tujuan ucapan dan atau tindakan tertentu. Sedangkan secara terminologi, fiqih lebih populer didefinisikan sebagai ilmu tentang hukum-hukum syara' yang bersifat perbuatan yang dipahami dari dalil-dalilnya yang rinci. (Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada; 2008).
2. *Siyasah Maliyah* adalah kebijakan hukum yang dibuat oleh suatu pemerintahan menyangkut pembangunan ekonomi untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan masyarakat dengan menjadikan nilai syariat islam sebagai ukurannya.
3. *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* adalah suatu lembaga, parlemen atau segolongan umat Islam yang menjadi wakil rakyat dalam membuat keputusan-keputusan untuk kemaslahatan rakyat. Bertolak dari penjelasan ini, dapat disimpulkan bahwa *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* merupakan suatu lembaga atau parlemen yang didalamnya terdapat pengorganisasian antara anggota *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* untuk mengkoordinasi peran dari setiap anggota agar terwujud

RUU APBN yang diajukan presiden untuk kemudian dimintakan persetujuan. Rumusan Hak Budget DPR dalam bentuk “Pembahasan bersama” dan memberikan persetujuan merupakan kewenangan yang sangat besar dalam bentuk pembahasan mendetail sampai dengan Satuan Tiga (Unit Organisasi, Fungsi dan Program) terdapat dalam Putusan MK No.35/PUU-XI/2013.

Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan menyebutkan bahwa APBN adalah wujud pengelolaan keuangan negara yang bentuk hukumnya adalah Undang-undang, bentuk hukum undang-undang inilah yang membuat DPR terlibat dalam penyusunan APBN sebagai pengelola keuangan negara. Berkaitan dengan keterlibatan DPR atau Hak Budget DPR dalam penyusunan APBN adalah ketentuan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan “Bahwa RAPBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.

Hanya presidenlah yang memiliki kewenangan mengajukan RUU APBN, presiden yang aktif untuk menentukan pengelolaan keuangan negara dalam RAPBN, DPR hanya bersifat pasif menerima saja. Tanpa pembahasan bersama antara Presiden dan DPR atas pertimbangan DPD RUU APBN tidak dapat di sahkan menjadi UU APBN.

Frase “untuk dibahas bersama” berkaitan dengan Hak Budget DPR menimbulkan dua permasalahan, *Pertama* apakah kedudukan Presiden dan DPR sejajar dalam pembahasan RUU APBN mengingat ketentuan pasal 23 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwasanya apabila

DPR tidak menyetujui RAPBN yang diajukan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan APBN tahun lalu. *Kedua* sampai sejauh mana keterlibatan DPR dalam pembahasan RAPBN apakah bersifat Makro Strategis (Keseluruhan) atau Mikro Teknis.

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 metode yang menyangkut cara kerja untuk dapat memahami objek yang menjadi sasaran penelitian sesuai ilmu yang bersangkutan. Penelitian tentang “Hak Budget DPR Ditinjau dari *Fiqh Siyasah* dan UU No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara” merupakan penelitian pustaka dan tahapan-tahapan seperti berikut:

1. Penelitian skripsi ini merupakan penelitian pustaka yang menyelidiki tugas dan wewenang DPR mengenai Hak Budget DPR yang merupakan pengaplikasian dari fungsi anggaran 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. Tugas dan wewenang DPR mengenai Hak Budget DPR yang merupakan pengaplikasian dari Fungsi Anggaran.
- b. Penjelasan mengenai Pembahasan RAPBN.

premis yang bersifat khusus dalam hal ini UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang lebih spesifiknya Kedudukan Hak Budget DPR. Dalam skripsi ini dimulai dengan mengemukakan gambaran umum tentang lembaga Legislatif Negara, kemudian mengarah yang lebih khusus tentang DPR beserta kewenangan dan tugas-tugasnya, kemudian lebih khusus ke arah Badan Anggaran DPR yang dalam pengaplikasiannya tentang Kedudukan Hak Budget DPR, kemudian dikaji dengan UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, 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 membahas mengenai teori landasan dalam melakukan penelitian yang nanti akan dijelaskan mengenai *Ahl al-Halli wa al-'Aqd*

dalam bidang *Siyasah Maliyah* dilihat dari ketatanegaraan Islam. *Ahl ikhtiyar* dan *ahl syuro* yang nanti membahas sampai tugas dan wewenangnya. Bahasan ditekankan pada penjabaran disiplin keilmuan tertentu dengan bidang penelitian yang akan dilakukan dan sedapat mungkin mencakup keseluruhan perkembangan teori keilmuan hingga perkembangan terbaru yang diungkap secara akumulatif dan didekati secara analisis.

BAB III memuat variabel yang akan dijadikan bahan untuk di analisis dalam hal ini memuat penjelasan transparansi dalam pelaksanaan Hak Budget DPR menurut UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

BAB IV memuat mengenai analisis atas jawaban dari rumusan masalah yang didasarkan pada landasan teori yang terdapat pada bab 2. Pada bab ini yang nantinya barisikan dua jawaban, yaitu mengenai Transparansi Pelaksanaan Hak Budget DPR dalam UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan Transparansi Pelaksanaan Hak Budget DPR dalam UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara ditinjau dari *Fiqh Siyasah*.

BAB V merupakan bab penutup yang mengemukakan kesimpulan dari semua pembahasan hasil dari penelitian, merupakan jawaban singkat dari rumusan masalah yang akan dibahas dalam skripsi ini. Dan kemudian diikuti oleh penyampaian saran yang bersifat membangun guna untuk perbaikan skripsi kedepannya.

- a. Muhammad Abduh dan Rashid Ridha berpendapat, mereka adalah pemuka masyarakat, para ulama, petani, buruh, wartawan, dan kalangan profesi lainnya, serta angkatan bersenjata.
- b. Ibnu Taimiyah berpendapat *al-shawqah* terdiri dari orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi dan mempunyai kedudukan terhormat dimasyarakat.
- c. Imam Nawawi berpendapat bahwa mereka adalah ulama, para khalifah, dan para pemuka masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat.

Dengan demikian, para anggota *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* dapat terdiri dari semua lapisan masyarakat yang dapat menyampaikan aspirasi rakyat tanpa memandang dari mana mereka berasal. Anggota majelis *shura* adalah orang-orang perwakilan sebagai hasil pilihan dari umat, hak pilih dan persyaratan yang harus dipenuhi oleh para pemilih dan para calon anggota majelis *shura* tidak dikemukakan secara rinci oleh Al-qur'an maupun Sunnah. Dengan demikian diserahkan sepenuhnya pada kemampuan masyarakat untuk membuatnya sendiri sesuai dengan kemampuan dan kondisi yang mereka hadapi. Yang penting dalam pelaksanaan musyawarah dan prosedur pengambilan keputusannya mereka tetap berpegang teguh pada prinsip ajaran islam yaitu kebebasan, keadilan dan persamaan dalam berbicara dan mengemukakan pendapat baik pendapat mayoritas maupun minoritas. Dalam Piagam Madinah

2. Kedudukan Siyasah Maliyah dalam Fiqh Siyasah

Kajian *siyasah maliyah* dalam perspektif islam tidak terlepas dari Al-Qur'an, Sunnah Nabi, dan praktik yang dikembangkan oleh *khulafaur rashidun* serta pemerintahan islam sepanjang sejarah. Di dalam *siyasahmaliyah* ada hubungan di antara tiga faktor yaitu rakyat, harta, dan pemerintahan atau kekuasaan. Produksi, distribusi, dan konsumsi dilandasi oleh aspek keimanan dan moral, serta dijabarkan di dalam aturan hukum agar ada keadilan dan kepastian. Terdapat pernyataan "*Hukum tanpa moral bisa jatuh kepada kedzaliman, dan moral tanpa hukum bisa menimbulkan ketidakpastian*".

Kewajiban negara dalam mengatur perekonomiannya dijelaskan dalam al-Qur'an tentang pengaturan sumber pendapatan negara, diantaranya melalui zakat, jizyah dan ghanimah. Selain itu Negara berkewajiban mengawasi pendistribusianya sehingga dapat memastikan bahwa harta tersebut banar-benar sudah diterima oleh yang berhak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam islam. Al-Qur'an juga menjelaskan tentang kewajiban negara untuk dapat mengatur keuangannya dengan baik, sehingga uang tersebut dibelanjakan sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan umum, dan mengatur keuangan dengan baik sehingga tidak terjadi pemborosan atau penyalahgunaan yang dapat merugikan negara.

‘Umar ibn Khathab. Ketika wilayah kekuasaan Islam masanya mengalami perluasan yang pesat, sebagai kaum muslimin melakukan perdagangan internasional dengan negara-negara non-muslim.

Dalam perdagangan tersebut ternyata umat islam yang melakukan transaksi di negara non-muslim dikenakan pajak oleh pemerintah yang bersangkutan. Hal ini kemudian dilaporkan oleh Abu Musa al-Asy’ari. Mendapat laporan tersebut ‘Umar pun memberlakukan pajak perdagangan bagi non-muslim warga negara asing yang melakukan transaksi bisnis di negara islam. Pemberlakuan pajak ini dimaksudkan untuk menambah devisa negara dalam rangka mengelola dan menjalankan roda pemerintahan.

f. **K h a r a j**

Kharaj secara sederhana dapat diartikan sebagai pajak tanah. Pajak tanah ini dibebankan atas tanah non-muslim dan dalam hal-hal tertentu juga dapat dibebankan atas umat islam. Dalam sejarah islam, kata ini diambil umat islam dari bahasa administratif Bizantium yang makna asal nya adalah “Upeti”. Dalam nahasa persia, kata ini disebut *Kharag*, semakna dengan *tributum* dalam bahasa Yunani pada masa kekuasaan Romawi masih jaya. Agaknya kata ini diterima menjadi kata Arab asli karena sama artinya dengan hasil bumi, yang secara spesifik berarti pajak yang dibayar untuk prmilikan tanah.

Kedua pasal diatas setelah perubahan pertama tahun 1999, mengalami perubahan drastis sehingga mengalihkan pelaku ke kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan DPR. Dengan kata lain, sejak perubahan pertama UUD 1945 pada tahun 1999, telah terjadi pergeseran kekuasaan eksekutif ke kekuasaan legislatif, dari Presiden ke DPR. Di samping itu menurut Pasal 21 UUD 1945, setiap anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam peraturan tata tertib. Bahkan dipertegas lagi dalam Pasal 22A ayat (1) UUD 1945 ditentukan juga, “DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”. Pasal 22A ayat (2) UUD 1945 yaitu, “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat”.

Pasal 22A ayat (3) UUD 1945 mengatur juga, “Selain hak-hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan pendapat, serta hak imunitas. Dalam UUD 1945, menggambarkan kuat posisi konstitusional DPR berada dalam Pasal 7C yang rumusnya adalah, “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR”. Sebaliknya, dalam Pasal 7A ditentukan “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melanggar pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat

lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Di samping itu, dalam rangka menjalankan fungsinya sebagai pengawas, hal ini diatur dalam Pasal 11 UUD 1945, yang rumusannya adalah sebagai berikut:

- a. Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain.
- b. Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR.
- c. Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Dengan perubahan pertama UUD 1945 tahun 1999, diatur hal lain yang berakibat posisi DPR menjadi lebih kuat dibandingkan sebelumnya. Ini tercermin dalam Pasal 13 ayat (2) menentukan, “Dalam hal mengangkat Duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR”, serta ayat (3) menentukan, “Presiden menerima penempatan Duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR”. Selanjutnya dalam Pasal 14 ayat (2) menentukan bahwa, “Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR”.

4. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
5. menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
6. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, anggaran pendapatan dan belanja negara, serta kebijakan pemerintah.
7. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.
8. memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
9. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
10. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial.

11. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.
12. memilih tiga orang calon anggota hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk ditetapkan.
13. memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, dan memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesti dan abolisi.
14. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau pembentukan undang-undang.
15. menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
16. melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam undang-undang.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berdasarkan pasal 20A ayat (2) UUD 1945 sebagai lembaga perwakilan rakyat DPR memiliki hak, antara lain: *Hak Interpelasi*, yaitu hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan

dikehendaki oleh konstitusi. Akan tetapi, di bidang anggaran masih ada pembatasan karena dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, khususnya Penjelasan Pasal 15 ayat (3) disebutkan bahwa "Perubahan RUU APBN dapat diusulkan oleh DPR sepanjang tidak mengakibatkan peningkatan defisit anggaran." Hal itu menunjukkan peran DPR RI dalam penetapan APBN menjadi tereduksi, terutama peran dari politik anggaran DPR RI.

Fungsi Anggaran mempertegas kedudukan DPR RI untuk membahas termasuk mengubah RAPBN dan menetapkan APBN yang ditujukan bagi kesejahteraan rakyat. Pelaksanaan fungsi anggaran tidak hanya sebatas pembahasan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), tetapi mempunyai korelasi dengan keuangan negara. Dasar hukum perluasan tugas tersebut berasal dari beberapa UU yang berhubungan dengan APBN, seperti UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 01 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Pelaksanaan fungsi anggaran DPR RI dilakukan oleh Komisi I sampai dengan Komisi XI dan Badan Anggaran.

Pelaksanaan fungsi anggaran DPR RI tentang pembahasan APBN pada umumnya harus sesuai dengan siklus penyusunan dan pembahasan APBN sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang

dijadikan pegangan dalam penyusunan program dan anggaran. Sedangkan fungsi pengawasan bertindak mengawasi kualitas pelaksanaan APBN dan APBD di lapangan. Yang terkait dengan fungsi anggaran DPR adalah sesuatu yang menyangkut pelaksanaan kebijakan dalam bentuk program-program kerja pemerintahan dan pembangunan untuk mencapai tujuan bernegara yang telah dituangkan dalam UUD 1945. Oleh karena itu, pelaksanaan fungsi anggaran DPR harus dimulai dengan berbagai penjabaran kebijakan yang tertera dalam bentuk hukum positif berupa program kerja pemerintahan dan pembangunan. Di lain sisi, penyusunan program-program pemerintahan dan pembangunan dapat pula dirumuskan dengan mengacu kepada kebutuhan empiris yang ditemukan di lapangan kemudian dirumuskan menjadi program kerja yang diundangkan dalam bentuk hukum yang berlaku mengikat untuk umum.

Dengan demikian, program pemerintahan dan pembangunan disusun berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebutuhan empiris yang telah diundangkan dalam bentuk produk hukum yang mengikat. Oleh karena itu, setiap program pembangunan nasional tahunan selalu dituangkan dalam bentuk UU APBN, sedangkan program pembangunan daerah dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah tentang APBD. Dengan demikian, setiap program dan proyek untuk memenuhi penyusunan materi APBN dan APBD haruslah mengikuti logikanya benar, antara lain:

- a. Dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan program atau kegiatan apa saja yang harus dikembangkan.
- b. Dalam rangka program-program pembangunan yang dibutuhkan dalam masyarakat program apa saja yang mesti dikembangkan.
- c. Untuk pelaksanaan program dan proyek-proyek pembangunan berapa anggaran yang diperlukan dan bagaimana distribusi dan alokasinya.
- d. Pendapatan negara berapa dan bagaimana yang dapat memenuhi kebutuhan akan anggaran belanja negara tersebut.
- e. Apa saja yang harus dilakukan agar program-program kerja yang telah disepakati dengan dukungan anggaran yang ada dapat dilaksanakan dengan semaksimal mungkin secara efektif dan efisien dengan kualitas pengeluaran yang dapat dipertanggung jawabkan.

Fungsi anggaran DPR tidak hanya berkaitan dengan persoalan angka-angka anggaran pendapatan dan belanja negara/daerah serta bagaimana distribusi dan alokasinya untuk melaksanakan program-program pemerintah dan proyek-proyek pembangunan. Bahkan penyusunan anggaran pendapatan dan belanja tahunan harus pula mengacu kepada perencanaan pembangunan jangka panjang dan menengah yang juga dituangkan dalam bentuk undang-undang tersebut.

Harus ada keterkaitan teknis profesional antara Menteri Keuangan sebagai bendahara negara dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Badan Anggaran DPR. Selain itu, partai politik

dan para wakil rakyat yang duduk di Bagan DPR RI harus lebih aktif terlibat dalam perdebatan kebijakan dengan pihak Badan Perencanaan Pembangunan Nasional mengenai substansi program yang direncanakan untuk kepentingan rakyat. Diperlukan mekanisme yang pasti untuk menjamin keberlangsungan perdebatan kebijakan publik secara terbuka.

Ketika perdebatan mengenai substansi program dan gagasan serta proyek-proyek yang bersifat pro rakyat telah diselesaikan, barulah perdebatan berikutnya dilakukan dengan Kementerian Keuangan sebagai “Government Budget Office” berkenaan dengan angka anggaran pengeluaran dan pendapatan yang mendukung untuk itu. Namun, dalam pelaksanaannya seringkali perdebatan mengenai kedua hal tersebut tercampur menjadi satu, dan yang sering terjadi persoalan alokas angka-angka yang lebih mendominasi, dan isu-isu mengenai substansi program tidak tersentuh sama sekali. Perdebatan dan bahkan lobi-lobi hanya dilakukan berkaitan dengan distribusi dan alokasi angka-angka.

Apabila perdebatan dan diskusi mengenai alokasi anggaran hanya didominasi oleh sisi pengeluaran sedangkan sisi pendapatan kurang mendapat perhatian, yang akan terjadi maka perhatian anggota DPR khususnya Badan Anggaran DPR akan tersita hanya untuk hal-hal yang berbau angka dan hal-hal yang berbau transaksional tanpa perdebatan substantif untuk kepentingan lebih luas. Jika hal tersebut terjadi, maka bukan tidak mungkin Badan Anggaran DPR berubah menjadi pusat

Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu, dan hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan Undang-undang (pasal 23 ayat (1) dan (4) UUD 1945). Sebenarnya hubungan dibidang anggaran antar Presiden dan DPR sudah terjalin melalui pelaksanaan fungsi legislasi, karena dengan menyebut peraturannya dengan Undang-undang, maka hal ini berarti dalam sistem yang dianut oleh UUD 1945 harus ada kerja sama antara DPR dan Presiden.

Tanpa adanya hubungan konstitusional tersebut, tidak mungkin ada Undang-undang yang akan mengatur segala sesuatu dibidang anggaran negara dan keuangan negara. Karena bentuknya adalah Undang-undang, maka sebagaimana lazimnya sebuah Undang-undang inisiatifnya seperti yang telah diuraikan diatas, seharusnya boleh datang dari pihak pemerintah dan boleh juga datang dari pihak DPR. Namu khusus mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sekalipun ditetapkan dengan undang-undang, terdapat perbedaan bila dibandingkan dengan Undang-undang lainnya. Perbedaannya antara lain:

- a. RUU APBN usul inisiatifnya harus datang dari pemerintah sebagai pihak pelaksana (eksekutif) yang memerlukan anggaran untuk mendukung program dan rencana kerja. Dengan demikian tidak ada RUU APBN yang berasal dari usul inisiatif DPR.
- b. Menurut ketentuan UUD 1945 khususnya RUU APBN yang diajukan pemerintah itu dapat ditolak oleh DPR, dengan penolakan oleh DPR

maka pemerintah menjalankan anggaran-anggaran tahun yang lalu. Tidak ada ketentuan konstitusional terhadap RUU lainnya jika tidak mendapat persetujuan DPR maka pemerintah menjalankan Undang-undang sebelumnya.

Selanjutnya perbedaan yang cukup menarik dalam hubungan konstitusional antara DPR dan Presiden dalam bidang anggaran ini ialah ketentuan yang terdapat dalam penjelasan pasal 23 UUD 1945 bahwa posisi DPR adalah kuat bahkan lebih kuat daripada kedudukan pemerintah. Untuk jelasnya dikutip bagian tertentu dari penjelasan pasal 23 tersebut. Ayat (1) memuat hak budget DPR yang menegaskan bahwa:

“ Dalam menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara adalah suatu ukuran bagi sifat pemerintahan negara. Dalam negara yang berdasarkan fasisme, anggaran itu ditetapkan semata-mata oleh pemerintah. Tetapi dalam negara demokrasi atau dalam negara yang berkedaulatan rakyat, seperti Republik Indonesia anggaran dan pendapatan belanja itu ditetapkan dengan Undang-undang. Artinya dengan persetujuan DPR. Betapa caranya rakyat sebagai bangsa akan hidup dan darimana didapatnya belanja buat hidup, harus ditetapkan oleh rakyat itu sendiri denan perantara dewan perwakilannya. Rakyat menentukan nasibnya, karena itu juga cara hidupnya. Pasal 23 menyatakan bahwa dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan DPR lebih kuat daripada kedudukan Pemerintah. ini tanda kedaulatan rakyat “.

Selanjutnya kalau dibagian lain di dalam penjelasan UUD 1945 dinyatakan bahwa kedudukan DPR adalah kuat, karena DPR tidak bisa dibubarkan oleh Presiden, maka khusus mengenai anggaran dan pendapatan belanja negara kedudukan DPR adalah kuat daripada kedudukan pemerintah, karena ini tanda kedaulatan rakyat. Tentang

APBN Perubahan dan yang terakhir Undang-undang pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN. Ketiga undang-undang tersebut merupakan satu kesatuan terhadap anggaran pendapatan dan belanja negara dalam satu tahun anggaran.

Dari langkah-langkah praktik Hak Budget DPR diatas dapat diambil benang merahnya:

1. Tahun anggaran dimulai dari 1 Januari sampai dengan 31 Desember.
2. Penyusunan, mulai dari rencana kerja sampai penetapan paling lambat dua bulan sebelum tanggal dimulainya tahun anggaran yang baru.
3. Pelaksanaan dimulai terhadap UU APBN, kemudian mengalami perubahan yang ditetapkan dalam UU APBNP sebelum tahun anggaran berakhir.
4. Perhitungan APBN sebelumnya diperiksa oleh BPK dan ditetapkan dalam UU perhitungan APBN selambat-lambatnya 6 bulan setelah tahun anggaran berakhir
5. Dalam menjalankan APBN-nya DPR dalam satu tahun anggaran akan melakukan kegiatan Pembahasan dan Penetapan UU Perhitungan APBN, Pembahasan dan Penetapan UU APBN Perubahan, Pembahasan dan Penetapan

yang dipilih untuk rakyat sendiri baik itu tentang anggaran atau belanja negara maupun pengeluarannya melalui wakil wakil umat *Uliil Amri*. Menurut ketatanegaraan islam Ahl al-Halli wa al-‘Aqd yang selalu bermusyawarah dengan Amir al-Umaraâ dalam segala hal mengenai kemaslahatan umat.

Pengeluaran dan Belanja Negara dalam Perspektif Islam, Prinsip utama pengeluaran dan belanja negara adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan menolongnya dari kesusahan hidup serta untuk kepentingan negara sendiri. Tercapainya kesejahteraan masyarakat merupakan langkah awal yang signifikan menuju kesejahteraan negara Islam (*welfare state*). Semua sumber keuangan negara yang diperoleh seperti diuraikan di atas dihimpun dalam kas negara (*bait al-mal*).

Lembaga legislatif atau parlemen (perwakilan rakyat) didalam fiqh siyasah dikenal dengan sebutan ahl al-hall wa al-‘aqd atau majelis al-shura. Abdul Wahab Khallaf membagi kekuasaan negara dalam tiga lembaga, yakni lembaga legislatif (al-sultah al-tashri’iyah), lembaga eksekutif (al-sultah al-tanfidhiyah) dan lembaga yudikatif (al-sultah al-qada’iyah). Ahl al-hall wa al-‘aqd merupakan lembaga pembentuk undang-undang sebagaimana kekuasaan al-sultah al-tashri’iyah. Muhammad Abduh mengidentikkan ahl al-hall wa al-‘aqd dengan al-amr ketika membahas yang menyatakan: Adanya perintah untuk menyelesaikan permasalahan dengan mengadakan musyawarah yang beranggotakan terdiri dari para ulama ataupun cendekiawan yang ditunjuk oleh penguasa ataupun rakyat sendiri baik

- Sjadzali, Manawir. *Islam dan Tatanegara*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1993.
- Suntana, Ija. *Model Kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*. Bandung: PT. Reflika Aditama, 2007.
- Susanto, Mei. *Hak Budget Parlemen Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Tutik, Titik Triwulan. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006.
- Ulfa, Mariam. *Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Pelaksanaan Hak Budget DPRD dalam Penetapan APBD Berdasarkan Pasal 41 Junto Pasal 44 UU No. 12/2008 Tentang Pemerintahan Daerah Di Kota Pasuruan*. Surabaya: IAIN Sunan Ampel, 2009.
- Yani, Ahmad. *Pasang Surut Kinerja Legislasi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011.
- Yuswalina, dkk. *Hukum Tata Newgara di Indonesia*. Malang: Setara Press, 2016.
- <https://www.wikiapbn.org/keuangan-negara/>.