

**TINJAUAN *FIQH SIYĀSAH* TERHADAP PERUBAHAN  
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA  
(APBN) DALAM KEADAAN DARURAT MENURUT  
UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2020**

**SKRIPSI**

**Oleh:**

**Mufid Rifky Yusuf**

**NIM: C94217091**



**UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A**

**Universitas Islam Negeri Sunan Ampel**

**Fakultas Syari'ah Dan Hukum**

**Jurusan Hukum Publik Islam**

**Program Studi Hukum Tata Negara**

**Surabaya**

**2022**

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Mufid Rifky Yusuf  
Nim : C94217091  
Fakultas/Jurusan/Prodi : Syariah dan Hukum/ Hukum Publik Islam/ Hukum Tata  
Negara  
Judul Skripsi : Tinjauan *Fiqh siyāsah* Terhadap Perubahan Anggaran  
Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Dalam Keadaan  
Darurat Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020

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

Surabaya, 01 April 2022

Saya yang menyatakan,



Mufid Rifky Yusuf

NIM. C94217091

## **PERSETUJUAN PEMBIMBING**

Skripsi yang berjudul “Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Dalam Keadaan Darurat Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020” yang ditulis oleh Mufid Rifky Yusuf. C94217091 ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqosahkan.

Surabaya, 09 Maret 2022

Pembimbing,



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

## PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Mufid Rifky Yusuf NIM. C94217091 ini telah dipertahankan di depan Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Selasa, 17 Mei 2022 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Tata Negara.

### Majelis Munaqosah Skripsi:

Penguji I

Prof. Dr. Titik Triwulan Tutik, SH, MH  
NIP. 19680329000032001

Penguji II

Prof. Dr. H. Muh. Fathoni Hasyim, M. Ag.  
NIP. 195601101987031001

Penguji III

Siti Tatmainnul Qulub, SHL., M.S.I  
NIP. 198912292015031007

Penguji IV

Abdul Haris Fitri Anto, M.Si  
NIP. 198506242020121003

Surabaya, 30 Mei 2022

Mengesahkan

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,



Prof. Dr. H. Masruhan, M.Ag.  
NIP. 19590404198803100



**KEMENTERIAN AGAMA**  
**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA**  
**PERPUSTAKAAN**

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300  
E-Mail: perpus@uinsby.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 : Mufid Rifky Yusuf  
NIM : C94217091  
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/ Hukum Tata Negara  
E-mail address : Mufidyusuf100@gmail.com

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

TINJAUAN FIQH SIYĀSAH TERHADAP PERUBAHAN ANGGARAN PENDAPATAN

DAN BELANJA NEGARA (APBN) DALAM KEADAAN DARURAT MENURUT

UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2020

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, 13 Juli 2022

Penulis



(MUFID RIFKY YUSUF)

## ABSTRAK

Skripsi ini merupakan hasil penelitian normatif dengan judul “Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Dalam Keadaan Darurat Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020”. Skripsi ini ditulis untuk menjawab pertanyaan yang dituangkan dalam dua rumusan masalah yaitu: Bagaimana perubahan APBN dalam keadaan darurat menurut Undang-undang nomor 2 tahun 2020, serta bagaimana tinjauan *Fiqh siyāsah* terhadap perubahan APBN dalam keadaan darurat menurut Undang-undang Nomor 2 tahun 2020.

Skripsi ini merupakan penelitian hukum normatif atau yuridis normatif. Teknik analisis data menggunakan deskriptif deduktif yang selanjutnya akan disusun secara sistematis sehingga menjadi data yang konkrit mengenai perubahan APBN dalam keadaan darurat menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020. Selanjutnya data tersebut diolah dan dianalisis menggunakan kajian *Fiqh siyāsah*.

Hasil dari penelitian ini disimpulkan bahwasannya perubahan APBN dalam keadaan darurat menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 dapat dilaksanakan dan sah sepanjang memenuhi alasan fakta yang memadai dan negara memprioritaskan kemanfaatan umum dengan penerapan aturan yang bersifat darurat. Dalam konsep *Fiqh siyāsah* kemaslahatan masyarakat merupakan tujuan utama.

Penulis memberikan saran bahwa, dalam pembuatan peraturan perundang-undangan terutama pada tingkat Undang-undang/Perpu hendaknya presiden bersama DPR menelisik secara mendalam apa yang dibutuhkan masyarakat. Serta menyosialisasikan kepada masyarakat Rancangan Undang-undang APBN, sehingga masyarakat ikut mengawasi kebijakan yang dibuat oleh pemerintah beserta wakil rakyat (DPR) khususnya dalam anggaran negara.

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN COVER</b> .....	<b>i</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PERNYATAAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>PENGESAHAN</b> .....	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>vi</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>viii</b>
<b>DAFTAR TRANSLITERASI</b> .....	<b>x</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah dan Batasan Masalah .....	16
C. Rumusan Masalah .....	17
D. Tujuan Penelitian .....	17
E. Kajian Pustaka .....	17
F. Kegunaan Hasil Penulisan .....	19
G. Definisi Operasional .....	20
H. Metode Penelitian .....	21
I. Sistematika Pembahasan .....	25
<b>BAB II TINJAUAN UMUM <i>FIQH SIYĀSAH</i> TENTANG ANGGARAN NEGARA DAN APBN</b>	
A. Pengertian <i>Fiqh Siyāсах</i> .....	27
B. Ruang Lingkup <i>Fiqh Siyāсах</i> .....	33
C. Kedudukan <i>Fiqh Siyāсах</i> dalam Sistematika Hukum Islam dan Fungsi Anggaran dalam Islam .....	35
D. APBN Menurut Undang-Undang Dasar 1945 .....	41

**BAB III PERUBAHAN APBN DALAM KEADAAN DARURAT MENURUT  
UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2020**

- A. Gambaran Umum Undang-undang Nomor 2 tahun 2020 ..... 51
- B. Perubahan APBN Dalam Keadaan Darurat Menurut Undang-Undang  
Nomor 2 Tahun 2020 ..... 58

**BAB IV ANALISIS *FIQH SIYĀSAH* TERHADAP PERUBAHAN APBN  
DALAM KEADAAN DARURAT MENURUT UU NOMOR 2 TAHUN 2020**

- A. Analisis Ketentuan Terhadap Perubahan APBN Dalam Keadaan Darurat  
Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020..... 68
- B. Analisis *Fiqh Siyāsah* Terhadap APBN Dalam Keadaan Darurat Menurut  
Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020..... 77

**BAB V PENUTUP**

- A. Kesimpulan ..... 85
- B. Saran..... 86

**DAFTAR PUSTAKA ..... 87**

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum, cita, gagasan atau ide negara hukum, tidak hanya termasuk ke dalam konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, namun berkaitan juga dengan konsep *nomocracy* yang bermula dari perkataan *nomos* dan *cratos* perkataan nomokrasi daripada dengan *domos* dan *cratos* atau kratien dalam demokrasi. *Nomos* bermakna norma, sedangkan *cratos* merupakan kekuasaan. Telah diangankan sebagai penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan yaitu norma atau hukum.<sup>1</sup> Oleh sebab itulah, istilah dari nomokrasi itu sangat berkaitan erat dengan ide kaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi.

Perkembangan pada zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental berkembang dengan tokoh-tokoh seperti Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain serta menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechtsstaat*. Sedangkan pada tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A. V. Dicey dengan sebutan *The Rule of Law*. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan kata *rechtsstaat* terdiri dari 4 komponen, seperti:

1. Pelindungan hak asasi manusia (HAM)
2. Pemisahan kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan Undang-undang

---

<sup>1</sup> Cst Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), 3.

#### 4. Peradilan tata usaha negara.<sup>2</sup>

Berdasarkan elemen *rechtsstaat* yang dikembangkan dengan Julius Stahl tersebut di atas dengan pokok dapat memadukan tiga prinsip *Rule of Law* yang dikembangkan oleh A. V. Dicey memiliki ciri-ciri Negara Hukum modern pada zaman sekarang. Bahkan, oleh *The International Commission of Jurist*, prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut *The International Commission of Jurist* itu adalah:

1. Negara harus tunduk pada hukum,
2. pemerintah menghormati hak-hak individu.
3. peradilan yang bebas dan tidak memihak.<sup>3</sup>

Utrecht membedakan antara Negara Hukum Formal dan Negara Hukum Klasik, dan Negara Hukum Materil atau negara hukum modern.<sup>4</sup> Negara hukum formil mengangkat pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu negara hukum materis yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Karena itu Wolfgang Freidman dalam bukunya *Law in a Changing Society* membedakan antara *Rule of Law* dalam arti formil yaitu dalam arti *organized public power* dan *Rule of Law* dalam arti materil yaitu *the Rule of Just Law*.

---

<sup>2</sup> Cst Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), 6.

<sup>3</sup>Ibid, 7.

<sup>4</sup>Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Jakarta: Ichtiar, 1962),9.

Perbedaan ini maksudnya mempertegas sesungguhnya pada konsep negara hukum itu, keadilan bukan langsung terwujud dengan substantif, terkhusus sebab pengertian manusia mengenai hukum sendiri bisa dipengaruhi oleh aliran pengertian formil dan bisa saja dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materil. Apabila hukum dipahami dengan kaku dan sempit dalam arti hanya peraturan perundang-undangan semata, maka pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum pasti menjamin keadilan substantif.

Pemerintahan dalam suatu negara tentu saja banyak menjalankan fungsi yang sangat beragam. Di dalam pemerintahan terpusat, dikata-katakan pemerintah mempunyai kekuasaan yang sewenang-wenang dalam beberapa hal sekaligus. Hal ini yang selanjutnya menjadi hambatan untuk terciptanya keadilan dalam pemerintahan. Pasalnya, jika suatu pemerintahan mempunyai kuasa absolut mengenai beberapa hal, seperti pada saat pembuatan peraturan perundang-undangan, melaksanakan fungsi pemerintahan, sampai peradilan, maka kemungkinan semakin besar bagi pemerintahan negara untuk berlaku sewenang-wenang terhadap pemerintahan negara.

Hal seperti itu tentu menjadi masalah besar, sebab kewenang-wenangan akan menghasilkan ketidakadilan pada masyarakat. Oleh sebab, terdapat beberapa pemikir politik Barat yang mulai mengembangkan pemikirannya mengenai teori pembagian kekuasaan dan pemisahan kekuasaan. Pakar politik seperti halnya Montesquieu dan John Locke kemudian yang menjadi pelopor pemikiran itu guna menghindari adanya kesewenang-wenangan dalam katifis

ketatanegaraan. Jhon Locke dalam bukunya yang berjudul *Two treatises on civil government*, dia memisahkan kekuasaan dari tiap-tiap negara dalam:

1. Kekuasaan legislatif, kekuasaan untuk membuat Undang-undang,
2. Kekuasaan eksekutif, kekuasaan untuk melaksanakan Undang-undang,
3. Kekuasaan federatif, kekuasaan mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan diluar negeri.<sup>5</sup>

Jhon Locke berpendapat, dari ketiga pembagian kekuasaan itu harus dipisahkan yang satu dengan yang lainnya. Kemudian setelah setengah abad berlalu Montesqueiu menulis dalam bukunya tentang Konstitusi Inggris yang mengatakan bahwa pada setiap pemerintahan ada tiga jenis kekuasaan yaitu meliputi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Teori tentang pemisahan kekuasaan ini ditulis oleh Montesquieu dalam karya bukunya "*L' esprit de loi*" (jiwa perundang-undangan), yang selanjutnya teori ini disebut oleh Immanuel kant sebagai doktrin tias politica.<sup>6</sup> Teori ini termotifasi dari ide Jhon Locke yang dipaparkan dalam bukunya yang berjudul "*Two Treaties on Civil Government*" yang didalamnya memisahkan kekuasaan negara dalam bentuk eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Pada garis besar ajaran dari Montesquieu ini membagi kekuasaan menjadi tiga bidang pokok yang semuanya berdiri sendiri, bahwa setiap kekuasaan mempunyai fungsi lepas dari kekuasaan yang lain yakni:

1. Kekuasaan eksekutif, menjalankan Undang-undang,
2. Kekuasaan legislatif, menjalankan fungsi membentuk Undang-undang,

<sup>5</sup>C.S.T. Kansil, *Ilmu Negara Umum dan Indonesia* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2004), 23.

<sup>6</sup>Susilo suharto, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Dalam Periode Berlakunya UUD 1945* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006),41.

### 3. Kekuasaan yudikatif, menjalankan fungsi pengadilan.

Montesquieu beranggapan bahwa ketiga kekuasaan tersebut harus terpisah satu sama lain, mulai dari fungsi maupun mengenai alat perlengkapannya untuk menjamin kemerdekaan individu dan tindakan kesewenang-wenangan penguasa.

Kata trias politika merupakan bahasa Yunani yang artinya “politik tiga serangkai” berdasarkan kata itu pada setiap pemerintahan dalam negara wajib memiliki tiga bentuk kekuasaan yang tidak bisa dipegang oleh salah satu tangan, tetapi masing-masing kekuasaan itu harus terpisah.

#### 1. Kekuasaan Legislatif

Kekuasaan dalam merancang Undang-undang harus berada dalam suatu badan yang mempunyai hak khusus atas itu. Jika penyusunannya bukan diletakkan oleh suatu badan tertentu, maka memungkinkan setiap golongan ataupun setiap orang mengadakan peraturan untuk kepentingan pribadi. Di dalam negara yang demokrasi peraturan-peraturannya wajib berdasarkan atas kedaulatan rakyat, sehingga badan perwakilan rakyat atau DPR yang harus dianggap sebagai suatu badan yang memiliki kekuasaan paling tinggi untuk menyusun Undang-undang dan disebut “legislatif”.

Badan ini merupakan badan yang paling penting dalam susunan kenegaraan, dikarenakan Undang-undang ibarat tiang yang mengokohkan perumahan Negara serta untuk alat yang menjadi pegangan hidup untuk masyarakat dan negara. Sebagai suatu badan yang membentuk Undang-undang maka legislatif hanya untuk mengadakan Undang-undang saja, tidak

berhak untuk melaksanakannya. Untuk melaksanakan Undang-undang itu diserahkan kepada badan lain. Yaitu Kekuasaan untuk melaksanakan adalah “eksekutif”

## 2. Kekuasaan Eksekutif.

Kepala negara yang memegang dan menjalankan Undang-undang. Kepala negara tentu tidak dapat sendirian menjalankan segala Undang-undang ini. Oleh sebab itu kekuasaan dari kepala negara dilemparkan kepada pejabat-pejabat negara dengan bersama-sama ialah suatu badan pelaksana Undang-undang (badan eksekutif). Badan ini berkewajiban menjalankan kekuasaan eksekutif.

## 3. Kekuasaan Yudikatif

Kekuasaan yudikatif adalah sebuah kekuasaan yang diwajibkan untuk mempertahankan Undang-undang serta berhak dalam memberikan peradilan kepada rakyat. Badan yudikatif inilah yang berkuasa dalam memutuskan suatu perkara, dan memberikan hukuman kepada setiap pelanggaran Undang-undang yang telah diadakan dan dijalankan.<sup>7</sup> Sekalipun hakim diangkat oleh kepala negara (eksekutif) tetapi yudikatif memiliki kedudukan yang istimewa serta mempunyai hak tersendiri, karena yudikatif tidak diperintah oleh eksekutif yang mengangkatnya, bahkan yudikatif adalah badan yang mempunyai hak menghukum kepala negara, jika melanggar hukum.

---

<sup>7</sup>Ibid.

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur hingga presiden Negara Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar. Hal ini bermaksud bahwa kekuasaan dalam pemerintahan yang dipunyai oleh Presiden yaitu untuk menggapai tujuan Negara dalam upaya mensejahterakan rakyat seperti yang diamanatkan didalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Tugas presiden itu diatur lebih rinci dalam pasal 33 dan 34 yang kemudian sebagai dasar pelaksanaan tugas konstitusional negara/pemerintah.

Tugas pemerintah mewujudkan kesejahteraan rakyat tidak dapat terlepas dari perkembangan pemerintahan dan kenegaraan pasca perang dunia dua yaitu dengan adanya konsep *welfare state* atau negara kesejahteraan. Dalam konsep ini pemerintah ditempatkan untuk berperan aktif dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakatnya untuk terwujudnya kesejahteraan umum (*bestuurszorg*), selain tentunya tetap berperan untuk menjaga keamanan dan ketertiban. Karena itu peran pemerintah semakin lama semakin luas.

Ridwan HR mengutip suatu pendapat dari E. Utrecht, yang mengatakan bahwa diberikannya tugas "*bestuurszorg*" itu membawa bagi administrasi negara suatu konsekuensi yang khusus. Untuk dapat melaksanakan tugas menyelenggarakan kemakmuran rakyat, mengadakan pengajaran bagi semua warga negara, dan lainnya secara baik, maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan supaya bisa berbuat atas inisiatif sendiri, terkhusus dalam penyelesaian soal-soal darurat yang muncul dengan sekonyong-konyong dan

yang peraturan penyelenggaraannya belum ada, yaitu belum diadakan oleh badan-badan kenegaraan yang dipasrahi fungsi legislatif.<sup>8</sup>

Islam mengatur semua aspek kehidupan, mulai dari *'ubu>diyah, muna>kaha>h, mu'a>mala>h, jina>yah* dan *siyāsah*. Namun seringkali agama dimaknai sebagai suatu hubungan yang khusus dengan Tuhan yang ruang lingkupnya sempit. Padahal dalam konteks Islam yang lebih luas juga membahas permasalahan ketatanegaraan. Islam mengatur hubungan ini dimana memerintahkan kita untuk selalu taat dan patuh kepada pemerintah, di sisi lain pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya harus selalu didasarkan pada kemaslahatan umat yang bersumber pada al-Quran dan Hadits, sebagaimana firman Allah dalam surat al-Nisa' ayat 58 dan 59:

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 ٥٨

Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang Berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum diantar Manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh Allah Maha Mendengar, Maha Melihat. (QS. al-Nisa': 58).<sup>9</sup>

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan Ulil Amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. kemudian, jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalilah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu beriman

<sup>8</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2013), 15.

<sup>9</sup>Jabal, Al-Qur'an QS An-Nisa 58

kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya (QS. al-Nisa': 59).<sup>10</sup>

Ayat ini ditunjukkan untuk penguasa, yakni agar mereka senantiasa menuanai amanah kepada siapa yang berhak, dan jika mereka menentukan suatu hukuman antara sesama manusia maka mereka mesti berlaku adil.<sup>11</sup> Di sini bisa dilihat bahwa wewenang pemerintah dibatasi dengan kewajiban memberikan amanat kepada yang berhak dan berlaku adil untuk rakyatnya. Sebagaimana mana kaidah mengatakan. Dalam menjalankan tugasnya pemerintah memiliki wewenang untuk mengatur masalah keuangan yang dalam Islam disebut dengan *Siyāsah maliyah*.<sup>12</sup>

*Siyāsah maliyah* adalah bagian dari Lembaga *tash}ri'iyah* atau lembaga legislatif, sementara itu lembaga eksekutif disebut dengan *tanfidiyah*. *Siyāsah tash}ri'i>yah* meliputi wilayah legislatif (*ahl halli> wa> al-'aqdi*), wakil rakyat dengan persoalannya, hubungan muslim dengan non muslim pada suatu negara, yang memiliki tugas untuk menetapkan anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana yang dimaksud pada pasal 23 ayat (1) UUD 1945.

Anggaran negara merupakan urat nadi bagi suatu negara ketika melaksanakan pemerintahan mengenai anggaran "*budget*" menurut Robert D. Lee, Jr dan Ronald W. Johnson adalah "*A document or a collection of documents that refer to the financial condition of an organization (family corporation, government), including information on revenues, expenditures,*

<sup>10</sup>Jabal, Al-Qur'an QS An-Nisa 59

<sup>11</sup>Ibnu Taimiyah, *al-Siya>sah al-Syariah* (Riyadh: Kementerian Agama dan Wakaf, 1418 H), 3.

<sup>12</sup>Djazuli, *Fiqh Siya>sah* (Jakarta: Kencana, 2007), 53.

*and purposes or goals*".<sup>13</sup> Artinya bebas mengartikan bahwa anggaran itu merupakan arsip yang memperlihatkan kondisi atau keadaan keuangan suatu organisasi (keluarga, perusahaan, pemerintah) yang menyajikan informasi mengenai pendapatan, pengeluaran, aktifitas dengan tujuan yang hendak dicapai.

Anggaran negara setiap tahun disusun pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). APBN secara filosofi adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat sehingga penerapannya dilakukan setiap tahun dengan Undang-undang. APBN dengan dasarnya sebagai bentuk kepercayaan rakyat kepada pemerintah untuk mengelola keuangan negara sehingga pengelolaannya diharapkan dapat memenuhi syarat akuntabilitas, transparan, dan kewajaran. Hampir di semua negara yang berlandaskan hukum, ketentuan mengenai anggaran belanja negara ditetapkan dalam konstitusi. Di Indonesia ketentuan mengenai APBN ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII Hal Keuangan Pasal 23. APBN yang diterapkan tiap tahun dengan Undang-undang mempunyai arti bahwa terdapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai wakil rakyat atas rencana APBN yang diajukan pemerintah. Menurut Arifin P. Soeria Atmadja pada persetujuan DPR atas APBN yang diusulkan pemerintah pada dasarnya adalah *machtiging* bukan hanya sebagai *consent* dari DPR kepada pemerintah.<sup>14</sup> Situasi ini Presiden *machtiging* yang artinya menghendaki pertanggungjawaban pengelolaan APBN oleh presiden untuk

---

<sup>13</sup>Robert D. Lee, Jr and Ronald W. Johnson, Public budgeting system, second edition, (Baltimore: University Park Press, 1978) ., 11.

<sup>14</sup>Arifin P. Soeria Atmadja (a), Keuangan Publik dalam Prespektif Hukum, Teori, Kritik dan Praktik, (Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2009) ,55.

memberi mandat kepada DPR. Fungsi APBN sendiri yaitu otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.

Negara menjalankan tugasnya sebagai organisasi yang terorganisir, dan negara harus memiliki aset. Kekayaan negara berasal dari penerimaan negara, yang digunakan untuk membiayai segala proses penyelenggaraan, penyelenggaraan dan berjalannya tugas negara. Di Indonesia, hal-hal yang berkaitan dengan proses penerimaan dan pengeluaran negara diatur dalam UUD 1945, yaitu ketentuan pasal 23 dan pemberlakuan perubahannya.

Pasal 23 UUD 1945, semula terdiri dari 5 alenia pada tahun 2001 dan Bab 7 yang berjudul “keuangan negara” diubah menjadi 2 Bab dan 6 pasal. Dalam ketentuan pasal 23(1) UUD 1945, dikatakan bahwa: “Anggaran pendapatan dan belanja sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Pasal tersebut mengandung pengertian yang luas bahwa pengurusan dan penyelenggaraan negara harus dilakukan dengan persetujuan seluruh rakyat Indonesia, dalam hal ini DPR diwakili oleh para anggotanya. Tidak ada penyelenggara negara, pengelolaan atau penyelenggaraan negara dalam bentuk apapun yang tidak memerlukan biaya dan dapat dilakukan secara cuma-cuma. Oleh sebab itu dalam menjalankan tugasnya, pengurus, pengelola ataupun penyelenggara negara harus mencari sumber dana, mengelola dan mengelola pendapatan, kemudian mendistribusikannya kepada seluruh penduduk.

Proses pengelolaan dan pengurusan keuangan negara tidak dilakukan sembarangan oleh pemerintah. Oleh karena itu, perlu mendapat persetujuan dari para wakil rakyat. Konsep ini menjadi sangat jelas dalam rumusan selanjutnya dalam Pasal 23A UUD 1945 tentang perpajakan negara, dan dalam rumusan selanjutnya Pasal 23C UUD 1945 tentang urusan fiskal negara lain, yang semuanya diisyaratkan untuk diatur dengan Undang-undang. Juga disebutkan dalam pasal 15 ayat (5) yang berbunyi “APBN yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.” Rumusan selanjutnya yaitu dalam bab tujuh tentang melaksanakannya APBN dan APBD pasal 27 ayat (3) yang berbunyi: “ Penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPR dan pemerintah pusat dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi: keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja.”

Jika penelisikan lebih jauh, terdapat perbedaan antara Pasal 11, 15 dan Pasal 27 dalam perumusan rincian anggaran. Yang dimaksud dengan Pasal 15 ayat 5 adalah perubahan anggaran untuk setiap jenis belanja harus mendapatkan persetujuan DPR. Seperti yang dibayangkan, ketika menerapkan APBN yang dinamis, perubahan detail harus disetujui DPR. Oleh karena itu reposisi status DPR sebagai lembaga legislatif menjadi kekuatan anggaran sebenarnya merupakan posisi yang ideal untuk menjalankan kekuatan anggaran.

Maret 2020 masalah mulai muncul, ketika Negara Indonesia menghadapi permasalahan karena pandemi Covid-19 ini sudah memakan banyak orang meninggal di Indonesia, dengan bayaknya korban terus meningkat dari hari ke hari, menjadi lebih berbahaya dan ancaman bagi kesehatan masyarakat. Hal ini berdampak bukan saja untuk keselamatan masyarakat, namun juga dampak lainnya, serta sektor ekonomi untuk mendorong pemerintah bertindak tepat, cepat, dan akurat dalam merespons pandemi ini..

Respons negara terhadap wabah tersebut merupakan kombinasi dari pemberlakuan kewenangan peraturan perundang-undangan, peraturan dan kewenangan kebijakan, pejabat pemerintah dan tindakan instansi, dan dukungan birokrasi sebagai lembaga penegak kebijakan. Untuk menangani pandemi ini, presiden mengambil langkah kebijakan dengan menetapkan peraturan pemerintah untuk menggantikan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2020 (Perppu) sebagai tanggapan atas pandemi penyakit virus corona (Covid-19) dan sebagai tanggapan atas ancaman. Pada tanggal 31 Maret 2020, negara dan sistem keuangan stabil. Kemudian disahkan menjadi Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang peraturan pemerintah untuk menggantikan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang kebijakan keuangan nasional dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian negara dan/atau stabilitas sistem keuangan menjadi Undang-undang.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 ditetapkan sebagai instrument hukum untuk menangani Covid-19 sebab pandemi covid-19 terbukti memperlambat pertumbuhan ekonomi negara, mengurangi pendapatan negara dan meningkatkan pengeluaran pembiayaan negara. Untuk alasan ini, pemerintah perlu bekerja untuk menyelamatkan kesehatan dan ekonomi negara, dengan fokus pada pengeluaran untuk kesehatan, jaring pengaman social dan pemulihan ekonomi, termasuk melayani komunitas bisnis dan komunitas yang terdampak.

Ketika Perppu Nomor 1 Tahun 2020 yang selanjutnya diresmikan menjadi Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 mencuat suatu masalah seperti adanya pasal 12 (2) menyebutkan bahwa “perubahan postur dan/atau rincian anggaran pendapatan dan belanja negara dalam rangka pelaksanaan kebijakan keuangan negara dan langkah-langkah sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 2 sampai 11 diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Presiden”. Maka hal ini berimplikasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak dapat mengetahui secara rinci jumlah distribusi anggaran bagi Covid-19, sumber anggaran, kegiatan serta program yang telah dihapus dan berkurangnya dana alokasi, alokasi perencanaan program, penerima manfaatnya serta skema rencana pelaksanaannya.

Terbatasnya informasi yang diterima oleh DPRD dapat dibuat fungsi pengawasan menjadi tidak dapat dijalankan, khususnya terhadap proses penetapan kebijakan, penyesuaian anggaran, dan pelaksanaan penanganan Covid-19 di tingkat daerah secara aktual. Sepertipada daerah, Perpu No. 1

tahun 2020 juga berimplikasi terhadap peran DPR RI pada menetapkan kebijakan anggaran nasional. Meskipun terjadi rekomposisi APBN yang sangat besar, proses penyesuaiannya hanya dilakukan melalui perubahan penjabaran APBN. Tanpa perlu berkonsultasi dengan DPR RI, Pemerintah dapat melakukan perubahan APBN cukup melalui penerbitan Peraturan Presiden No. 54 tahun 2020 yang kemudian diubah menjadi Peraturan Presiden No. 72 tahun 2020.

Hal ini mengakibatkan pergeseran kewenangan Pemerintah terkait kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan tersebut menimbulkan berbagai implikasi. Salah satunya merupakan terjadinya pendelegasian kewenangan yang lebih besar kepada pihak Pemerintah (dari tingkat pusat, daerah, sampai tingkat desa) bagi dilakukan pengambilan kebijakan strategis terkait anggaran Covid-19, tanpa perlu melakukan konsultasi dengan pemangku kepentingan strategis termasuk DPR di tingkat pusat, DPRD di tingkat daerah, dan BPD di tingkat desa.<sup>15</sup>

Berdasarkan hal diatas maka penulis ingin melakukan penelitian skripsi dengan judul **“Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Dalam Keadaan Darurat Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020”**

---

<sup>15</sup>Transparency Internasional Indonesia, *Implikasi Pergeseran Kewenangan Dalam Kebijakan Anggaran Penanganan Covid-19*, Australia Indonesia Partnership For Justice 2, 2021.

## B. Identifikasi Masalah dan Batasan Masalah

Penulis telah menguraikan pada latar belakang sebelumnya, bahwa diuraikannya identifikasi batasan serta masalah batasan pada penulisan ini seperti:

### 1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, maka penulis menjelaskan identifikasi masalah dalam penulisan ini sebagai berikut:

- a. Mekanisme Perubahan APBN berdasarkan Peraturan Perundang-undangan,
- b. Ketentuan Perubahan APBN Dalam keadaan darurat menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020.
- c. Konsep kewenangan legislatif dalam proses *budgeting* pada asas *check and balances* berdasar kepada konsepsi negara.
- d. Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Perubahan APBN Dalam keadaan darurat Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020.

### 2. Batasan Masalah

Perlu diingat bahwa terdapat berbagai permasalahan akan kami bahas pada identifikasi masalah, sebab penulis membatasi pada penelitian ini yang meliputi:

- a. Ketentuan Terhadap Perubahan APBN Dalam Keadaan Darurat Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020.

- b. Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Perubahan APBN Dalam Keadaan Darurat Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020.

### **C. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah ialah tanda tanya yang muncul sesuai dengan judul dan latar belakang yang ada, pada penelitian ini terdapat rumusan masalah yaitu:

1. Bagaimana ketentuan Perubahan APBN dalam Keadaan Darurat Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020?
2. Bagaimana Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Perubahan APBN Dalam Keadaan Darurat Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020?

### **D. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui Ketentuan Perubahan APBN Dalam Keadaan Darurat Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020.
2. Mengetahui Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Perubahan APBN Dalam Keadaan Darurat Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020.

### **E. Kajian Pustaka**

Kajian pustaka adalah deskripsi rangkuman terkait penelitian atau kajian karya tulis yang sebelumnya pokok masalah yang akan diteliti telah dilakukan penelitian. Maka untuk menegaskan bahwasanya penelitian ini bukan merupakan duplikasi atau pengulangan penelitian yang terdahulu.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup>Fakultas Syariah UIN Sunan Ampel, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi....*, 8.

Penelitian terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan judul ini diantaranya yaitu:

1. Henny Juliani penulis jurnal dalam judul Analisis yuridis kebijakan keuangan negara dalam penanganan pandemi covid-19 melalui peraturan pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2020. Penelitian ini membahas tentang tentang konsep imunitas dimiliki Pemerintah dengan melakukan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam masa pandemi covid-19, yang kewenangannya diberikan oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2020. Hal ini memiliki kesamaan dengan penelitain penulis dalam hal landasan hukum objek penelitian namun memiliki perbedaan dalam hal objek penelitiannya, yang mana penelitian penulis lebih ditekankan kepada prosedur perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja negara dalam masa pandemi covid-19 menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020.<sup>17</sup>
2. Skripsi yang ditulis oleh Siti Muyasyaroh yang berjudul tinjauan *fiqih Siyāsah* dalam transparansi melaksanakan hak budgeting DPR dalam UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, skripsi tersebut membahas tentang hak dan kewenangan DPR dalam merumuskan dan melakukan perubahan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara menurut UU No. 17 Tahun 2003. Hal ini memiliki persamaan objek penelitian yaitu membahas hak budgeting terutama dalam hal perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun akan berbeda pada pisau analisis

---

<sup>17</sup>Henny Juliani, “ Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020, *Jurnal Administrative Law & Governance Journal*, Volume 3 Issue 2, June 2020.

yang digunakan dimana dalam penelitian penulis pisau analisis yang digunakan adalah Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara pada keadaan darurat menurut UU No. 2 Tahun 2020.<sup>18</sup>

3. Penelitian Haryo Kuncoro yang berjudul “Defisit APBN dan pemulihan ekonomi pasca krisis” yang di dalamnya tentang krisis ekonomi pada tahun 1997. Yang mengamati dampak kebijakan fiskal pemerintah yang ekspansif terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia melalui responsi aktivitas ekonomi sektor swasta di pasar barang domestik. Yang membedakan dengan skripsi ini adalah karya Haryo Kuncoro merupakan krisis ekonomi bukan karena sebab pandemi, dan penelitian penulis juga dianalisis berdasarkan tinjauan *Fiqh Siyāsah*<sup>19</sup>

## **F. Kegunaan Hasil Penulisan**

### **1. Kegunaan teoritis**

Penulis menginginkan manfaat teoritis ini menjadi alat kajian untuk pihak yang memerlukan pada bidang Hukum Tata Negara, juga nanti hasil penelitian tersebut bermanfaat untuk memperluas paham rasional serta diskusi faktual dalam kampus terkhusus di Program Studi Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya.

### **2. Secara Praktis**

---

<sup>18</sup>Siti Muyasyaroh, *Tinjauan Fiqh Siyāsah Terhadap Transparansi Pelaksanaan Hak Budget DPR Dalam UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara* (Skripsi—UIN Sunan Ampel Surabaya, 2020).

<sup>19</sup> Haryo Kuncor, *Defisit APBN dan pemulihan ekonomi pasca krisis*, (Lembaga Penerbit Universitas Trisakti)

Hasil penelitian diinginkan bisa menjadikan derma pemikiran kepada negara, agar bisa memaksimalkan peran serta fungsi dan pada pembuatan kebijakan, serta DPR RI dalam menjalankan fungsi anggaran.

## G. Definisi Operasional

Definisi operasional bertujuan untuk menghindari kesalahpahaman khalayak dalam memahami dan menginterpretasikan penyebutan atau dalam mengartikan pengertian tertentu pada judul penelitian ini, oleh sebab itu penulis ingin menjelaskan terkait kata kunci atau penyebutan yang dimaksudkan dalam penulisan penelitian ini yaitu:

1. *Fiqh Siyāsah* adalah suatu ketentuan mengenai konsep yang mengatur mengenai hukum ketatanegaraan dalam suatu negara dengan tujuan untuk mencapai kemanfaatan bagi umat dan mencegah kemungkar
2. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 merupakan pengesahan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara serta stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi *Corona Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan menjadi Undang-undang.
3. APBN yaitu rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang terdiri dari anggaran pendapatan dan pembiayaan.

4. Keadaan darurat adalah suatu keadaan yang tidak normal, yang berpotensi menimbulkan korban jiwa. Dalam skripsi ini keadaan darurat yaitu adanya pandemi Covid-19.

## H. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan hukum normatif atau yuridis normatif. Jenis penelitian ini yaitu dengan menjabarkan secara lengkap, jelas, terperinci serta sistematis terkait aspek norma di dalam perundang-undangan.<sup>20</sup> Adapun bahan yang dikaji dalam penelitian hukum normatif yaitu suatu penelitian yang menempatkan hukum menjadi suatu konstruksi sistem norma. prosedur yang ingin dipakai pada penelitian tersebut ialah metode kualitatif.

Selanjutnya data dianalisis dengan teknik deskriptif analisis dengan menggunakan pola pikir induktif yaitu berangkat dari fakta-fakta yang ada yang bersifat khusus kemudian diteliti dan dikaitkan dengan pemecahan masalah yang bersifat umum. Dibawah ini akan membahas mengenai sumber Hukum, teknik pengumpulan data, data yang dikumpulkan, teknis analisis data, dan teknis pengolahan data.<sup>21</sup>

### 1. Bahan yang Dikumpulkan

Bahan yang diperoleh merupakan bahan yang perlu dihimpun sebagai jawaban pertanyaan pada rumusan masalah di antaranya:

- a. Data yang membahas gambaran umum pembentukan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020.

---

<sup>20</sup>Abdul Khadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Adhya, 2004), 101.

<sup>21</sup>Amirudin, *Pengantar Metode Penelitian*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 119.

- b. Data yang membahas perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN),
- c. Data tentang perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam keadaan darurat menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020.

## 2. Sumber Hukum

Penelitian ini membutuhkan sumber hukum. Oleh itu dalam penelitian ini perlu sumber hukum sebagai berikut:<sup>22</sup>

- a. Sumber hukum primer: data primer ialah sumber hukum yang bersifat autoritatif yang berarti memiliki otoritas sama dengan yuridiksi, terdiri dari catatan risalah pada sejarah pembuatan peraturan Undang-undang, segala bentuk peraturan perundang-undangan, serta putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Pada Skripsi tersebut sumber hukum primer yang akan digunakan sebagai berikut:

1) Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 yang membahas disahkannya aturan pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 1 tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara serta stabilitas sistem keuangan guna penanganan pandemi *Corona Disearse* 2019 (Covid-19) dan/atau pada rangka untuk menghadapi ancaman yang

---

<sup>22</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenamedia Group), 181.

membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan menjadi undang-undang.

- 3) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara,
- 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undangan Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya.

b. Hukum sekunder: merupakan data penunjang berasal dari berbagai referensi mencakup, karya tulis dan buku berupa jurnal, kamus adapun karya tulis lain membahas ketentuan pasal 12 ayat (2) Undang-undang nomor 2 tahun 2020 tentang perubahan APBN dalam keadaan darurat.

Peneliti dalam tulisan ini akan mengutip referensi buku berjudul Restoratif hukum tata usaha negara di Indonesia Pasca Amandemen Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karya Prof. Titik Triwulan Tutik untuk acuan utama. Selain itu ada juga buku dari Prof Jimly Assidique yang berjudul Hukum tata negara darurat, pada bidang *fiqh Siyāsah* banyak melihat pada buku *fiqh Siyāsah* oleh Djazuli adapun J. Suyuti Pulungan.

### 3. Teknik Pengambilan Data

Prosedur pengambilan data yang dipakai yaitu prosedur dokumentasi, yaitu suatu teknik mencari bahan dari beberapa referensi yang meliputi jurnal, kamus, buku, ataupun putusan pengadilan yang bersinambung dengan tema.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup>Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek* (Jakarta: Rineka Cipta, 1992), 131.

Maka teknik akumulasi data yang digunakan merupakan studi kepustakaan yaitu cara yang dilakukan berupa mencari serta mengakumulasi produk hukum yang bisa berwujud jurnal, buku, skripsi, artikel, hasil penelitian hukum, makalah, peraturan perundang-undangan, putusan hakim, hingga doktrin dari para sarjana hukum yang berkaitan dengan ketentuan pasal 12 ayat (2) Undang-undang nomor 2 tahun 2020 tentang perubahan APBN dalam keadaan darurat.

#### 4. Teknik Analisis Data

Setelah dirangkai data akan dianalisis kualitatif dengan metode deskriptif analitik yang memakai pola deduktif. Saat dilaksanakannya penelitian, usai data berhasil dikumpulkan selanjutnya data akan dianalisis menggunakan analisa deskriptif analitik, dimana deskriptif merupakan mengklarifikasi dan mengeksplorasi suatu kejadian serta fenomena sosial yang terjadi.

Analisis deskriptif ialah dipaparkannya bahan yang terpaut dalam masalah yang akan dibahas didapatkan dengan literatur serta kesimpulannya diambil dari logika deduktif. Bahan yang akan dianalisa pada penelitian ini merupakan ketentuan pasal 12 ayat (2) Undang-undang nomor 2 tahun 2020 tentang perubahan APBN dalam keadaan darurat dilihat dari prespektif *fiqh Siyāсах*. melainkan pola deduktif ialah menjelaskan masalah yang bersifat umum yang selanjutnya diambil kesimpulan yang sifatnya khusus.

## I. Sistematika Pembahasan

Sistematika penulisan adalah gambaran singkat mengenai alur pembahasan dalam skripsi yang terdiri dari berbagai bab, supaya penulisan penelitian tersebut bisa dimengerti pembaca, penulis akan menjelaskan sistematika penulisan. Akan ditulis 5 (lima) bab pada penulisan skripsi ini, pada setiap bab berdasar beberapa sub bab, setiap satu bab dengan bab yang lainnya mempunyai interelasi serta hubungan yang teratur. Sistematika yang penulis rangkai adalah sebagai berikut:

Bab pertama, merupakan bab pendahuluan yang didalamnya terdapat latar belakang, identifikasi masalah dan batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, manfaat hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian, serta Sistematika penulisan.

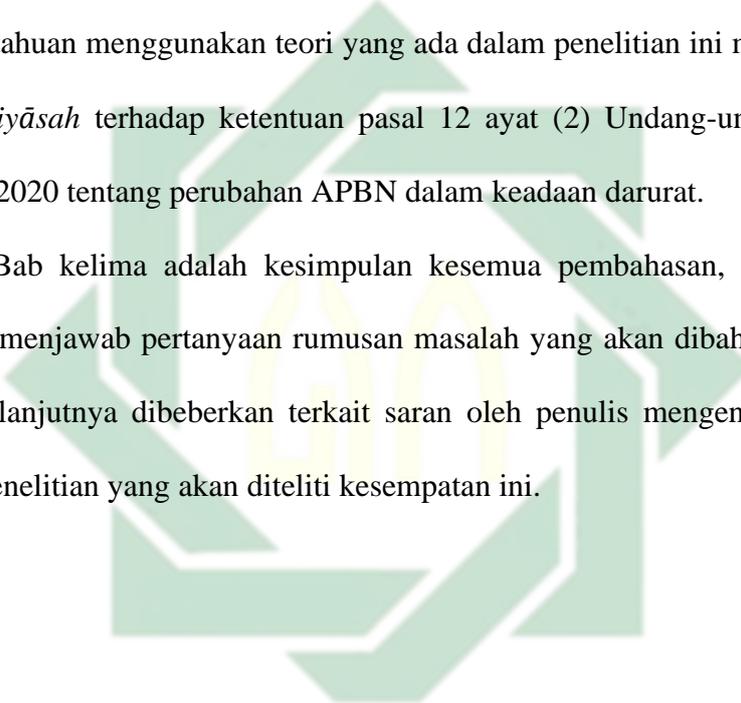
Bab kedua, ialah konsep ketentuan perubahan APBN dalam Keadaan Darurat menurut Undang-undang nomor 2 tahun 2020, bagian ini memaparkan mengenai landasan teori terkait analisis *fiqh Siyāsah* tentang perubahan APBN dalam Keadaan Darurat menurut Undang-undang Nomor 2 tahun 2020, akan tetapi sebelum pembahasan tersebut dibahas penulis ingin memaparkan terkait pengertian *fiqh Siyāsah*, ruang lingkup *fiqh Siyāsah*, dan fungsi anggaran dalam Islam.

Bab ketiga ini berisikan objek penelitian yang didalamnya terdapat ketentuan perubahan APBN dalam keadaan darurat menurut Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020, termasuk gambaran umum Undang-undang Nomor 2

Tahun 2020, dan perubahan APBN dalam keadaan darurat menurut Undang-undang Nomor 2 tahun 2020.

Bab keempat memaparkan analisis terkait temuan produk hukum penelitian yang sudah dideskripsikan untuk menjawab dari masalah penelitian, mengintegrasikan serta menafsirkan temuan penelitian kedalam kumpulan pengetahuan menggunakan teori yang ada dalam penelitian ini memuat analisis *fiqh Siyāsh* terhadap ketentuan pasal 12 ayat (2) Undang-undang nomor 2 tahun 2020 tentang perubahan APBN dalam keadaan darurat.

Bab kelima adalah kesimpulan kesemua pembahasan, sebagai bagian untuk menjawab pertanyaan rumusan masalah yang akan dibahas pada skripsi ini, selanjutnya dibebaskan terkait saran oleh penulis mengenai pembahasan dari penelitian yang akan diteliti kesempatan ini.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## BAB II

### TINJAUAN UMUM *FIQH SIYĀSAH* TENTANG ANGGARAN NEGARA DAN APBN

#### A. Pengertian *Fiqh Siyāsah*

*Fiqh Siyāsah* merupakan takrib *idha>fi>* atau kalimat majmuk yang terdiri dari dua kata yaitu kata *Fikih* dan *al-siya>si>*. Secara etimologi, Fikih merupakan bentuk masdar dari tashrifan kata *faqih*-*yafquhu-fiki>han* yang bermakna faham.<sup>1</sup> *Fiqh* mempunyai arti pemahaman yang akurat dan mendalam maka bisa memahami tujuan ucapan dan atau tindakan tertentu.

*Siyāsah* berasal dari kata bahasa arab *sa>sa-yasu>su-siya>satan* yang memiliki arti diperintah, pengaturan, dan pengurusan.<sup>2</sup> *Siyāsah* juga mempunyai arti politik dan pemerintahan. *Siyāsah* juga bisa diartikan Administrasi dan Manajemen. Jadi menurut bahasa *Siyāsah* mengandung banyak arti, yaitu mengurus, memerintah, mengatur, memimpin, membuat kebijakan pemerintahan dan politik. Artinya, mengurus, mengatur dan membuat kebijaksanaan atas suatu yang bersifat politis untuk menuju suatu tujuan. *Siyāsah* juga ada tiga pendapat:<sup>3</sup>

1. Al-Maqrizi mengungkapkan, bahwa *Siyāsah* berasal dari bahasa mongol, yaitu dari kata *yasah* yang ada imbuhan huruf sin sehingga dibaca *Siyāsah*.

Pendapat tersebut didasarkan dari sebuah kitab Undang-undang yang

---

<sup>1</sup> Wahbab al-Zuhayli, *Ushul Al-fikih al-islami* (Damaskus: Dar al-Fikr, 2001) vol. 1, 18.

<sup>2</sup> Louis Ma'luf munjid fi al-lughoh wa al A'lam (Beirut: Dar al-Masyriq, 1986). 362.

<sup>3</sup> Ibn Manzhur, lisan al-arab jilid 6 (bierut: Dar al-shadir, 1986), 108.

memiliki judul *ilyasa* yang isinya adalah panduan pengelolaan negara dalam berbagai bentuk hukuman berat untuk pelaku tindak pidana tertentu milik Jengish Khan.

2. Menurut Ibn Taghribirdi, *Siyāsah* berasal dari tiga bahasa, yakni Bahasa Turki, Mongol, dan Persia.
3. Sedangkan Ibn Manzhur menyatakan, *Siyāsah* berasal dari bahasa arab, yakni masdar dari *sa>sa-yasu>su-siya>satan*, yang semula berarti memelihara, melatih, atau mengatur binatang, ter khusus binatang kuda.<sup>4</sup>

Secara terminologis, *Siyāsah* mempunyai arti memimpin atau mengatur sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan. Abdul wahab Khallaf mendefinisikan *Siyāsah* sebagai Undang-undang yang diletakkan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan. Dalam redaksi yang lain Husain Fauzy al-Najjar mengartikan *Siyāsah* menjadi suatu penyelenggaraan kepentingan dan perlindungan kemaslahatan rakyat dan pemungutan kebijakan menimbulkan kebaikan. Serta definisi tersingkat yaitu Ibn Manz }ur tentang *Siyāsah* yaitu mengatur sesuatu dengan cara yang menuju kepada kemaslahatan. *Fiqh Siyāsah* dikenal juga dengan istilah *Siyāsah shar'iyah*. Yang mempunyai beberapa arti:

1. Imam al-bujairimi: memperbaiki permasalahan manusia serta mengurus dengan cara menyuruh mereka untuk mereka dengan karena kepatuhan terhadap pemerintahan.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Djazuli, *Fiqh Siya>sah*, (Damaskus: Dar al-Qalam, 2007), 45.

<sup>5</sup> Sulaiman bin Muhammad al-bujairimi , hasyiah al-bujairimi ala al-manhaj (bulaq: Musthafa al-babi al-halabi, t.t) vol 2 h. 178.

2. Imam Ibn' Abidin: kemaslahatan bagi umat dengan mengarahkan pada jalan yang menyelamatkan, di akhirat serta di dunia. *Siyāsah* berasal dari nabi, secara khusus ataupun umum, baik secara lahir ataupun batin. Dari segi lahir, *Siyāsah* berawal dari para sultan (pemerintah), bukan yang lainnya. Akan tetapi secara batin, *Siyāsah* berawal dari ulama' sebagai pewaris Nabi bukan dari pemegang kekuasaan.<sup>6</sup>
3. Ahmad Fathi, *fiqh Siyāsah* merupakan pengurusan kemaslahatan umat sesuai ketentuan syara'.<sup>7</sup>

Pada dasarnya prinsip-prinsip yang dikemukakan memiliki persamaan. *Siyāsah* berkaitan mengurus dan diatur manusia dalam bermasyarakat dan bernegara. Definisi-definisi di atas menegaskan bahwa wewenang membuat suatu hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang berkaitan peraturan kepentingan negara dan urusan umat untuk mewujudkan kemaslahatan umat berada pada pemegang kekuasaan yaitu pemerintah (Ulil Amri).

*Siyāsah* juga bisa diistilahkan politik. Politik asalnya bahasa Inggris yang menunjukkan sifat pribadi atau perbuatan. Secara leksial, kata politic memiliki arti *acting or judging wisely, well judged, prudent*.<sup>8</sup> Kemudian Politik terserap pada bahasa Indonesia yang mengartikan bahwa segala urusan dan tindakan mengenai kebijakan negara atau terhadap negara lain, kebijakan, dan cara bertindak.<sup>9</sup> Pada hakikatnya *fiqh* islam atau politik islam berasal dari Al-

<sup>6</sup> Ibn'Abidin, Raad Al-mukhtar 'ala al-Durr al-mukhtar (beriad: Dar Ihya al-Turats al-Arabi,1987), Vol. 3, 147.

<sup>7</sup> Ahmad Fathi Bahantsi, *al-siya> sah al-jinaiyah fi al-syaria'at al-islamiyah*.

<sup>8</sup>A.S. Hornby A.P Cowic, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* (London: Oxford University Press, 1974), 645.

<sup>9</sup> W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1983) J. 763

Qur'an dan Al-Hadist serta rasio dan praktek kenegaraan yang terjadi baik pada zaman Nabi, *Khulafa'u Al-Rashidin*, Bani Umayyah dan 'Abasiyah. Pembuatan dan perumusan secara sistematis tentang *Siyāsah shar'iyah* setelah pada masa khalifah al-Mu'tasim, dengan terbitnya buku *suluk al-malik fi Tadbir Al-Mamalik* (perilaku raja dalam pengaturan kerajaan-kerajaan) oleh Ibn Abu Rabi' terus diteruskan dan bermunculan kitab-kitab baru pada abad 18 dan 19, seperti karangan Al Mawardi yaitu buku berjudul *Al-Ahkam al-Sultaniyyah* atas permintaan *Khalifah al-Qadir* dan juga karangan Ibnu Taimiyyah, *Al-Siyāsah al-syariyyah fi ishlah al-Ra'iyah*<sup>10</sup>

Objek kajian *Fiqh Siyāsah* meliputi beberapa aspek pengaturan hubungan antara warga negara dengan warga negara, antara lembaga negara dengan warga negara, juga antara lembaga negara dengan lembaga negara, hubungan yang bersifat ekstern ataupun intern antar negara adalah beragam bidang kehidupan. Dalam pemahaman seperti ini, terlihat bahwa kajian *fiqh siyāsah* memutuskan perhatian pada aspek pengaturan. Secara garis besar objek *fiqh siyāsah* yaitu 1. Pengaturan dan perundang-undangan, 2. Hubungan antara pemimpin dan rakyat serta hak dan kewajiban masing pada mencarap tujuan negara, 3. Pengorganisasian dan pengatutan kemaslahatan. Metode yang digunakan dalam membahas *fiqh Siyāsah* sama dengan metode dalam pembahasan *fiqh* lain, yaitu juga sama menggunakan ilmu *Usjul Al-Fiqh* dan *Qowa'id Al-fiqh*.

---

<sup>10</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah*, Kontekstualisasi doktrin politik islam, (jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 30.

Secara umum, metode yang digunakan adalah *al-ijma>'*, *al-qiya>s*, *sa>d Al-Dhari'ah* dan *fath al-Dhari'ah*, *al-istihsan*, *al-'Adah*, *al-maslahah al-mursalah*, serta *kaidah kulliyah fiqhiyah*. Perincian antaranya:<sup>11</sup>

#### 1. *Al-Ijma>'*

*Al-ijma'* adalah keputusan ahli *fiqh* (*fuqoha*) pada suatu masalah. Seperti pada zaman kholifah Umar ra. Pada mengurus pemerintahannya beliau melaksanakan musyawarah ataupun koordinasi dengan tokoh lain. Misalnya membuat peradilan perdata-pidana, menggaji tentara, administrasi negara serta lainnya, disepakati bersama sahabat-sahabat saat itu. Bahkan Umar ra menginstruksikan untuk shalat tarawih jama'ah 20 rakaat di masjid, merupakan keberaniannya yang tidak diprotes oleh sahabat lain. Seperti ini disebut *ijma>' suku>ti>*.

#### 2. *Al-Qiya>s*

*Qiyas* digunakan sebagai mencari umum al-ma'na atau Ilat hukum dalam *fiqh Siyāsah*. Dengan *qiya>s*, masalah dapat diterapkan pada masalah lain pada masa dan tempat berbeda jika masalah-masalah yang disebutkan terakhir mempunyai ilat hukum yang sama.

#### 3. *Sadd al-Dhari'ah* dan *Fath al-Dhari'ah*

*Sadd al-Dzari'ah* merupakan hasil dari mengendalikan masyarakat dan mencegah kemafsadatan. Sedangkan *Fath al-Dzari'ah* merupakan usaha perekayasaan rakyat menuju kemakmuran. *Sadd al-Dhari'ah* dan *Fath al-Dhari'ah* ialah suatu alat bukan tujuan, misalnya adalah larangan

<sup>11</sup> Wahbah al-zuhayli, *al-fiqh al-islami wa adillatuh*, (Damaskus: Dar al-fiqr, 2004), 54.

membawa senjata, pelaksanaan jam malam, dan peraturan kependidikan. Pengendalian serta perekayasaan berdasarkan *Sadd al-Dhari'ah* dan *Fath al-Dhari'ah* bisa diganti atau dikuatkan sesuai situasi.

#### 4. *Al-Istihsan*

*Al-Istihsan* dimaknakan sebagai berpaling dari keputusan dalil khusus pada ketetapan dalam umum. Dengan arti lain beralih kepada dalil yang lebih kuat atau membandingkan dengan dalil yang lain dalam menetapkan hukum. Seperti, menurut *Al-Sunnah* tanah wakaf tidak dapat dipindahkan kepemilikannya dengan diwariskan atau dijual, tetapi apabila tanah tidak digunakan sesuai dengan tujuan wakaf, tentunya mubadzir. Al-Qur'an tidak memperbolehkan perilaku mubadzir, dalam perkara tersebut perlu diterapkan istihsan untuk mengefektifitaskan tanah tersebut sesuai dengan tujuan wakaf.

#### 5. *Al-'Adah*

Kata *Al-'Adah* juga disebut *Urf*. *Al-'Adah* terbagi menjadi 2 jenis, ialah: *al-'adah al-fasi>dah* (adat yang bertentangan syara') serta *al-'adah al-s}alihah* (tidak menyalahi syara').

#### 6. *Al-Maslahah al-Mursalah*

*Al-Maslahah* mempunyai arti mencari kepentingan hidup manusia sementara *mursalah* artinya sesuatu yang tidak adanya ketentuan *nash* Al-Qur'an dan *Al-sunnah* yang membatalkan atau menguatkan. *Al-Maslahah al-Mursalah* yaitu pertimbangan penetapan menuju masalah yang harus

didasarkan dan harus dengan *istiqra'* (hasil penelitian yang akurat dan cermat).

#### 7. kaidah-kaidah *kulliyah fiqhiyah*.

Kaidah *kulliyah fiqhiyah* yaitu sebagai teori ulama' yang sering digunakan untuk melihat ketetapan pelaksanaan *fiqh Siyāsah*. kaidahnya bersifat umum. Sebab, pada penggunaannya perlu memperhatikan pengecualian serta syarat-syarat tertentu.

Berdasarkan hakikat *fiqh Siyāsah syar'iyah* dapat disimpulkan bahwa sumber-sumber pokok *Siyāsah syar'iyah* adalah al-Qur'an dan al-Sunnah. Jadi dua sumber inilah sebagai acuan bagi pemegang pemerintahan untuk menciptakan peraturan-peraturan perundang-undangan dan mengatur kehidupan bernegara.

### **B. Ruang Lingkup *Fiqh Siyāsah***

Para ulama dalam menentukan ruang lingkup kajian *fiqh Siyāsah* berbeda pendapat, seperti yang dikemukakan Abdurrohman Taj ada tujuh bidang:<sup>12</sup>

1. Bidang *Siyāsah tashri'iyah*, termasuk dalam permasalahan *ahl al-h{all wa al-'aqdi*, perwakilan permasalahan rakyat, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-undang Peraturan Pelaksana.
2. Bidang *Siyāsah tanfidhiyah*, termasuk dalamnya persoalan *imamah, wizarah, ahl al-hall wa al-'aqdi*.
3. Bidang *Siyāsah qada'iyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.

<sup>12</sup> Abdurrohman Taj, *al-siyā>sah al-syar'iyah wa al-fiqh al-islami*, (mesir: al-alukah), 8-9.

4. Bidang *Siyāsah 'idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Sedangkan ruang lingkup kajian *fiqh Siyāsah* menurut al mawardi meliputi:<sup>13</sup>

1. Ekonomi dan militer (*Siyāsah ma>liyah*)
2. Administrasi negara (*Siyāsah 'idariyah*)
3. Kebijakan pemerintah mengenai peraturan perundang-undangan (*Siyāsah dusturiyah*)
4. Peradilan (*Siyāsah sadha'iyah*)
5. Hukum perang (*Siyāsah harbiyah*)

Ada pula menurut ibn taimiyah yang merangkumnya menjadi empat bidang kajian yaitu:<sup>14</sup>

1. Peradilan
2. Moneter
3. Administrasi negara
4. Dan hubungan internasional.

Sementara itu Abdul wahhab Khallaf meringkas menjadi tiga bidang saja yaitu:

1. Peradilan
2. Keuangan negara
3. Serta hubungan internasional

<sup>13</sup> Ibnu syarif mujar, *fiqh Siyāsah*, doktrin dan pemikiran politik islam (jakarta: Erlangga, 2008),36.

<sup>14</sup> Ibn taimiyah, *al-siya>sah al-syar'iyah fi ishlah al-ra'iy wa al-ra'yati* (mesir: Dar al-kitab, al-arabi,t.tp).

Berdasarkan pendapat yang berbeda-beda diatas, pembagian *fiqh Siyāsah* dapat disederhanakan menjadi tiga bagian pokok yaitu:

1. *Siyāsah Dusturiyah* atau politik perundang-undangan, yang meliputi pengkajian tentang pembentukan hukum (*tashr'iyah*) oleh lembaga legislatif, peradilan (*qada'iyah*) oleh lembaga yudikatif, serta administrasi pemerintahan (*idariyah*) oleh eksekutif.
2. *Siyāsah ma>liyah* atau Politik keuangan dan moneter. Permasalahan yang mencakup dalam *Siyāsah ma>liyah* ini adalah negara, perdagangan internasional kepentingan publik, bank dan perpajakan.
3. *Siyāsah al-kharijah* atau politik luar negeri, yaitu mencakup hubungan keperdataan antara warga muslim dengan non muslim atau disebut dengan hubungan internasional.

### **C. Kedudukan *Fiqh Siyāsah* dalam Sistematisasi Hukum Islam dan Fungsi Anggaran dalam Islam**

Menurut Dr. Wahab al-Zuhayli, keistimewaan hukum islam dari hukum lainnya salah satunya adalah bahwa hukum islam selalu dihubungkan pada 3 perkara penting manusia. Yang pertama adalah hubungan antara manusia dengan tuhan; yang kedua yaitu hubungan manusia dengan dirinya sendiri; yang ketiga merupakan hubungan manusia dengan manusia lainnya.<sup>15</sup> Sebab hukum islam tidak hanya diperuntukkan untuk kehidupan dunia tetapi juga kehidupan di akhirat, agama, serta negara. Hukum islam juga berkaitan kepada seluruh manusia secara keseluruhan, serta abadi hingga hari kiamat.

<sup>15</sup> Wahbah al-Zuhazli, *al-Fiqh al-Islami wa Adillatuh* vol. 1 (Damaskus: Dar al-Fiqr, 2004), 33.

Sehingga, hukum produk islam, seluruhnya berkaitan dengan lidah, ibadah, mu'amalah, akhlak, supaya bisa menjalankan sesuatu yang menjadi kewajiban untuk dilaksanakan, dan tidak lupa akan ibadah kepada Allah SWT, serta untuk menghargai hak-hak sesama manusia sehingga tercipta rasa damai, gembira, dan kehidupan yang berkelanjutan untuk seluruh jagat alam raya<sup>16</sup>.

Supaya bisa memenuhi peruntukan tersebut, maka hukum islam didalam hal ini bersangkutan dengan apa yang keluar dari seorang mukalaf, dari segi pembicaraan, profesi, yang meliputi dua perkara pokok<sup>17</sup>:

1. Hukum Ibadat atau *Fiqh Ibadah*: hukum yang mengatur mengenai urusan akhirat<sup>18</sup> bagian dari fiqh ibadah yaitu bersuci, sholat, puasa, zakat, haji, dan lainnya mengenai perkara-perkara yang memiliki tujuan mengatur hubungan manusia dengan sang pencipta.
2. *Fiqh mu'amalat* atau Hukum mu'amalah: yaitu hukum yang mengatur antara manusia dengan manusia lainnya pada masalah duniawi secara umum. Termasuk meliputi: akad, ganti rugi, jinayah, dan lainnya yang berhubungan antara sesama manusia.

Dari pengelompokan tersebut, maka hukum *mu'amalah* dibagi menjadi beberapa hukum yang berbeda sifatnya oleh Dr. Wahbah al-Zuhayli. Karena hukum mu'amalah sangatlah luas. Antara lain sebagai berikut<sup>19</sup>:

---

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Teungku Muhammad Hasbi Ash Shiddieqy, Pengantar Hukum Islam (Semarang: Pustaka Rizki Putra, 1997), 36.

<sup>19</sup> Al- Zuhayli, al-Fiqh al-Islami, Vol. 1, 33.

1. Hukum kebendaan: seperti berbagai jenis akad perikatan, jual-beli, persewaan, dan lainnya yang bersangkutan dengan adanya kepentingan hak kebendaan seseorang.
2. Hukum yang berkaitan dengan keadaan manusia: nafkah, warisan, pernikahan, dan lainnya yang bersangkutan antara hubungan manusia dan keluarganya secara privat.
3. Hukum acara pidana atau perdata: hukum yang mempunyai tujuan untuk mengatur proses peradilan dalam menempatkan suatu kekeliruan yang bersifat perdata maupun pidana yang bertujuan memberikan keadilan di kalangan manusia.
4. Hukum pidana: kriminal serta akibat darinya, dan lainnya yang bertujuan untuk menjaga kedamaian dan keharmonisan manusia serta harta benda mereka.
5. Hukum perekonomian dan keuangan: yaitu hukum yang mengatur hak-hak warga negara dengan pemerintah dalam hal kebendaan, seperti pengaturan pajak, mata uang, harta rampasan perang, pengaturan dana sosial perzakatan, sedekah, dan lain-lain yang berkaitan dengan kebendaan antara warga negara dengan pemerintah.
6. Hukum *dustu>riyyah*: segala hukum yang mengatur konsep penetapan hukum dan dasar-dasarnya. Pada hukum ini, *fiqh* membahas cara membatasi sebuah hukum dengan subjek hukum.
7. *Dauliyyah* atau Hukum pemerintahan: hukum yang mengatur ikatan antara pemerintahan islam dengan lainnya di dalam urusan kebijakan internasional

affairs, perdamaian, peperangan, dan lainnya yang mengatur kebijakan pemerintah islam dengan pemerintahannya

8. Adab dan Akhlak: suatu konsep dalam *fiqh* yang mengajarkan tentang cara bergaul yang baik. Ini disebabkan *fiqh* adalah produk wahyu tuhan, maka nilai-nilai moral sangat dijunjung.

Apabila *fiqh mu'amalat* diartikan dengan arti luas, maka letak *fiqh Siyāsah* sendiri ada di dalam *fiqh mu'amalat*. Namun jika *fiqh mu'amalat* diartikan dalam makna tidak luas, maka *fiqh Siyāsah* tidaklah *fiqh mu'amalat*. Disebabkan *fiqh mu'amalat* ialah fiqh yang mengatur ikatan manusia dengan kebendaan yang bersifat bukan publik (privat), meskipun memungkinkan terjadinya keikutsertaan pemerintah. Semata-mata adanya campur tangan tersebut tidaklah secara esensial. Menurut Khudlari Beik yang mengartikan *fiqh mu'amalah* secara sempit “Mu'amalah adalah semua akad yang membolehkan manusia saling menukar manfaat”<sup>20</sup>

Kemudian, jika disamakan antara definisi *fiqh Siyāsah* seperti yang dijelaskan di bab sebelum ini, tentu bisa *fiqh Siyāsah* dimasukkan di dalam *fiqh mu'amalat* secara global atau luas. Dari sistematika hukum islam dapat diambil kesimpulan bahwa *fiqh Siyāsah* berperanan penting kepada hukum. Ini disebabkan, *fiqh Siyāsah* merupakan disiplin ilmu yang akan mengarahkan pemerintah dalam melaksanakan hukum islam bagi masyarakatnya. Dengan tidak adanya pemerintah yang islami (dalam hal ini pemerintah yang menjalankan konsep *fiqh Siyāsah*), sangatlah mustahil terjamin terciptanya

---

<sup>20</sup> Rachmat Syafe'i *Fiqh mu'amalah* (Bandung: Pustaka Setia, 2004) 15.

hukum islam itu bagi masyarakat muslimnya<sup>21</sup>. Imam al-Ghazali juga menjelaskan secara tegas hal ini di dalam kitabnya *Al-iqtisja>d fi Al-I'tiqat>d*.<sup>22</sup>

Faktanya, tanpa adanya pemerintah yang setidaknya peduli dengan *fiqh Siyāsah*, sulit akan mengeluarkan salah satu produk islam sebagai hukum positif untuk warganya yang beragama islam. Pada tahun 1974 di Indonesia berhasil menciptakan Undang-undang yaitu No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan yang di dalamnya mengatur bahwa seluruh penduduk Indonesia yang Muslim untuk menaati peraturan ini yang berasal dari dasar-dasar Islami. Tidak adanya ini, tentu konsep *fiqh muna>kahah* tidak bisa diaplikasikan secara positif di Indonesia.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwasannya *fiqh Siyāsah* memiliki kedudukan penting serta tempat yang strategis dalam masyarakat islam. Dalam merumuskan, memikirkan, dan menetapkan kebijakan-kebijakan politik praktis yang bermanfaat, khususnya bagi kemanfaatan masyarakat muslim, dan umumnya bagi masyarakat lain. Tidak adanya kebijakan politik pemerintah, sangat bisa jadi umat islam akan sulit memajukan kemampuan yang dimiliki. *Fiqh Siyāsah* bisa juga menjamin umat islam dari hal yang memungkinkan bisa merugikannya. Dapat diibaratkan *fiqh Siyāsah* menjadi akarnya pohon yang menopang ranting, dahan, batang, dan daun yang menghasilkan buah yang dapat dinikmati umat islam.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Iqbal, *Fiqh Siyāsah*, 11.

<sup>22</sup> Abu Hamid Muhammad bin Muhammad al-Ghazali, *al-iqtishad*, (Jeddah: *Dar al-Minhaj*, 2008) 291.

<sup>23</sup> Dzazuli, *fiqh siya>sah*, 8.

Anggaran merupakan alat penting untuk pengendalian dan perencanaan jangka pendek yang efektif pada setiap organisasi atau lembaga. Anggaran harus memperhatikan aspek perilaku manusia. Menurut antony dan Govindarajan anggaran ada dua karakteristik, yaitu yang pertama Anggaran yang mengestimasi potensi laba dari unit bisnis. Yang kedua merupakan komitmen manajemen, yang berarti manager menyetujui dan sudah di tinjau oleh pejabat yang lebih tinggi wewenangnya dari pembuat anggaran untuk menerima tanggungjawab atas pencapaian tujuan-tujuan anggaran.<sup>24</sup> Fungsi anggaran dalam suatu organisasi atau lembaga yaitu sebagai alat untuk membantu atasan dalam melaksanakan fungsi perencanaan, koordinasi, pengawasan dan juga sebagai pedoman kerja dalam menjalankan program kerja untuk tujuan yang telah ditetapkan. Anggaran dalam islam dapat dikategorikan sebagai produk pemikiran *Fiqh* yang terdapat empat unsur, yaitu *pertama* Berisi tentang hukum islam, dalam hal ini nilai-nilai dasar hukum islam. Nilai dasarnya adalah kejujuran (*sidq, amanah*), pertanggungjawaban, keadilan, kemanfaatan dan kesejahteraan; *kedua* hukum tersebut tentang perbuatan mukallaf yang bersifat konkret dalam hal ini adalah pengelola anggaran; hukum tersebut digali dengan menggunakan metode *ijtihad*; dan *ketiga* hukum praktis tersebut digali dari sumber-sumber, yaitu al-Qur'an, Sunnah, Ijma', dan Logika. Dalam sebuah pembuatan suatu anggaran tentunya harus ada suatu pengawasan, pengawasan tidak akan dilakukan dengan baik tanpa adanya transparansi anggaran. Maka dari itu pelaksanaan penegakan

---

<sup>24</sup>Anthony dan Govindarajan. Management Control System, penerbit Salemba Empat, Jakarta. H. 27.

transparansi anggaran dalam agama adalah pelaksanaan ibadah yang kedudukannya mulia.

#### **D. APBN Menurut Undang-Undang Dasar 1945**

##### **1. Pengertian APBN**

Setiap negara mempunyai keuangan masing-masing pada setiap negara, yang meliputi rangkaian kegiatan yang mengenai dengan pengelolaan hak dan kewajiban suatu negara. Dan rangkaian kegiatan ini menimbulkan akibat-akibat keuangan sehingga perlu adanya suatu perencanaan keuangan yang sangat cermat dan teliti (budgeting atau penganggaran). Yang mempunyai fungsi seperti sebagai pedoman dalam mengelola Negara dalam periode tertentu, sebagai alat pengawasan dan pengendalian masyarakat terhadap kebijakan yang telah dipilih oleh pemerintah serta sebagai alat pengawasan masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang telah dipilih.

Indonesia awalnya menggunakan istilah bogrooting dalam penyebutan pengertian anggaran. Tetapi sejak proklamasi kemerdekaan digunakannya istilah Anggaran Pendapatan dan Belanja yang termuat dalam pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan selanjutnya ditambahkan kata Negara sehingga menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau disingkat APBN. Adapun pengertian dari pasal tersebut yaitu ada lima unsur APBN, yaitu:

1. Sebagai pengelola keuangan negara
2. Ditetapkan untuk satu tahun
3. Ditetapkan dengan Undang-undang

4. Dilaksanakan secara transparan dan bertanggungjawab
5. Ditujukan untuk kemakmuran rakyat.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Neagara merupakan perwujudan dari pengelolaan keuangan Neagara secara tertib, efisien, efektif, taat pada peraturan perundang-undangan, ekonomis, transparan, dan bertanggungjawab sehingga pemerintah setiap tahunnya mengajukan Rancangan Undang-undang APBN untuk dibahas bersama DPR. Apabila disetujui RUU itu maka ditetapkan menjadi Undang-undang APBN yang berlaku selama satu tahun anggaran.

## 2. Dasar Hukum

Dasar hukum tentang APBN terdapat pada pasal 23 Ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi “Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu”. Lebih lanjut dijabarkan dalam Undang-undang No.17 Tahun 2003 tentang keuangan negara, yang dimaksud dengan APBN adalah:

- a. Rencana keunagan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh DPR (Pasal 1, Angka 7).
- b. Terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan (pasal 11, ayat 2)
- c. Meliputi masa satu tahun, mulai tanggal 1 januari sampai tanggal 31 Desember (pasal 4)

- d. Ditetapkan tiap tahun dengan Undang-undang (pasal 11, ayat 1)
- e. Mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi (pasal 3, ayat 4).

APBN mencakup semua penerimaan dan pengeluaran. Penerimaan berasal dari perpajakan dan non perpajakan, juga termasuk hibah yang diterima pemerintah. Sumber APBN adalah dari Rakyat maka dari itu keberadaanya harus dilaksanakan dalam sebuah Undang-undang. Sedangkan pengeluaran atau belanja adalah belanja pemerintah pusat dan daerah.

### 3. Mekanisme Negara dalam Pembuatan APBN

Penyusunan anggaran APBN butuh mencermati berbagai faktor yang dapat berubah kapan saja atau setidaknya terjadinya perubahan masih pada jangka waktu satu tahun. perancangan APBN juga terkait pada tujuan kebijakan keuangan negara yang wajib mengutamakan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, kestabilan moneter, pelayanan masyarakat, perluasan kesempatan kerja, dan lainnya yang terkait kemakmuran rakyat.

Dengan begitu, kewenangan anggaran bermakna untuk kewenangan pemerintah dalam mengurus APBN supaya sesuai pada arahan serta laju perkembangan ekonomi yang dicita-citakan dalam rencana pembangunan nasional. Patut diketahui, mulai tahun 2005, perancangan APBN meniru struktur yang baru yaitu pola anggaran terpadu berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara.

Pola baru ini sebagai alat penganggaran terpadu yang meluas anggaran sebelumnya serta pembangunan pada satu struktur anggaran yang

bertujuan menyurutkan tumpang tindih alokasi pengeluaran. Tidak hanya itu, perancangan APBN harus juga berpedoman pada ketentuan Pasal 23 Ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945. Perancangan APBN harus mendapatkan persetujuan DPR karena penetapannya dengan Undang-undang.

Prosedur perancangan APBN juga mengikuti tahapan dan siklus yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Peredaran APBN menelan waktu kurang lebih 2,5 tahun. Peredaran itu meliputi tahap perencanaan selama dua belas Bulan, tahap pelaksanaan selama dua belas bulan, dan tahap pelaporan atau pertanggungjawaban selama enam bulan.<sup>25</sup>

Penyusunan APBN melewati beberapa tahapan sebagai berikut :

a. Tahapan perencanaan dan penetapan APBN

Pada tahapan ini dalam tugasnya pemerintah menyiapkan rancangan APBN meliputi penyusunan *budget exercise*, perkiraan pendapatan dan pengeluaran, dan skala prioritas. Perencanaan dan penyusunan rencana APBN dilaksanakan pada periode dua triwulan awal yakni Januari sampai juli di tahun sebelum pelaksanaan anggaran. Perencanaan dilaksanakan oleh kementerian/lembaga yang menghasilkan rencana kerja pemerintah (RKP/RKAKL) yang mengacu pada asumsi dasar ekonomi makro.

Rancangan itu dipengaruhi oleh beberapa proposisi dasar seperti nilai suku bunga yang akan datang, pertumbuhan ekonomi, perkiraan inflasi dan nilai tukar rupiah, hingga harga minyak dan gas di Indonesia.

---

<sup>25</sup><https://kcl.kemenkeu.go.id/pknstan-proses-penyusunan-apbn/> diakses pada 09 Januari 2022.

Apabila semua aspek sudah ditentukan, maka proses berlanjut ke tahap finalisasi rancangan APBN. Pemerintah selanjutnya akan memberikan dokumen rancangan APBN dan nota keuangan kepada legislatif.<sup>26</sup>

b. Tahapan pengajuan, pembahasan, dan penetapan APBN

Rancangan APBN yang sudah ditetapkan selanjutnya diajukan untuk dilaksanakannya proses pembahasan oleh panitia anggaran DPR, menteri keuangan (Menkeu), serta mempertimbangkan masukan dari DPD. Setelah dibahas, hasil dari pembahasan rancangan APBN akan menjadi UU APBN yang memuat satu anggaran.

Anggaran berisi dokumen panduan alokasi dana setiap lembaga atau departemen, program, sektor, subsektor, dan berbagai macam proyek. Pembahasan dan penetapan APBN acuannya berjalan selama bulan Agustus sampai Oktober pada tahun sebelum pelaksanaan anggaran. Tenggang waktu penetapan APBN tidak diperbolehkan lebih dari dua bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan.

c. Tahapan pengawasan pelaksanaan APBN

Pelaksanaan APBN yaitu dari Januari sampai Desember di tahun anggaran berjalan. Pada anggaran belanja negara harus berlandaskan dengan prinsip : efisien dan hemat, terkendali sesuai rencana dan efektif terarah, juga mengutamakan penggunaan produk negeri. Pelaksanaan.

---

<sup>26</sup><https://kcl.kemenkeu.go.id/pknstan-proses-penyusunan-apbn/> diakses pada 09 Januari 2022.

APBN diawasi oleh pengawas fungsional dari internal maupun eksternal pemerintah.<sup>27</sup>

d. Tahapan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN

Sebelum tahun anggaran berakhir, kementerian keuangan diwajibkan mempersiapkan laporan pertanggung jawaban pelaksanaan APBN. Laporan pertanggung jawaban kepada DPR paling lambat 6 enam bulan setelah berakhir tahun anggaran. Presiden menyampaikan RUU pertanggung jawaban pelaksanaan APBN kepada DPR yang berisi laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Laporan keuangan itu meliputi : laporan arus kas, laporan realisasi APBN, neraca, catatan laporan keuangan perusahaan milik negara dan badan lainnya.<sup>28</sup>

4. Proses Pengesahan dan perubahan APBN

Ada beberapa tahapan dalam pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, antara lain sebagai berikut:

- a. Perencanaan dan penetapan RAPBN, Pemerintah menyiapkan rancangan APBN. Dilaksanakan setiap januari-juli sebelum tahun anggaran. Dasar penyusunan, penetapan dan pemeriksaan APBN terdapat pada UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara.<sup>29</sup>

<sup>27</sup><https://kcl.kemenkeu.go.id/pknstan-proses-penyusunan-apbn/> diakses pada 09 Januari 2022.

<sup>28</sup>Ibid.

<sup>29</sup><https://www.dpr.go.id/tentang/penetapan-apbn>

Siklus APBN yaitu penyusunan dan pembahasan APBN, penetapan APBN, pelaksanaan APBN, laporan realisasi SM I dan prognosis SM II APBN, dan perubahan APBN. Pertanggungjawaban pelaksanaan APBN struktur APBN: Sebelum Tahun 2000: bance Budget/ Anggaran Berimbang yaitu Penerimaan = Pengeluaran. Setelah Tahun 2000: struktur APBN menggunakan GFS (Government Financial Statistic) berbentuk I-Account yaitu pendapatan > Belanja (Surplus).

- b. Pengajuan dan pembahasan APBN, RAPBN yang telah ditetapkan selanjutnya diajukan untuk dibahas bersama Panitia anggaran DPR, Menteri keuangan, dan mempertimbangkan masukan dari DPD. yang dilakukan tahun sebelum anggaran dilaksanakan, misalkan APBN 2022 maka disusun dan dibahas pada tahun 2021, lebih tepatnya pembahasan ini berlangsung pada bulan Agustus sampai Oktober.

Pembicaraan pendahuluan penyusunan APBN pertengahan Mei pemerintah menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi rancangan APBN tahun berikutnya, yaitu: Mei-Juni : pembahasan antara DPR C.q panitia anggaran DPR-RI dengan pemerintah C.q menteri keuangan, meneg PPN/kepala Bappenas dan gubernur Bank Indonesia. Hasil dari pembahasan pembicaraan pendahuluan penyusunan rancangan APBN menjadi landasan penyusunan RUU APBN beserta nota keuangannya. Pembahasan RUU APBN beserta nota keuangan (Tk.I) 16 Agustus: September-Oktober: berdasarkan UU No.13 Tahun 2003 tentang keuangan negara disebutkan

bahwa RUU APBN diambil keputusan oleh DPR dilakukan paling lambat 2 bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBN yang telah disetujui DPR terinci sampai dengan unit organisasi, program, fungsi, jenis belanja dan kegiatan. Jika DPR belum menyetujui RUU APBN, pemerintah pusat bisa melaksanakan pengeluaran maksimal dengan jumlah APBN tahun anggaran sebelumnya.

Laporan realisasi SM I dan prognosa SM II APBN perubahan/penyesuaian APBN, perubahan APBN dilakukan apabila terjadi proses pembahasan RUU perubahan APBN sama dengan APBN induk, namun tidak melalui tahap pemandangan umum fraksi dan jawaban pemerintah atas pandangan umum fraksi-fraksi.<sup>30</sup>

- c. Penetapan APBN, penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara juga dilaksanakan sebelum tahun anggaran. Yakni setelah dibahas bersama Kementrian Keuangan dan DPR.
- d. Pelaksanaan APBN, pelaksanaan APBN yakni pada tahun anggran yaitu bulan Januari sampai Desember. Adapun prinsip dalam pelaksanaan APBN yakni: efisien dan hemat, terkendali, dan efektif terarah serta mendahulukan pemakaian produk dalam negeri.
- e. Pertanggung jawaban pelaksanaan APBN. Presiden menyampaikan rancangan UU pertanggung jawaban pelaksanaan APBN kepada DPR yang berisi laporan keuangan yang sudah diperiksa oleh BPK, paling lama enam bulan sesudah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan

---

<sup>30</sup><https://www.dpr.go.id/tentang/penetapan-apbn>

termasuk: <sup>31</sup> kebijakan bidang pendapatan negara, kebijakan bidang pengeluaran negara, kebijakan defisit dan pembiayaannya, presiden memberikan pidato pengantar RUU APBN beserta NK-nya pada rapat paripurna DPR, pemandangan umum fraksi-fraksi atas RUU APBN 2007 beserta NK-nya, pembahasan RUU APBN beserta nota keuangannya antara pemerintah dengan panitia anggaran DPR-RI, pembicaraan Tk.II/pengambilan keputusan atas RUU APBN beserta NK-nya, laporan panitia anggaran atas pembicaraan Tk.I/pembahasan RUU APBN, pendapatan akhir fraksi-fraksi atas RUU APBN, pendapatan akhir pemerintah atas RUU APBN.

Pengambilan keputusan atas RUU APBN, pemerintah menyampaikan laporan realisasi semester I dan prognosis semester II APBN maximal akhir Juli dalam tahun berjalan, pembahasan antar pemerintah dengan panitia anggaran, perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN, perubahan pokok-pokok fiskal, keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar jenis belanja, antar kegiatan, keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih (SAL) tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan, laporan realisasi APBN, neraca, laporan arus dan catatan atas

---

<sup>31</sup><https://www.dpr.go.id/tentang/penetapan-apbn>

laporan keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya.<sup>32</sup>

#### 5. Kewenangan Presiden dan DPR dalam pengesahan RAPBN.

Diketahui bahwa Indonesia menerapkan sistem pemerintahan presidensiil. Dengan konsep pemisahan kekuasaan antar lembaga digunakan untuk menjalankan prinsip pemerintahan dengan *check and balances*. Termasuk dalam penegelolaan keuangan negara yang terbentuk dalam APBN. Undang-Undang Dasar memberikan kewenangan kepada presiden sebagai lembaga eksekutif untuk mengajukan RAPBN seperti yang termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa, Rancangan Undang-undang APBN harus diajukan oleh presiden, karena memang pemerintahlah yang dianggap paling mengerti mengenai pemerintahan dan juga pembangunan selain itu yang akan menjalankan pelaksanaan APBN adalah pemerintah sendiri.

Sementara itu kewenangan DPR sebagai lembaga legislatif adalah untuk menyetujui RAPBN, disini peran DPR sangatlah penting mengingat rancangan yang diatur oleh eksekutif tidak dapat dilaksanakan jika DPR tidak memberi persetujuan, selain itu wewenang DPR dalam hal ini juga memperhatikan DPD atas RUU tentang APBN.

---

<sup>32</sup><https://www.dpr.go.id/tentang/penetapan-apbn>

### **BAB III**

## **PERUBAHAN APBN DALAM KEADAAN DARURAT MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2020**

### **A. Gambaran Umum Undang-undang Nomor 2 tahun 2020**

Letak Undang-undang tersebut membahas perihal penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 1 tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negaraserta stabilitas sistem keuangan bagi penanganan pandemi Covid-19 serta dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan menjadi undang-undang.<sup>1</sup>

Undang-undang tersebut berujung dari kebijakan Presiden Joko Widodo yang menerbitkan Perppu Nomor 1 tahun 2020, yang kemudian disahkan menjadi perundang-undangan Nomor 2 Tahun 2020 dengan landasan persetujuan antara pemerintah dan DPR dalam rapat paripurna DPR kepada rapat berikutnya. Secara konstitusional kewenangan dikeluarkannya Perppu diatur pada pasal 22 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 ayat (1) bahwa: “Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”<sup>2</sup>,selanjutnya pasal tersebut didefinisikan Mahkamah Konstitusi pada putusan Nomor 138/PUU-VIIVII/2009 yaitu menguraikan kalimat kegentingan yang dipaksa antara lain:

---

<sup>1</sup> Undang-undang nomor 2 tahun 2020 tentang pengesahan peraturan pemerintah pengganti undang-undang nomor 1 tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi corona disearse 2019 (covid-19) dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan menjadi undang-undang.

<sup>2</sup>Pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar tahun 1945.

terdesaknya kebutuhan dalam penyelesaian permasalahan dengan tepat berdasar pada Undang-undang. Pertama, perundang-undangan yang diperlukan belum ada akibatnya terjadi kehampaan hukum serta ada perundang-undangan tidak memadai. Kedua, Kehampaan hukum tak terjangkau terhadap cara pembuatan perundang-undangan sesuai aturan yang ada sebab jika diperlukan waktu cukup lumayan lama, sedangkan keadaan darurat itu segera diberi kepastian agar cepat siselesaikan.<sup>3</sup>

Jimly berpendapat bahwa ada tiga komponen terhadap klarifikasi suasana darurat yang termasuk kelompok darurat yang mendesak seperti, terdapat kompone kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable*), terdapat komponen kondisi ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*), terdapat unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia. Dengan tiga komponen yang mendasar itu jimly menyatakan ada nya unsur tuntutan materiil untuk ditetapkannya aturan pemerintah pengganti Undang-undang, antara lain:<sup>4</sup>

1. Reasonable necessity merupakan adanya kebutuhan yang darurat bagi yang bertindak atau yang telah diistilahkan kepadanya.
2. Adanya keterbatasan waktu atau adanya kedaruratan waktu.
3. Tidak adanya alternatif lain/oleh nalar alternatif serta perkiraan bukan diatasi keadaan menjadi terbitan aturan pemerintah pengganti Undang-undang menjadi salah satu cara dalam mengatasi keadaan itu.

Sama halnya Jimly, berpendapat adanya kedua unsur umum tersebut ditentukanya suatu waktu kepentingan yang mendesak yaitu gawat serta

---

<sup>3</sup>Putusan mahkamah konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

<sup>4</sup>Ibid.

keadaan yang genting. Menurutny suatu keadaan krisis terjadi jika adanya gangguan yang berpotensi memunculkan kegentingan dalam kondisi mendesak (*a gravee and suden disturensse*). Selanjutnya hal tersebut masuk pada kemendesakan atau emergency jika ada keadaan yang tak diinginkan sebelumnya yang tak dilihat sebelumnya serta menuntut sebuah penanganan secara insidentil (segera) tanpa menunggu kesepakatan terlebih dahulu, adanya permulaan yang nyata serta menurut pemikiran manusia masuk akal dan logis kepada rakyat maupun terhadap pemerintahan dalam pelaksanaan tugas serta fungsinya.<sup>5</sup>

Perppu Nomor 1 tahun 2020 secara umum sudah memenuhi aturan jika melihat pada dijelaskannya tolak ukur keadaan kegentingan yang memaksa sebagai pra syarat untuk mengeluarkan sebuah Peraturan perundang-undangan, tujuan dari pembuatan Perppu yang selanjutnya disahkan menjadi Undang-undang Nomor 2 tahun 2020 yaitu:

- a. Diberikannya landasan serta ligitimasi bagi pemerintah untuk dikeluarkannya aturan dan langkah-langkah tertentu untuk penanggulangan krisis kesehatan dan ekonomi akibat dari pandemi Covid-19.
- b. Untuk upaya pencegahan terhadap penyebaran Covid-19 yang membahayakan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan negara.

Negara memerlukan anggaran tambahan yang belum dianggarkan dalam APBN tahun 2020 sebagai upaya-upaya dalam pemulihan keadaan ekonomi

---

<sup>5</sup> Siti nurhalimah, “menyoal kegentingan pasal impunitas dalam Perppu Corona”... 37

yang turun akibat dari covid-19 ini. Dan memang pandemi Covid -19 ini tidak disangka-sangka datangnya. Selain itu, situasi mendesak lainnya adalah perlunya tambahan anggaran untuk membiayai defisit yang, sebagaimana disebutkan, diperkirakan paling banyak melebihi 3% dari PDB. Tunduk pada Undang-undang Keuangan Negara No. 17 Tahun 2003. Dengan dampak pandemi Covid-19 yang membatasi kegiatan usaha tersebut, pemerintah melihat perlu adanya kebijakan di bidang keuangan, perpajakan daerah dan pembiayaan nasional.<sup>6</sup>

Atas dasar kegentingan tersebut, pemerintah berpandangan bahwa adanya keadaan yang darurat dan terdesak atas tak diberlakukannya peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebut diatur dalam pasal 28 Undang-undang Nomor 2 tahun 2020 bahwa dinyatakan, Pasal tersebut yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 6 tahun 1983 tentang ketentuan umum dan tata cara perpajakan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir kali dengan Undang-undang Nomor 16 tahun 2009 tentang penerapan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang tentang perubahan ke empat atas Undang-undang Nomor 6 tahun 1983 tentang ketentuan umum dan tata cara perpajakan menjadi Undang-undang, Undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah, undang-undang nomor 9 tahun 2016 tentang pencegahan dan penanganan krisis sistem keuangan serta 8 Undang-undang lainnya”.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup>Ibid, 38.

<sup>7</sup> Pasal 28 Undang-undang nomor 2 tahun 2020 tentang pengesahan peraturan pemerintah pengganti undang-undang nomor 1 tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi covid-19 dan/ataudalam rangka menghadapi ancaman yang

Isi Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 hampir semuanya membahas membahas tentang ekonomi, hampir tidak ada pasal yang terkait penanganan pandemi Covid-19. Bersamaan dalam dikeluarkannya Undang-undang Nomor 2 tahun 2020 ini Sri Mulyani selaku menteri keuangan memaparkan bahwa:

“Undang-undang tersebut bertujuan untuk merelaksasi beberapa peraturan perundang-undangan yang diperlukan dalam menghadapi Covid-19 dan menjaga stabilitas sistem keuangan. Presiden telah mengatakan bahwa saat ini negara dalam kondisi kegentingan yang memaksa. Menurutnya keberadaan aturan tersebut merupakan langkah awal dan menjadi landasan hukum agar pemerintah dan otoritas terkait dapat mengambil langkah-langkah yang bersifat luar biasa secara cepat dan tetap akuntabel untuk penanganan pandemi bila diperlukan. Upaya dan komprehensif dan cepat sangat diperlukan mengingat penyebaran Covid-19 bukan hanya masalah kesehatan, tetapi juga masalah kemanusiaan yang berdampak pada aspek sosial, ekonomi dan mempengaruhi fundamental perekonomian nasional. Disamping itu terdapat ketidakpastian mengenai luasnya penyebaran serta panjangnya periode pandemi Covid-19 ini”.<sup>8</sup>

Setelah Peraturan perundang-undangan Nomor 1 Tahun 2020 disahkan menjadi Undang-undang Nomor 2 tahun 2020 banyak timbul komentar para pengamat sosial dalam elemen masyarakat dan hukum. Bagi orang yang tidak setuju atas Undang-undang ini mengkritik keras terutama yang tercantum pada pasal 27 ibarat diberikan perlindungan hukum untuk komite stabilitas sistem keuangan, namun orang yang setuju kepada adanya perundang-undang ini dianggap bahwa pembuatan peraturan ini menjadi legitisasi yang kuat bagi pemerintah negara dalam melakukan pemulihan instabilitas perekonomian nasional.

---

membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan menjadi undang-undang.

<sup>8</sup>Kompas, Srimulyani: menkabur dari kegagalan Perppu No.1 2020.

Adanya pasal ini beberapa pihak mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi sejak Perppu Nomor 1 tahun 2020 ini dikeluarkan oleh Presiden Republik Indonesia. Merupakan salah satu komponen dari gugatan mereka ialah kepada adanya pasal 27 ayat (3) yang berkaitan dengan objek gugatan Tata Usaha Negara.<sup>9</sup> Disebutkan bahwa “Segala tindakan termasuk Putusan yang dibuat menurut Undang-undang ini tidak dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara.”<sup>10</sup>

Dalam diterbitkannya perundang-undangan Nomor 2 tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara serta stabilitas sistem keuangan agar penanganan pandemi covid-19 dimaksudkan untuk memberikan perlindungan bagi kehidupan masyarakat yang sangat nyata terancam dalam merebak serta tersebarnya covid-19, baik dari aspek keselamatan jiwa karena ancaman kesehatan dan keselamatan, maupun kehidupan sosial dan perekonomian masyarakat. Seluruh kebijakan di dalam UU Nomor 2 Tahun 2020, terutama kebijakan di bidang keuangan negara yang telah dipikirkan saat ini, telah didasarkan pada asesmen dan menggunakan data faktual dampak covid-19 bagi masyarakat dan negara.

Uraian itu diucapkan oleh Sri Mulyani Indrawati selaku Menteri Keuangan yang datang menyampaikan keterangan pendahuluan presiden atas permohonan pengujian Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang

---

<sup>9</sup>Siti nur halimah, “menyoal kegentingan pasal impunitas Dalam Perppu Corona”..., 36-37.

<sup>10</sup>Pasal 27 Undang-undang nomor 2 tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi corona disease 19 (Covid-19) dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan menjadi Undang-undang.

Penetapan perppu nomor 1 Tahun 2020 didalam sidang Mahkamah Konstitusi yang diselenggarakan secara daring.<sup>11</sup>

Pemerintah berpendapat bahwa Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 sama sekali tidak merugikan hak konstitusional para pemohon. Dengan demikian, pemohon tidak terkait kerugian hak atau kewenangan konstitusional untuk mengajukan pengujian Undang-undang oleh Mahkamah. Justru sebaliknya, lahirnya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 ialah upaya pemenuhan hak konstitusional para pemohon untuk mendapatkan perlindungan dan penghidupan yang layak pada saat terjadinya bencana luar biasa akibat pandemi covid-19.

Menteri Keuangan memaparkan latar belakang terbitnya Peraturan perundang-undangan Nomor 1 Tahun 2020. Kondisi yang sangat luar biasa atau *extraordinary* mendorong berbagai negara agar melakukan opsi-opsi lanjutan yang juga *extraordinary pada* rangka menyelamatkan masyarakat serta perekonomiannya, seperti melakukan kebijakan ekspansi fiskal, kebijakan moneter yang bersifat longgar, penurunan suku bunga Bank Sentral, disertai memompa likuiditas atau langkah *quantitative easing*. Serta melakukan regulasi di sektor keuangan. Berbagai upaya ini dilakukan untuk bisa menjaga dan melindungi kehidupan masyarakat dan ekonomi.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Kemenkeu.go.id

<sup>12</sup>Kemenkeu.go.id

## **B. Perubahan APBN Dalam Keadaan Darurat Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020**

### 1. Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

Saat wabah covid-19 berlangsung, Pemerintah Indonesia sudah siap serta mempersiapkan beberapa gambaran bagi dilakukannya penanganan, misalnya ditambahkan keuangan bagi kesehatan, bantuan sosial (bansos), dukungan industri, dan pemulihan kembali ekonomi nasional dengan kebijakan pada keuangan daerah. Bentuk agar dipastikan bahwa adanya ketersediaan anggaran dengan belanja kesehatan serta berkaitan dengan keuangan negara, pemerintah Indonesia telah ditetapkan dirubahnya berdasarkan bentuk dan rincian belanja negara tahun 2020, seperti, pembiayaan bagi anggaran, pendapatan negara, anggaran belanja negara serta surplus/pemasukkan negara.

Perubahan bentuk dan rincian APBN 2020 ini ditetapkan dengan peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 tahun 2020. APBN semula diperkirakan sebesar Rp 2.233 triliun telah terjadi perubahan jadi Rp 1.760 triliun. APN tersebut berdiri atas diterimanya pajak Rp 1.462 triliun, diterimanya negara pajak tidaklah pajak Rp 297,75 triliun serta telah diterima hibah Rp 498,74 miliar. Menurut perhitungan APBN, defisit diperkirakan sebesar 852.935 triliun rupiah atau 5,07% dari PDB, sehingga dari segi pembiayaan anggaran, yang semula diharapkan 307,225 triliun rupiah menjadi 852.935 triliun rupiah.

Struktur anggaran pemerintah pusat (ABPP) diprioritaskan untuk mengatasi pandemi Covid-19 dan dampaknya berupa ancaman yang dapat merusak stabilitas ekonomi dan/atau sistem keuangan nasional, dengan fokusnya pada pemulihan ekonomi, belanja kesehatan, dan jaring pengaman sosial. Sedangkan untuk anggaran belanja TKDD, pemerintah telah mengidentifikasi bahwa anggaran dana desa dapat digunakan untuk dana jaring pengaman sosial di Desa, berupa bantuan langsung tunai atau BLT bagi masyarakat miskin dan kegiatan pengobatan di desa wabah covid-19.

Dengan perubahan negara dan rincian anggaran pendapatan dan belanja negara, anggaran pendidikan juga telah disesuaikan untuk memenuhi belanja wajib. Anggaran pendidikan tersebut termasuk 29 triliun rupiah dana abadi investasi pemerintah di bidang pendidikan untuk pengembangan pendidikan nasional, budaya, penelitian dan pendidikan tinggi.

Dalam Perpres ini disebutkan bahwa perubahan anggaran pada ABPP akan ditetapkan oleh Sekretaris Perbendaharaan, antara lain:

Pergeseran batas anggaran antar unit organisasi, fungsi dan/atau program dalam rangka penanganan pandemi Covid-19 dan/atau menghadapi ancaman terhadap stabilitas ekonomi dan/atau sistem keuangan nasional. Perubahan anggaran belanja yang berasal dari penerimaan negara bukan pajak termasuk penggunaan saldo kas Badan Layanan Umum. Perubahan anggaran belanja yang bersumber dari pinjaman termasuk pinjaman luar

negeri baru untuk penanggulangan bencana alam. Perubahan anggaran belanja yang berasal dari hibah termasuk hibah yang diterushibahkan.

Perubahan anggaran belanja dalam rangka penanggulangan bencana alam. Perubahan anggaran belanja klaim asuransi barang milik negara dari kementerian negara/lembaga tertentu. Efek syariah tidak terserap pada 2019. Perubahan anggaran pemerintah pusat, seperti perubahan pagu persetujuan belanja pinjaman/hibah luar negeri yang jatuh tempo. Perubahan pembayaran rencana pengelolaan subsidi berdasarkan perubahan asumsi dan parameter ekonomi makro yang mendasarinya, dan/atau pembayaran karena tidak adanya subsidi pada tahun-tahun sebelumnya.

Dirubahan atau ditambah kewajiban yang timbul dari penggunaan dana saldo anggaran lebih, penarikan pinjaman tunai, penerbitan surat berharga dan/atau pemanfaatan saldo kas badan layanan umum sebagai akibat tambahan pembiayaan.<sup>13</sup> Pergeseran anggaran antar program dalam 1 (satu) bagian anggaran untuk penanggulangan bencana alam, pergeseran anggaran dari bagian anggaran 999.08 (bendahara umum negara pengelola belanja lainnya) untuk pemberian bantuan dan/atau hibah kepada pemerintah daerah dalam rangka penanganan covid-19 dan/atau kebijakan fiskal dalam rangka mengurangi dampak ekonomi.

Pergeseran bagian anggaran 999.08 (bendahara umum negara pengelolaan belanja lainnya) ke bagian anggaran kementerian negara/lembaga, antar subbagian anggaran dalam bagian anggaran 999, atau

---

<sup>13</sup><https://Anggaran.kemenkeu.go.id/in/post> (diakses tanggal 23 Desember 2021, Pukul 18.00 WIB)

antar keperluan dalam bagian anggaran 999.08. Pergeseran anggaran belanja yang dibiayai dari penerima negara bukan pajak antar satuan kerja dalam 1 (satu) program yang sama atau antar program dalam satu bagian anggaran. Pergeseran anggaran antar program dalam 1 (satu) bagian anggaran yang bersumber dari rupiah murni untuk memenuhi kebutuhan belanja operasional, pergeseran anggaran antar program dalam 1 (satu) bagian anggaran untuk memenuhi kebutuhan pengeluaran yang tidak diperkenankan atas kegiatan yang dibiayai dari pinjaman luar negeri dan/atau hibah luar negeri.<sup>14</sup>

Pergeseran anggaran antar program dalam rangka penyelesaian restrukturisasi kementerian negara/lembaga. Realokasi anggaran bunga utang sebagai dampak dari perubahan komposisi instrumen pembiayaan utang dalam rangka menjaga kesehatan ekonomi fiskal, dan pergeseran anggaran dalam satu atau antar provinsi/kapubapatn/kota dan/atau antar kewenangan tugas untuk kegiatan dalam rangka tugas pembantuan, urusan bersama, dan/atau dekonsentrasi.<sup>15</sup>

Begitu juga tentang berubahnya rincian anggaran TKDD, akan diterapkan oleh menteri keuangan, yang meliputi: a) penambahan/pengurangan alokasi dana transfer khusus, pengalihan alokasi antar bidang/sub bidang dana alokasi khusus fisik atau penyesuaian penggunaan dana transfer khusus karena kondisi tertentu yang membutuhkan anggaran mendesak. b) penyesuaian alokasi dana bagi hasil

---

<sup>14</sup><https://Anggaran.kemenkeu.go.id/in/post> (diakses tanggal 23 Desember 2021, Pukul 18.00 WIB)

<sup>15</sup> Ibid.

yang dilakukan berdasarkan perkembangan perekonomian dan atau penerima negara, c) penyesuaian alokasi dana alokasi umum menurut daerah berdasarkan kriteria tertentu yang ditetapkan menteri keuangan, d) penyesuaian alokasi dana intensif daerah, e) penyesuaian alokasi dana otonomi khusus mengikuti perubahan alokasi dana alokasi umum, f) perbaikan data salah hitung, g) pemotongan/penundaan penyaluran anggaran transfer ke daerah dan dana desa.<sup>16</sup>

Adanya perubahan anggaran ABPP dan TKDD di atas, perpres juga mengatur bahwa menteri keuangan menetapkan perubahan rincian dari pembiayaan anggaran yang berasal dari perubahan pagu pemberian pinjaman kepada badan usaha milik Negara/Pemerintah Daerah sebagai akibat dari penambahan pagu pemberian pinjaman karena percepat atau lanjutan penarikan, penambahan pagu pemberian pinjaman terhadap pinjaman di tahun anggaran 2019 yang tidak terserap, dan/atau pengesahan atas pemberian pinjaman luar negeri yang telah tutup tanggal.<sup>17</sup>

Pandemi virus Corona telah memukul perekonomian nasional begitu kuatnya. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2020 harus diubah, bila tidak ingin target yang telah dipatok melenceng terlalu jauh.<sup>18</sup> Anggota komisi XI DPR RI Achmad Hafisz Tohir menegaskan bahwa “semua negara di dunia saat ini mengalami guncangan fiskal dan moneter yang maha dahsyat akibat pandemi virus Corona. Sehingga bukan hal yang aneh jika postur APBN kita pun goncang dan perlu perbaikan di sana-sini. Sebab jika

---

<sup>16</sup><https://Anggaran.kemenkeu.go.id/in/post> (diakses tanggal 23 Desember 2021, Pukul 18.00 WIB)

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup><https://www.dpr.go.id/> (diakses tanggal 18 Januari 2022, Pukul 15.35 WIB)

tidak diperbaiki maka APBN akan meleset sangat jauh dari rencana semula.”

Asumsi makro maupun postur APBN 2020 kemungkinan besar akan mengalami perubahan. Hampir semua negara di dunia pun terpukul perekonomiannya akibat pandemi virus Corona ini. Apalagi, sebelumnya ekonomi dunia juga sempat goyah oleh kebijakan perang dagang trump versus Xi Jinping. Defisit APBN akan jauh meleset dari yang sudah ditetapkan adalah hak pemerintah bila kemudian ingin merubah angka defisit dari 3 persen menjadi 5 persen.

Perubahan angka defisit itu harus mendapat persetujuan DPR RI sesuai UU keuangan negara. Semetara di sisi lain ada kebijakan *social distance* untuk menghindari penyebaran virus Corona. Dalam rapat defisit yang diselenggarakan di pimpin oleh pimpinan DPR RI Puan Maharani dan M. Aziz Syamsuddin.<sup>19</sup>

## 2. Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam Masa Krisis

Dalam perubahan anggaran pendapatan dan belanja (APBN) dalam masa krisis ini diawali dengan adanya virus Covid-19 yang telah merajalela di negeri kita Indonesia. Saat maraknya masyarakat terjangkit virus Covid-19 diadakanya pembatasan berskala besar pada tiap-tiap provinsi dan kota-kota besar menyebabkan banyak dari kita semua yang semula bekerja seperti biasa menjadi dirumahkan atau bahkan di PHK karna sulitnya ekonomi pada saat ini. Selain itu para pedagang kecil mikro dan pengusaha

---

<sup>19</sup> Ibid.

lain juga merasakan dampak yang sama yaitu dengan turunnya pendapatan yang diperoleh.

Selain para pengusaha dan pedagang kecil mikro yang ikut merasakan imbasnya, para pegawai dan pekerja juga dirumahkan dan tidak memiliki pemasukkan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Oleh karena itu pemerintah memiliki gagasan untuk merubah pendapatan anggaran dan belanja negara agar dapat di subsidikan atau diperbantukan kepada masyarakat yang terkena dampak covid-19 dalam permasalahan perekonomian, kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan umum.<sup>20</sup>

Perkembangan Covid-19 juga dapat mengganggu aktivitas perekonomian di Indonesia. Salah satu implikasinya berupa penurunan pertumbuhan ekonomi yang diperkirakan dapat mengalami penurunan sebesar 4% atau lebih rendah, tergantung kepada seberapa lama dan seberapa parah penyebaran pandemi covid-19 tersebut dapat mempengaruhi atau bahkan melumpuhkan kegiatan masyarakat dan aktivitas ekonomi.

Terganggunya aktivitas ekonomi akan berakibat pada perubahan dalam postur anggaran pendapatan dan belanja negara tahun anggaran 2020, baik dari sisi pendapatan negara, sisi belanja negara, maupun sisi pembiayaan. Potensi perubahan APBN tahun anggaran 2020 berasal dari terganggunya aktivitas ekonomi ataupun sebaliknya gangguan aktivitas ekonomi akan banyak berpotensi mengganggu APBN tahun anggaran 2020 dari sisi pendapatan negara.

---

<sup>20</sup>Kemenkeu.go.id, (diakses tanggal 18 Januari 2022, Pukul 16.00 WIB)

Lamanya kurun waktu wabah Covid-19 yang tidak pasti kapan akan berakhir di bidang kesehatan ataupun ekonomi membuat pemerintah berfikir kembali anggaran dan biaya yang dibutuhkan untuk menahan dampaknya supaya tidak makin dalam. Karena itu, pemerintah menganggarkan total Rp 677,20 triliun untuk biaya kesehatan penanganan Covid-19 dan pemulihan ekonomi nasional (PEN).<sup>21</sup>

Kondisi Covid-19 membuat kebutuhan anggaran berubah sehingga pemerintah perlu untuk bergerak cepat namun harus tetap hati-hati dengan mengubah postur APBN 2020 yang sudah diubah dalam Perpres 54/2020 menjadi postur APBN yang lebih baru dimana saat ini, setelah Perpu No.1 tahun 2020 disahkan menjadi Undang-undang Nomor 2 tahun 2020, postur APBN cukup kecepatan merespon kondisi lapangan.<sup>22</sup>

Perubahan batang tubuh, perubahan defisit, secara resmi jika kondisi normal harus dilakukan dengan APBN dan APBN-P. Saat ini, di tahun 2020, dasar hukumnya Perpu No.1 tahun 2020 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-undang Nomor 2 tahun 2020 dimana pergantian postur dilakukan dengan perpres. Secara resminya, mengubah postur baru sekali tahun ini yaitu dengan perpres 54/2020. Jika kita lihat dengan prinsip kehati-hatian dan perlu bertindak cepat dilapangan, kemiskinan, tenaga kerja, dan lain sebagainya. Tujuan pemerintah dengan perppu itu ingin bergerak cepat dan responsif. Inilah mengapa pemerintah merasa perlu mengubah postur dari perpres 54 dengan postur yang lebih baru.

---

<sup>21</sup>Kemenkeu.go.id, (diakses tanggal 18 Januari 2022, Pukul 16.00 WIB)

<sup>22</sup> Kemenkeu.go.id, (diakses tanggal 18 Januari 2022, Pukul 16.00 WIB)

Dan penambahan anggaran ini berimplikasi juga meningkatkan defisit menjadi 6,34%. Sebelumnya, 5,07% kalau usulan postur APBN ini cepat disahkan, maka kita sudah punya 3 postur tahun ini. Postur pertama adalah APBN 2020, yang kedua perubahannya di perpres 54 lalu perpres berikutnya adalah perubahan posturnya yang kedua.

Kecepatan pemerintah dalam mengubah anggaran cukup dengan menggunakan perpres sebagai landasan hukum seperti yang diamanatkan Undang-undang Nomor 2 tahun 2020 merupakan respon terhadap cepatnya perubahan di saat pandemi yang segala sesuatunya serba tidak normal, *unprecedented* (tidak pernah terjadi sebelumnya) maka perlu dicari solusi yang tidak konvensional (*unconventional*). Hal ini mencerminkan kondisi yang tidak normal yang membutuhkan kecepatan pengambilan kebijakan untuk segera memberikan landasan hukum yang kuat untuk perubahan yang cepat.<sup>23</sup>

Reaksi kebijakan keuangan negara serta perpajakan membutuhkan untuk hadapi resiko pandemi covid-19 seperti peningkatan belanja untuk menangani risiko kesehatan, melindungi masyarakat, serta aktivitas usaha. Tekanan pada sektor keuangan akan mempengaruhi APBN tahun anggaran 2020, yang terpenting adalah sisi pembiayaan.<sup>24</sup>

Implikasi pandemi ini telah berdampak juga pada ancaman semakin memburuknya sistem keuangan yang dibuktikan dengan penurunan berbagai aktivitas ekonomi domestik karena langkah-langkah penanganan pandemi

---

<sup>23</sup>Kemenkeu.go.id, (diakses tanggal 18 Januari 2022, Pukul 16.00 WIB)

<sup>24</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020.

Covid-19 beresiko dengan ketidakstabilan makro ekonomi serta susunan keuangan yang perlu dimitigasi bersama oleh pemerintah maupun koordinasi kebijakan dalam komite stabilitas sistem keuangan (KSSK), akibatnya perlu berbagai upaya pemerintah serta lembaga terkait dalam melakukan tindakan antisipasi untuk menjaga stabilitas sektor keuangan.

Upaya tersebut merujuk pada Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang No.1 Tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi covid-19 dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan Menjadi Undang-undang.<sup>25</sup>

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

---

<sup>25</sup>Kemenkeu.go.id, (diakses tanggal 18 Januari 2022, Pukul 16.00 WIB)

## **BAB IV**

### **ANALISIS *FIQH SIYĀSAH* TERHADAP PERUBAHAN APBN DALAM KEADAAN DARURAT MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2020**

#### **A. Analisis Ketentuan Terhadap Perubahan APBN Dalam Keadaan Darurat Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020**

Memasuki 12 bulan berlalu pasca penyelesaian covid di Indonesia, Semua pihak memiliki pengaruh penting terhadap tindakan hukum pemerintah. Pada saat yang sama, berbagai instrumen hukum digunakan untuk menanggapi keadaan darurat kesehatan. Pada bidang ketatanegaraan dan hukum administrasi negara, tidak hanya dipahami bahwa konstitusi hanya akan mengatur jalannya negara dalam keadaan normal, dan mengatur negara dalam keadaan darurat.

Menariknya, instrumen hukum dalam keadaan darurat bukan hanya Undang-undang darurat itu sendiri, tetapi juga berbagai Undang-undang lainnya yang dirancang untuk menangani keadaan darurat. Tidak hanya akan merusak kehidupan sosial dan kesehatan masyarakat, tetapi juga akan berdampak pada tatanan ekonomi nasional dan global.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi corona virus discace (Covid-19) dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman

yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan menjadi Undang-undang.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 secara umumnya berisi Kebijakan mengenai kebijakan stabilisasi sistem ekonomi nasional dan isu-isu di bidang kebijakan keuangan nasional untuk menghadapi perlambatan ekonomi nasional akibat dampak pandemi COVID-19.

Salah satu sektor yang terkena dampak darurat akibat penyebaran Covid-19 yaitu sektor keuangan nasional dan ekonomi makro nasional yang sangat bergantung pada asumsi makro yang dapat diprediksi. Adanya keadaan darurat akibat penyebaran virus ini, menyebabkan beberapa asumsi makro yang dimasukkan dalam APBN berubah berdasarkan kondisi ekonomi global. Kebijakan fiskal nasional dan perekonomian nasional diharapkan dapat memenuhi kondisi tersebut, namun tetap terbatas pada jangka waktu tertentu, sehingga pemulihan fiskal nasional dan perekonomian nasional dapat diukur dan dipertahankan sesuai dengan ketentuan Pasal 23 (1) UUD 1945 menjelaskan bahwa 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.

Pada intinya, konteks keuangan negara dalam ketentuan Pasal 23 UUD 1945 dapat dibagi di dalam 2 (dua) periode yaitu : 1. Periode Pra Amandemen III UUD 1945 dan 2. Periode Pasca Amandemen III UUD 1945. Dalam periode Pra Amandemen III UUD 1945, pengertian keuangan negara hanya ditafsirkan

secara sempit yaitu terbatas pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Hal ini dipertegas oleh pendapat Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa “Pengertian anggaran pendapatan dan belanja yang dimaksud dalam UUD 1945 hanya Anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) di tingkat pusat.” Sehingga tidak tercakup Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang sama sekali tidak berkaitan dengan tugas dan kewenangan Badan Pemeriksaan Keuangan.<sup>1</sup>

Sedangkan, dalam periode pasca amandemen III UUD 1945 menurut Arifin P. Soeria Atmadja mengatakan bahwa pengertian keuangan negara tidak hanya sebatas pada APBN tetapi juga termasuk pada pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Hal ini dikaitkan dengan terjadinya perubahan struktur organisasi dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), di mana dalam Pasal 23 UUD 1945 hasil pemeriksaan keuangan oleh BPK selain diserahkan kepada DPR (APBN) juga kepada DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.<sup>2</sup>

Masih di dalam demarkasi konstitusional Bab VIII UUD 1945 Perihal keuangan negara tidak secara eksplisit mengatur soal kebijakan keuangan negara kepada kondisi darurat, tetapi tetap saja penjelasan APBN sebagaimana maksud Pasal 23 ayat (1) UUDN 1945 wajib dilaksanakan secara terbuka serta bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Norma tersebut akan tetap menjadi alas dan “pasal jantung” hukum keuangan negara dalam pelaksanaan APBN darurat. Karena pada hakikatnya *publik revenue* dan

---

<sup>1</sup>Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: Kostitusi Press, 2005)

<sup>2</sup>Arif P. Soeria Atmaja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum;Teori, Praktik, dan Kritik*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005)

*expenditure* keuangan negara dalam APBN adalah sebuah kedaulatan. Pada waktu itu khususnya mengenai keuangan benar-benar berdasarkan kepentingan penyelenggaraan negara dan bangsa, tanpa mengandung nuansa politik partai tertentu, apalagi kepentingan golongan yang haus kekuasaan.

Oleh karena itu, untuk mengatasi timbulnya kondisi darurat yang berimplikasi kepada keuangan negara, konstitusi selanjutnya mengatur lebih lanjut ketentuan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara. Padahal, dalam Undang-undang Keuangan Negara terdapat dua Undang-undang yang mengatur kebijakan fiskal negara dalam keadaan darurat, yaitu Pasal 27(3) Undang-undang Keuangan Negara, atau membahas dengan DPR dan pemerintah pusat perubahan keadaan dalam rangka penyusunan perkiraan perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan apabila:

1. Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya wajib digunakan untuk pembiayaan anggaran belanja
2. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja.
3. Perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal.
4. Perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN.

Kedua, Pasal 27(4) Undang-undang Keuangan Negara mennerangkan bahwasannya dalam keadaan darurat, pemerintah bisa menggunakan APBN dan/atau menyampaikannya dalam Laporan Pencapaian Anggaran. Padahal, dalam optik hukum keuangan, keduanya bersifat opsional. Apabila ketentuan

Pasal 27(3) dalam hal ini sebenarnya memberikan kewenangan kepada Pemerintah dan DPR untuk membahas secara langsung penyesuaian postur APBN untuk mengakomodasi perkembangan dan/atau perubahan dalam situasi darurat tertentu. Namun jika ditelisik rumusan Pasal 27 ayat (4) yang mengamanatkan bahwa pemerintah bisa mengeluarkan anggaran untuk penanganan kondisi darurat yang belum tersedia terlebih dahulu di dalam Undang-undang APBN tahun berjalan. Setelah itu kemudian diusulkan nantinya dalam Undang-undang APBN perubahan dan/atau laporan realisasi anggaran tahun berjalan.

Perumusan keuangan negara menggunakan beberapa pendekatan yaitu dari objek keuangan negara akan meliputi seluruh hal dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Di dalamnya termasuk berbagai kebijakan dan kegiatan yang terselenggara dalam bidang fiskal, moneter dan /atau kekayaan negara yang dipisahkan. Selain itu, segala sesuatu dapat berupa uang maupun berupa barang yang dapat dari subjek keuangan negara meliputi negara dan/atau pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Keuangan negara dari proses mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang terkait dengan pengelolaan objek di atas mulai dari proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan hingga pertanggungjawaban. Keuangan negara juga meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas untuk penyelenggaraan pemerintahan negara. Dari pendekatan tersebut, diatas

menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 merumuskan sebagai berikut, bahwa “keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.”

Pengertian anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah negara yang disetujui oleh DPR. Merujuk pada Pasal 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara, APBN dalam satu tahun anggaran meliputi :

1. Hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambahan nilai kekayaan bersih.
2. Kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurangan nilai kekayaan bersih.
3. Penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.<sup>3</sup>

Karena, pada prespekif hukum keuangan negara, keadaan darurat akibat penyebaran Covid-19 menyebabkan penyesuaian atas formalitas perumusan Undang-undang APBN yang menyebabkan perubahan Undang-undang APBN dilakukan dengan Undang-undang APBN tambahan/perubahan (UU APBNT), Pasal 27 Ayat 3 Undang-undang Keuangan Negara. Akan tetapi, dalam keadaan darurat perubahan Undang-undang APBN yang mengakibatkan perubahan

---

<sup>3</sup>Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945*, (Kencana 2017) 501.

belanja negara tidak dapat dilaksanakan terlebih dahulu. Namun belanja dulu, baru mengajukan usulan UU APBNT/P, atau disampaikan bersama dengan Laporan Realisasi Anggaran pada saat Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) disusun sesuai Pasal 27 (4) UU Keuangan Nasional. Dalam batas akal sehat, kebijakan modifikasi APBN agak berbeda dari biasanya, terutama dalam hal waktu, karena ini adalah sifat penggunaan Undang-undang dalam keadaan luar biasa.

Selanjutnya, pada hakikatnya Undang-undang UU APBN yang bersifat preskriptif tidak sama dengan Undang-undang pengaturan umum. Sebagai Undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan di bidang pendapatan, belanja, dan pembiayaan, Undang-undang APBN mengatur tentang cara pemerintah membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan umum serta disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Oleh karena itu, karena sifat hukumnya, Undang-undang APBN sebenarnya merupakan bidang yang dirumuskan dan direncanakan oleh pemerintah, sehingga perlu persetujuan otoritas anggaran DPR atau tidak, yang menjadi ujian bagi belanja negara pada tahun tersebut.

Dengan demikian, secara formal, mekanisme penyusunan APBN dan pengesahan DPR sebagai pemegang hak anggaran tetap berjalan tanpa melanggar norma konstitusi. Ini disebabkan pelaksanaan APBN tetap memenuhi dan dapat persetujuan dari lembaga legislatif. APBN kemudian membutuhkan hak budget DPR untuk menyetujui atau tidak. Dalam hal ini kondisi kedaruratan, persetujuan tidak ditempatkan diawal, sekalian di akhir

pelaksanaan dengan tujuan terjadinya perubahan konsep hak budget DPR yang sebelumnya menguji pengeluaran negara untuk kebutuhan di tahun berjalan, menjadi menguji pengeluaran negara untuk kemanfaatan di tahun berjalan.

Dengan begitu, secara diagramatis bisa disimpulkan formula Undang-undang APBN dalam keadaan darurat telah memenuhi atas konstitusional ketika kemudian diummat dalam Undang-undang kebijakan keuangan covid-19 yaitu :

**Tabel 4.1**

Perbandingan Pengaturan Penyusunan APBN Pada Keadaan Normal dan Keadaan Darurat Menurut UU Nomor 17 Tahun tentang Keuangan Negara

No.	UU APBN Materiil Keadaan Normal	UU APBN Materiil Keadaan Darurat
1.	UU APBN merupakan UU penetapan yang berlaku dan dipertanggungjawabkan pemerintah yang materi muatnya berlaku prinsip dalam UU Keuangan Negara	UU APBN merupakan UU penetapan yang berlaku dan dipertanggungjawabkan pemerintah yang materi muatannya disesuaikan dengan fakta dan kondisi darurat
2.	UU APBN memuat asumsi makro yang diusulkan kepada DPR dan melalui pembahasan biasa	UU APBN memuat penyesuaian asumsi makro yang disampaikan kepada DPR dan melalui pembahasan saat realisasi
3.	Disetujuinya DPR sebagai <i>hak budget</i> disampaikan setelah presiden menyerahkan RUU APBN dan nota keuangan dan pembahasannya dengan pemerintah	disetujuinya sebagai <i>hak budget</i> disampaikan setelah penyerahan laporan keuangan pemerintah pusat yang diperiksa BPK terlebih dahulu, dan pembahasannya dengan pemerintah
4.	Disetujuinya sebagai <i>hak budget</i> diberikan dengan mempertimbangkan nilai kebutuhan alokasi anggaran untuk tahun berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.	Disetujuinya sebagai <i>hak budget</i> diberikan dengan mempertimbangkan nilai kemanfaatan alokasi anggaran untuk tahun berjalan yang telah dikeluarkan.

Kemudian, secara yuridis kiprah pemerintah mengeluarkan Perppu yang selanjutnya menjadi Undang-undang Kebijakan Keuangan Covid-19 merupakan langkah yang cukup progresif, tetapi tentu secara substansi perlu benar-benar diperhatikan terkhusus soal pertanggungjawaban keuangan dan pengawasan, karena seperti itulah pesan 23 ayat (1) UUD 1945. Namun perlu digaris bawahi bahwa upaya menyimpangkan beberapa ketentuan yang berlaku umum tersebut tidak dimaksudkan untuk diberlakukan secara terus menerus, sehingga menjadi peraturan reguler.

Hal tersebut, sebagai peraturan yang akan diberlakukan pada masa yang ditentukan pada peraturan tersebut disertai dengan syarat dan prosedur, serta substansi pelaksanaannya secara khusus. Menurut hukum administrasi negara, pemberlakuan secara khusus peraturan dasar dalam keadaan darurat menjadi sah sepanjang memenuhi alasan fakta yang memadai dan negara memprioritaskan kemanfaatan umum akan diperoleh dengan penerapan peraturan yang bersifat darurat tersebut.

Dengan begitu, keadaan darurat tetap harus dipahami pada pandangan yang sesuai dengan atas fakta yang terjadi pada saat keadaan darurat, dan tidak menggunakan parameter dan indikator keadaan normal. Hal inilah yang menyebabkan hukum administrasi negara sangat bersifat dinamis dalam memahami situasi dan kondisi yang ada apabila atas fakta yang memadai untuk menetapkan keputusan dan/atau peraturan tersebut telah memenuhi secara memadai dan meyakinkan. Oleh karena itu, yang utama dalam menguji keabsahan peraturan dan keputusan administrasi pemerintah dalam keadaan

darurat adalah adanya asas prosedural atau ekuilibrium antara kepentingan negara dan kepentingan umum harus dilindungi.

Dengan demikian, terlihat parameter seorang pejabat pemerintah kapan dikatakan bertindak koridor Undang-undang dan merugikan keuangan negara. Dalam hal ini Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 telah memenuhi kedaruratan atas kegentingan dan bahaya yang terjadi akibat adanya covid-19 seperti penurunan ekonomi, infratuktur, dan keuangan negara. Sebelum terjadi lebih jauh tentang penurunan ekonomi yang menyebabkan negara mendapatkan kerugian yang besar dengan ini penulis menyatakan bahwa Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 keadaan darurat menjadi sah sepanjang memenuhi alasan fakta yang memadai dan negara memprioritaskan kemanfaatan umum akan diperoleh dengan penerapan peraturan yang bersifat darurat tersebut.

Yang disebut bahaya ialah bahaya jika terjadinya penurunan ekonomi, infratuktur dan keuangan negara itu telah terjadi menyebabkan pemerintah kalangkabut atau kualahan untuk mengatasi masalah tersebut. Oleh karena itu untuk menanggulangi masalah kegentingan kedaruratan dan bahaya tersebut terciptanya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 sebagai pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2020.

#### **B. Analisis *Fiqh Siyāsah* Terhadap APBN Dalam Keadaan Darurat Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020**

Kata *fikih* menurut bahasa merupakan pengertian atau pemahaman dan pengertian pada perkataan dan perbuatan manusia. Sedangkan *fikih* menurut bahasa ialah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang

bersumber dari al-Qur'an dan Sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran atau ijtihad. Dengan kata lain *fiqih* adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum agama Islam. Kata *Siyāsah* berasal dari kata *sasa* yang artinya mengatur, mengurus dan memerintah. Secara bahasa *Siyāsah* berarti memimpin dan mengatur sesuatu untuk kemaslahatan umat. Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan *Fiqih Siyāsah* merupakan Ilmu yang mempelajari tentang seluk beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan, dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan untuk mencapai kemaslahatan umat".<sup>4</sup>

Berdasarkan pandangan ulama ushul fiqih *Maqas}i>d al-Shari'ah* terbagi kepada:

1. *D}aruriyah*, yaitu kebutuhan primer manusia dalam menciptakan kemaslahatan di dunia maupun di akhirat kebutuhan seperti menunaikan shalat lima waktu, jika shalat ditinggalkan maka akan terancam lah eksistensi Agama.<sup>5</sup> Menurut Ibnu Taimiyah meliputi perlindungan agama (*Hifz}u Al-di>n*), perlindungan jiwa (*Hifz}u Al-Nafs*), perlindungan akal (*Hifz}u 'Aql*), perlindungan keturunan (*Hifz}u Nasl*) dan perlindungan harta (*Hifz}u Ma>l*).<sup>6</sup>
2. *Hajiyah* yaitu kebutuhan sekunder atau melakukan ketentuan Agama, dengan tujuan menghindari kesulitan seperti shalat gashar dan shalat jama' untuk orang yang sedang berpergian perjalanan. Kalau ketentuan ini tidak

<sup>4</sup> Suyuthi Pulungan, *Fiqih Siyasah*, (Yogyakarta: Ombak, 2014), 28.

<sup>5</sup> Ade Iskandar Nasution, *Pendekatan Magashid Syari'ah dalam Praktik Pembiayaan Koperasi Peternakan Sapi Bandung Utara (KPSBU)Lembang*, Jurnal Asy-Syariah Vol.21 No.1, Juli 2019 hlm 35.

<sup>6</sup> Ibid.

dilaksanakan maka tidak akan mengancam eksistensi agama, akan tetapi hanya akan mempersulit bagi orang yang melaksanakannya. Dan

3. *Tahsiniyah* merupakan kebutuhan pelengkap atau mengikuti petunjuk agama guna menjunjung tinggi martabat manusia sekaligus melengkapi pelaksanaan kewajiban kepada Tuhan. Seperti menutup aurat baik didalam maupun diluar shalat, membersihkan badan pakaian dan tempat, semua ini kerap kaitannya dengan akhlak yang terpuji. Jika hal ini tidak mungkin dilakukan, maka hal ini tidak akan mengancam eksistensi agama dan tidak pula mempersulit bagi orang yang menjalankannya.

APBN dalam keadaan darurat ditinjau dari *Fiqih Siyāsah* maksudnya adalah pelaksanaan APBN dalam keadaan darurat di Indonesia ketika dilihat dari sudut pandang *Fiqih Siyāsah* Keadaan darurat sendiri dalam Islam secara umum yaitu suatu keadaan yang mengancam terhadap keberlangsungan penyelenggara negara, ulama *fiqih* membagi didalam 3 jenis yaitu:

1. *Jiha>d* dalam pengertiannya *jihād* mencakup perlawanan umat terhadap hawa nafsu dan syetan (*'amar ma'ruf nahi munkar*).<sup>7</sup>
2. *Hira>bah* bermakna suatu bentuk ancaman yang dilakukan oleh pihak luar dengan niat memusuhi umat Islam.<sup>8</sup>
3. *Bugha>t* memiliki makna ancaman yang terlahir dari dalam tubuh umat manusia itu sendiri (pemberontak).<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Suyuthi Pulungan, *Fiqih Siyāsah : Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: PT. Grafindo Persada,2002), 41-42.

<sup>8</sup> Ramadhan Al-Buthi, Muhammas Sa'id, *Al-jihadfi Al-Islam Kaifa Nafhamuh wa Numarisuh,terjemahan Ghafur,M.Abdul,; Fiqih Jihad Upayah-Upayah Mewujudkan Darul Islam Antar Konsep dan Pelaksanaannya*, (Pustaka An-Naba), 107.

<sup>9</sup> Muslich, Ahmad Wardhi, *Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), 111.

Berdasarkan uraian diatas, kondisi darurat Indonesia dalam menangani penyebarab wabah Covid-19 dapat dikategorikan sebagai bentuk jihad yang harus dilakukan oleh pemimpin dan umatnya atau oleh pemerintah bersama-sama dengan rakyat. Pada satu sisi, pemerintah dituntut untuk dapat memberikan solusi dan upaya-upaya agar nilai kemaslahatan bagi rakyat dapat terwujud di tengah menghadapi pandemi Covid-19 yang kini telah menjadi ancaman nyata. Sebaliknya, pada sisi lain masyarakat harus menunjukkan sikap ketaatan dan kedisiplinannya dalam menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Tentunya, pertarungan antar manusia dengan hawa nafsu akan sangat bergejolak dalam kondisi seperti ini, bisa jadi karena beberapa faktor, seperti diantaranya faktor promodialisme politik, fanatisme agama, atau yang lainnya.

Istilah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sudah ada sejak zaman Umar bin Khattab yang mana pendapatan Negara pada waktu itu tidak langsung dibagi habis, namun dimasukkan *Bait Al-Ma>l* yang selanjutnya dikelola oleh Negara seperti digunakan untuk membiayai alat-alat perang. Penghasilan negara sendiri meliputi dari *Fa>'i*, *Jizyah*, *Ghonimah*, dan penghasilan negara lainnya.

Kalangan ulama *fiqih* memberikan batasan tentang bagaimana seharusnya seorang pemimpin berbuat untuk umat kepada Islam. Untuk mewujudkan pemerintah yang baik dan mencapai nilai-nilai kemaslahatan, Islam memiliki banyak kaidah yang harus dipatuhi dan diimplementasikan oleh pemerintah atau pemimpin.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 terutama pada Pasal 12 ayat (2) dalam pembuatan legislasinya memang terkesan terburu-buru, disebabkan adanya hal kegentingan yang memaksa, yaitu adanya pandemi Covid-19. Karena adanya kegentingan yang memaksa tersebutlah berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Presiden dapat menerbitkan Peraturan pemerintah pengganti Undang-undang untuk selanjutnya disetujui oleh lembaga legislatif untuk menjadi Undang-undang Nomor 2 tahun 2020 ini banyak bertentangan dengan UUD 1945 dan bahkan Undang-undang yang setingkat.

Masyarakat berperan penting sebagai pengontrol terhadap kerja lembaga legislatif masyarakat bersama ulama bisa mengajukan keberatan jika legislasi oleh badan legislasi ini tidak sejalan dengan semangat prinsip Islam dan aspirasi mereka.

Tugas seorang kepala negara menurut Imam al-Mawardi diantaranya adalah :

1. Menjalakan hukum kepada dua pihak yang berperkara, dan menghentikan perseteruan diantara dua pihak yang berselisih, agar keadilan menyebar secara merata, kemudian orang tidak sewenang-wenang, dan orang teraniaya tidak merasa bersalah.
2. Menegakkan hudud atau supremasi hukum untuk melindungi larangan-larangan Allah Ta'ala dari upaya pelanggaran terhadapnya, dan melindungi hak-hak hambanya dari upaya pelanggaran dan perusakan terhadapnya.

Pendapat al-Mawardi mengenai tugas seorang kepala negara tersebut diatas menurut penulis seorang kepala negara memiliki peran yang sangat besar dalam penegakan hukum di masyarakat, mengenai awal terbentuknya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang penetapan perpu nomor 1 tahun 2020 yang dimana perpu merupakan peraturan yang dibentuk oleh kepala negara dalam ikhwal kegentingan yang memaksa akan tetapi telah dijelaskan pendapat dari Al-Mawardi diatas bahwa seorang kepala negara menerapkan hukum kepada masyarakat agar masyarakat tidak berbuat sewenang-wenang dan agar masyarakat tak melakukan apa yang dilarang.

Hal ini tentunya bertolak belakang dengan apa yang dibuat oleh kepala negara dalam bentuk perpu dan di sahkan menjadi Undang-undang yang menurut penulis membuka indikasi untuk melakukan apa yang dilangar dan perbuatan yang membuat bagi yang melaksanakan agar melakukan tindakan yang melanggar hukum dan merugikan masyarakat. Hal ini mengidikasikan bahwa seorang kepala negara ataupun lembaga legislatif belum berijtihad secara komprehensif untuk membuat aturan dalam menangani permasalahan konkrit masyarakat.

Jika kita melihat pada jaman Rasulullah yang menyuruh Mu'az Al-Jabal untuk berijtihad ketika melihat hal konkrit yang tidak ada di dalam al-Qur'an dan hadist, salah satu peristiwa monumental yang pernah dialami Mu'az ibn Jabal dalam kehidupan beragama adalah peristiwa penunjukannya sebagai hakim yang diutus Rasulullah SAW di kawasan Yaman. Penunjukannya itu tentu bukan tanpa alasan dan dasar yang kuat. Sehingga Mu'az menjadi

kepercayaan Rasulullah SAW untuk menyelesaikan peristiwa keagamaan yang terjadi di daerah yang jauh dari Madinah sebagai pusat kekuasaan Islam.<sup>10</sup>

Rasulullah SAW bertanya kepada Mu'az ibn Jabal, bagaimana dia menyelesaikan setiap persoalan yang dihadapinya. Mu'az menjawab harus mencari dasar penyelesaian sebagaimana yang terdapat dalam Al-Qur'an sebagai sumber pokok ajaran Islam. Lantas Rasulullah SAW bertanya kembali, bagaimana jika tidak ditemukan dalam Al-Qur'an, lalu Mu'az menjawab dia akan mencari penyelesaiannya dalam Sunnah Nabi SAW. Yang kemudian diselesaikan berdasarkan ketetapan sunnah itu. dan Rasulullah SAW bertanya lagi, bagaimana jika Sunnah Nabi SAW tidak ditemukan, maka Mu'az menjawab dia akan *berijtihad* dengan menggunakan pemikirannya.<sup>11</sup>

Berkaitan dengan hal di atas maka dalam hal mengatur permasalahan konkrit yang belum ada aturan maka baik itu pemerintah ataupun DPR sebaiknya melakukan ijtihad yang komfresrehensif dalam membuat aturan yang akan dipakai dalam mengatur permasalahan yang konkrit dimasyarakat, agar produk hukum itu akan menghasilkan produk hukum yang responsif terhadap permasalahan di masyarakat, dan jika pun salah dalam salah akan mendapatkan satu pahala dan jika pun ijtihadnya benar ia akan mendapatkan dua pahala.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 merupakan legitimasi pemerintah dalam berbuat dan mengatur masyarakat di masa pandemi corona ini. Sehingga kemaslahatan masyarakat dalam hal perekonomian di masa pandemi corona

---

<sup>10</sup>Nofialdi, "Pengaruh Faktor-Faktor Sosial Terhadap Ijtihad Sahabat Mu'az Ibn Jabal", *Istibath*, Vol. 15. Jurnal Of Islamic Law, Juni, 2016, 114.

<sup>11</sup>H.R Abu Dawud

yang mengalami kesulitan dalam hal ekonomi. Secara tidak langsung, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 ini mengatur dan membantu perekonomian negara Indonesia terutama kehidupan masyarakat yang mengalami berbagai macam kesulitan di berbagai sektor. *Maqasid Al-Shari'ah* merupakan tujuan yang hendak dicapai bagi manusia dari penetapan sebuah hukum syarak terhadap manusia demi tercapainya kemaslahatan dan terhindarnya kerusakan di dunia serta di akhirat. Berkaitan pada Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 ini menurut penulis ialah legitimasi yang kuat dalam hal menolak *mafsadah* di masyarakat terutama ketika keadaan masyarakat yang telah mengalami kedaruratan kesehatan dan perekonomian. Kemaslahatan dalam memelihara agama, harta, jiwa, akal, keturunan, dengan menerbitkan aturan adalah Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 yaitu sesuatu yang diharuskan, jika tidak menerbitkan aturan tersebut maka kemaslahatan yang berkaitan dengan jiwa manusia, harta, keturunan, akal, agama akan terancam dan *mafsadah* tersebut akan menimpa masyarakat.

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Ketentuan terhadap perubahan APBN dalam keadaan darurat ditinjau dari Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2020 yaitu tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi Corona Virus Discace (Covid-19) dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan menjadi Undang-undang, merupakan tindakan yang cukup progresif. namun secara substansi perlu lebih diperhatikan terutama soal pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan, pemberlakuan secara khusus peraturan dasar dalam keadaan darurat menjadi sah sepanjang memenuhi alasan fakta yang memadai dan negara memprioritaskan kemanfaatan umum akan diperoleh dengan penerapan peraturan yang bersifat darurat tersebut.
2. Perubahan APBN dalam keadaan darurat ditinjau dari *fiqh Siyāsah* maksudnya ialah pelaksanaan perubahan APBN dalam keadaan darurat di Indonesia ketika dilihat dari sudut pandang *Fiqh Siyāsah*. Hal tersebut sudah sesuai dengan *Fiqh Siyāsah*. Karena tugas dari kepala negara, dan *al-sultah Al-Tashri'iyah* dalam mengambil keputusan secara cepat pada kondisi negara dalam keadaan darurat atau hal ihwal kegentingan

disebabkan pandemi Covid-19 ini, sehingga kemaslahatan dan kesehatan masyarakat menjadi tujuan utama baik yang berkaitan dengan agama, keturunan, harta, jiwa serta akal dapat terpelihara dalam hal kepala negara dan *Al-Sulthah Al-Tashri'iyah* berijtihad mengambil keputusan.

## **B. Saran**

1. Dalam dibuatnya peraturan perundang-undangan terkhusus di tingkat Undang-undang atau Perpu seyogianya presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat yang mempunyai wewenang dalam pembuatan perpu atau Undang-undang meneliti secara mendalam apa saja yang menjadi kebutuhan masyarakat sehingga diadakannya undang-undang atau perpu tersebut. Sehingga Undang-undang yang dibuat oleh Presiden dan Lembaga Legislatif ini benar-benar dapat mengatur masyarakat dan tidak menambah permasalahan lagi.
2. Dalam melaksanakan RUU APBN seharusnya DPR mensosialisasikan pada masyarakat, sebab DPR merupakan wakil rakyat dan kedaulatan milik rakyat, sejalan dengan itu maka wajar dan patut jika masyarakat ikut mengawasi kebijakan yang dibuat oleh pemerintah beserta wakil rakyat (DPR) khususnya dalam anggaran negara. Karena kebijakan APBN itu penting dan sensitif, maka seharusnya diatur dan dipertegas dalam Undang-undang.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Ibn'. *Raad Al-Mukhtar 'Ala Al-Durr Al-Mukhtar*. Beruid: Dar Ihya Al-Turats Al-Arabi, 1987.
- Al-Gahazali, Muhammad Bin Abu Hamid Muhammad. *Al-Iqtishad*. Jeddah: Dar Al-Minhaj, 2008.
- Amirudin. *Pengantar Metode Penelitian*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Arikunto, Suharsimi. *Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta, 1992.
- Asshiddiqie, Jimly. *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Atmaja P. Soeria Arifin. *Keuangan publik dalam Prespektif Hukum Teori, Kritik dan Praktik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009.
- Atmaja, P. Soeria Arif. *Keuangan Publik dalam Prespektif Hukum Teori, Praktek dan kritik*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Bahantsi, Fathi Ahmad. *Al-Siya>sah Al-Jinaiyyah Fi Al-Syaria'at Al-Islamiyah*.
- Cowic, A.P A.S Homby. *Oxford Advanced Leaner's Dictionary Of Current English*. London: Oxford University Press, 1974.
- Djazuli. *Fiqih Siya>sah*. Jakarta: Kencana, 2007.
- Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya. *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*. Surabaya: Fakultas Syariah dan Hukum, 2019.
- Govindarajan, Anthony. *Management Control System*. Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2007.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Jakarta: Raja Grfindo Persada, 2003.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqih Siya>sah, Kontekstualisasi Doktrin politik Islam*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007.
- Jr and Ronald W. Jonshon, robert D Lee. *Public Budgeting System, second edition*. Bultimore: Univercity Park Press, 1978.
- Juliani, Henny. 2020. "Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti

- Undang-undang Nomor 1 Tahun 2020*". Jurnal. *Administrative Lawa & Governance Journal*.
- Kansil, Cst. *Ilmu Negara Umum dan Indonesia*. Jakarta: Pradnya Paramita, 2004.
- Kansil, Cst. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Negara Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 2002.
- Khadir, Abdul. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT Citra Adtya, 2004.
- Manzhur, Ibn. *Lisan Al-Arab Jilid 6*. Bierut: Dar Al-Shadir, 1986.
- Marzuki, Mahmud Peter. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenamedia Group, 2014.
- Muhammad Al-Bujairimi, bin Sulaiman. *Hasyiah Al-Bujairim ala al-manhaj*. Bulaq: Musthafa Al-Babi Al-Halabi, 1978.
- Mujar, Syarif Ibnu. *Fiqih Siya>sah, Doktrin dan Pemikiran Politik islam*. Jakarta: erlangga, 2008.
- Munjid, Ma'luf Louis. *Fi Al-Lughoh Wa a A'lam*. Beirut: Dar Al-Masyriq, 1986.
- Muyasyaroh, Siti. 2020. "Tinjauan Fiqih Siya>sah Terhadap Transparansi Pelaksanaan Hak Budget DPR Dalam UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara". Skripsi. UIN Sunan Ampel Surabaya.
- Nasution, Iskandar Ade. *Pendekatan Magshid Syari'ah dalam Praktik Pembiayaan Koperasi Peternakan Sapi Bandung Utara (KPSBU) Lembang*. Jurnal. Lembang 2019.
- Nofialdi. *Pengaruh faktor-faktor sosial terhadap ijtihat sahabat Mu'az Ibn Jabar, Istibath*. Jurnal Islamic Law. 2016.
- Nurhalimah, Siti. *Menyoal kegentingan pasal impunitas dalam Perppu Corona*. Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar tahun 1945.
- Poerwadarminta, W.J.S. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1983.
- Pulunga, Suyuthi. *Fikih Siya>sah*. Yogyakarta: Ombak, 2014.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII, 2009.
- Sa'id Muhammad, Al-Buthi Ramadhan. *Al-Jihadfi Al-Islam Kaifa Nafhamuh Wa Numarisuh, terjemahan Ghafur, M.Abdul,:Fiqih Jihad Upayah-Upayah*