

# Fungsi *Budgeting* Badan Anggaran DPRD Kota dalam Prespektif Fiqh Siyasah

Abdul Rajab

UIN Sunan Ampel Surabaya | arajab\_2012@uinsby.ac.id

**Abstract:** This paper wants to reveal two things: (1) the agency's role in the budget of the city parliament performs the function of budgeting; and (2) the views of Fiqh Siyasah about the role of the Parliament budget city/county in realizing the function of budgeting. In the end of this paper concluded that, first, the DPRD budget agency has carried out the duties and functions that have been set by the Act. No. 27 of the MPR, DPR, DPD and DPRD 2009, to discuss and approve draft local regulations regarding the budget revenue and expenditure Surabaya proposed by the mayor. Second, the city parliament budget agency in the review of Fiqh Siyasah is as *ahl al-ḥalli wa al-'aqd* must be trustworthy in carrying out tasks that have been given of the people, in relation to the budget management functions as an institution of shura which represents the aspirations and will of the people.

**Abstrak:** Tulisan ini ingin mengungkap dua hal, yaitu: (1) peran badan anggaran DPRD kota/kabupaten dalam melakukan fungsi *budgeting*; dan (2) pandangan Fiqh Siyasah tentang peran badan anggaran DPRD kota/kabupaten dalam merealisasikan fungsi *budgeting*. Dalam akhir tulisan ini disimpulkan bahwa, *pertama*, badan anggaran DPRD telah melaksanakan tugas dan fungsi yang telah diatur oleh UU. No. 27 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD tahun 2009, membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah Kota Surabaya yang diajukan oleh walikota. Kedua, badan anggaran DPRD kota/kabupaten dalam perspektif Fiqh Siyasah adalah *ahl al-ḥalli wa al-'aqd* harus amanah dalam melaksanakan tugas yang telah diberikan rakyat, dalam kaitannya dengan pengelolaan anggaran berfungsi sebagai lembaga syura yang mewakili aspirasi dan kehendak rakyat.

**Kata kunci:** Badan Anggaran, DPRD kota/kabupaten, *budgeting*, fiqh siyasah

## **A. Pendahuluan**

Islam (hukum Islam) mengatur semua aspek kehidupan, mulai dari *ubūdiah*, *munākāḥah*, *mu'āmalah*, *jināyah* dan *siyāsah*. Namun seringkali agama dimaknai sebagai suatu hubungan yang khusus dengan Tuhan yang lingkungannya pribadi, maka seakan dalam agama hanya mengenal peraturan yang ubudiah saja. Lingkup ketatanegaraan yang lebih luas seringkali diabaikan dalam agama. Padahal Islam mengetur hubungan ini. Disatu sisi pemerintah wajib ditaati dan di sisi lain pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahannya harus didasarkan pada kemaslahatan umat. Disebutkan dalam QS. An-Nisa: 58 yang artinya:

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

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

Dari sini bisa dilihat bahwa kewenangan pemerintah dibatasi dengan kewajibannya untuk menyampaikan amanat kepada yang berhak dan berlaku adil untuk rakyatnya, atau dengan bahasa sederhananya segala kebijakan pemerintah berupa apapun saja baik,

---

<sup>1</sup> Ibn Taimiyyah Taqy al-Dīn Aḥmad, *al-Siyāsah al-Shar'iyah*, (Riyād: Kementerian Agama dan Wakaf, 1418 H), h. 1.

<sup>2</sup> *Ibid.*, h. 3

undang-undang, keputusan, penetapan atau hukuman haruslah berdasar atas kemaslahatan rakyatnya. Sebagaimana kaidah mengatakan :

الرعية مذبذوبة يال ماصه لحة

*Kebijakan pemimpin atas rakyatnya harus berdasarkan maslahat*

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

1. Kemaslahatan harus bersifat meyakinkan (hakiki), bukan kemaslahatan yang meragukan.
2. Kemaslahatan tersebut bersifat umum, bukan bersifat khusus. Artinya, lebih banyak memaslahatkan masyarakat secara keseluruhan dari pada sekelompok orang atau orang-orang tertentu.
3. Kemaslahatan tersebut tidak bertentangan dengan syara'. Baik yang ditetapkan oleh nash maupun ijma'.

3

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

Dewan menilai, anggaran yang diajukan pemkot melalui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) 2010 itu tidak rasional. Bahkan, itu bisa

<sup>3</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasaḥ* (Jakarta: Kencana, 2007), h. 53

mencederai rasa keadilan masyarakat Surabaya. Sebab, untuk peresmian yang dilakukan dalam waktu sehari itu, dana yang dialokasikan melebihi anggaran program kemiskinan selama setahun

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

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

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

*Siyāsah Māliyah* mengatur tentang pemasukan dan pengelolaan uang milik Negara meliputi hak milih, zakat, hasil sumber daya alam (*kharāj*), bea cukai, pajak (*jizyah*), harta waqaf dan lain sebagainya<sup>5</sup>

*Siyāsah Māliyah* ini merupakan bagian dari lembaga *Tasyri'iyah* atau Lembaga legislative sedangkan lembaga eksekutif disebut tanfidziyah. *Siyāsah Tasyri'iyah* melingkupi wilayah legislatif (*ahl al-halli wa al-aqdi*), perwakilan persoalan rakyat, hubungan muslim

---

<sup>4</sup> Jawapos.com, Daniel, rapat banggar DPRD Surabaya dibatalkan mendadak dalam pembahasan anggaran launching SSC

<sup>5</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyāsah*, h. 53

dan non muslim dalam suatu negara, seperti undang-undang dasar, undang-undang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah dan sebagainya.<sup>6</sup>

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia lembaga ini dinamakan Badan Anggaran (Bangar). Badan Anggaran dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Anggaran menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.<sup>7</sup>

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

Badan Anggaran ini bertugas:

1. membahas bersama Pemerintah yang diwakili oleh menteri untuk menentukan pokok-pokok kebijakan fiskal umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam menyusun usulan anggaran;

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Pasal 353 UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>8</sup> Pasal 360 UU Nomer 27 tahun 2009 tentang Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

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

Dari sini maka dirasa perlu untuk membahas sejauh manakah peran Badan Anggaran dalam mengawal keuangan negara agar tidak diselewengkan oleh pihak eksekutif, khususnya di wilayah Surabaya. Serta bagaimana pula menurut pandangan hukum Islam, terutama fiqh siyasah mengenai permasalahan ini.

### **B. Konsep *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dan Budgeting dalam Fiqh Siyasah**

Dalam fiqh siyasah, konsep perwakilan dikenal dengan istilah *ahl al-halli wa al-'aqd*. Oleh karena itu, dalam pembahasan sub ini akan dipaparkan dua hal, yaitu: (1) konsep *ahl al-halli wa al-'aqd* dan konsep anggaran dari *ahl al-halli wa al-'aqd*.

#### **1. Konsep *Ahl al-Halli wa al-'Aqd***

*Ahl al-halli wa al-'aqd* diartikan sebagai “orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat.” Istilah ini dirumuskan oleh ulama fiqh untuk sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani mereka.

Tugasnya antara lain memilih khalifah, imam, kepala negara secara langsung. Karena itu *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* juga disebut oleh al-mawardi sebagai ahl al ikhtiyar (golongan yang berhak memilih) Peranan golongan ini sangat penting untuk memilih salah seorang diantara ahl al-mamat (golongan yang berhak dipilih) untuk menjadi khalifah.<sup>9</sup>

Paradigma pemikiran ulama fiqih merumuskan istilah *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* didasarkan pada sistem pemilihan empat khalifah pertama yang dilaksanakan oleh para tokoh sahabat yang mewakili 2 golongan, ansor dan muhajirin. Mereka ini oleh ulama fiqih diklaim sebagai *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* yang bertindak sebagai wakil umat. Walaupun sesungguhnya pemilihan itu, khususnya pemilihan Abu Bakar dan Ali bersifat spontan atas dasar tanggung jawab umum terhadap kelangsungan keutuhan umat dan agama. Namun kemudian kedua tokoh itu mendapat pengakuan dari umat. Dalam hubungan ini tepat definisi yang dikemukakan oleh Dr. Abdul Karim Zaidan. "*Ahl al-Halli wa al-'Aqd* ialah orang-orang yang berkecimpung langsung dengan rakyat yang telah memberikan kepercayaan kepada mereka. Mereka menyetujui pendapat wakil-wakil itu karena ikhlas konsekuen, taqwa, adil dan kecemerlangan pikiran serta kegigihan mereka di dalam memperjuangkan kepentingan rakyatnya".<sup>10</sup>

Bertolak dari uraian diatas dapat dikatakan bahwa *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* merupakan suatu lembaga pemilih. Orang-orangnya berkedudukan sebagai wakil-wakil rakyat, salah satu tugasnya memilih khalifah dalam perspektif pemikiran ulama fiqih dan kecenderungan umat Islam generasi pertama dalam sejarah, adalah secara

---

<sup>9</sup> Amirudin M. Hasbi. *Konsep Negara Islam Menurut Fazlul Rahman*, (Yohyakarta: UII Pres), h. 125.

<sup>10</sup> Abdul Wahab Khalaf, *Politik Hukum Islam*, terj. Zainuddin Adnan, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1994), h. 147.

tidak langsung atau melalui perwakilan. Ini dari segi fungsionalnya, sama seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) di Indonesia sebagai lembaga tertinggi negara dan personal-personalnya merupakan wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat dalam Pemilu, dan salah satu tugasnya adalah memilih Presiden (sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan). Namun dalam beberapa segi lain antara *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dan MPR tidak identik.

Sebagai disebut *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* adalah orang-orang yang mendapat kepercayaan sebagai wakil rakyat. Tapi pernyataan diatas masih abstrak. Belum disebut secara kongkrit kelompok-kelompok sosial yang mana saja yang dapat dikategorikan sebagai *Ahl al-Halli wa al-'Aqd*. Apa kualifikasinya bagaimana hubungannya dengan rakyat dan mekanisme apa yang digunakan untuk memperoleh kedudukan terhormat itu.

Jawaban untuk pertanyaan pertama dikemukakan beberapa pendapat. Menurut Al-Nawawi dalam Al-Minhaj, *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat. Muhammad Abduh menyamakan *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dengan ulil amri yang disebut dalam QS. al-Nisa': 59, yang artinya: "Hai orang-orang yang beriman taatilah Allah, dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri diantara kamu".

Ia menafsirkan ulil amri atau *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* sebagai kumpulan orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat. Abduh menyatakan, yang dimaksud dengan ulil amri adalah : Golongan *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dari kalangan orang-orang muslim. Mereka itu adalah para amir, para hakim, para ulama, para pemimpin militer, dan semua penguasa dan pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat dalam masalah



kebutuhan dan kemaslahatan publik.<sup>11</sup> Lebih lanjut ia menjelaskan apabila mereka sepakat atas suatu urusan/hukum maka umat wajib mentaatinya dengan syarat mereka itu adalah orang-orang muslim dan tidak melanggar perintah Allah dan sunnah rasul yang mutawatir.

Dengan demikian, *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* terdiri dari berbagai kelompok sosial yang memiliki profesi dan keahlian yang berbeda, baik dari birokrat pemerintahan maupun tidak yang lazim disebut pemimpin formal dan pemimpin informal. Sudah tentu, tidak setiap pemimpin dan pemuka profesi dan keahlian yang disebut otomatis *Ahl al-Halli wa al-'Aqd*, sebab setiap anggota lembaga ini harus memenuhi kualifikasi.

Al-Mawardi merumuskan beberapa syarat, yaitu itu berlaku adil dalam segala sikap dan tindakan, berilmu pengetahuan, dan mewakili wawasan dan kearifan.<sup>12</sup> Rasyid Ridha juga mengajukan persyaratan yang sama. Dengan kualifikasi ini diharapkan golongan *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dapat menentukan siapa diantara Ahl Al-Imamat yang pantas menjadi kepala negara menurut syarat-syarat yang ditentukan, dan mampu memegang jabatan itu untuk mengelola urusan negara dan rakyat.

Adapun tugas *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* disamping punya hak pilih, menurut ridha adalah menjatuhkan khalifah jika terdapat hal-hal yang mengharuskan pemecatannya. Al-Mawardi juga berpendapat jika kepala negara melakukan tindakan yang bertentangan dengan agama. Rakyat dan *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* berhak untuk menyampaikan “mosi tidak percaya” kepadanya.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Muhammad Rasyid Ridha, *al-Tafsir al-Manar, Juz 1* (Bairut: Kitab Al-Fikri, tt.), h. 181

<sup>12</sup> Imam Al-Mawardi, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2000), h. 6.

<sup>13</sup> *Ibid.*, h. 17

Dalam menjalankan tugasnya, *ahl al-halli wa al-'aqd* harus berpedoman pada prinsip-prinsip ketatanegaraan Islam, yaitu

a. Amanah

Amanah adalah suatu beban diberikan kepada seseorang untuk disampaikan kepada orang yang berhak menerimanya.<sup>14</sup> Sikap amanah berdasarkan QS. An-Nisa: 58, yang artinya: “*Sesungguhnya Allah menyuruh kalian menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya*”.

Dalam al-Tafsir al-Munir dijelaskan bahwa ada tiga macam amanat yaitu:

- 1) Amanah kepada Allah yaitu dengan melaksanakan perintah-Nya, menjauhi larangan-Nya dan melakukan segala sesuatu yang mendekatkan diri kepada-Nya.
- 2) Amanah kepada diri sendiri yaitu dengan melakukan sesuatu yang bermanfaat untuk dirinya di dunia dan di akhirat, menjauhi pekerjaan yang menjauhkan dirinya dari bahaya di dunia dan akhirat dan mencegah dirinya dari penyakit dengan ilmu kedokteran.
- 3) Amanah kepada orang lain yang ada disekitarnya yaitu dengan tidak berbuat jahat dan saling menasehati dalam kehidupan masyarakat.

b. Keadilan

Keadilan dalam Islam bersifat murni dan netral tanpa terpengaruh dengan kasih sayang maupun hubungan kerabat.

Pemerintah berkewajiban mengatur masyarakat dengan membuat aturan-aturan hukum yang adil berkenaan dengan masalah-masalah yang tidak diatur secara rinci atau didiamkan oleh hukum Allah. Dengan

---

<sup>14</sup> Wahbah Zuhaili, *al-Tafsīr al-Munīr fi al-'Aqīdah wa al-Sharī'ah wa al-Manhaj*. Juz 4 (Bairut: Dār al- Fikri, tt.), h. 121

begitu, penyelenggaraan pemerintahan berjalan diatas hukum dan hukum atas dasar kehendak pemerintah.

c. Ketaatan

Hukum yang ada dalam Al-Qur'an dan Sunnah serta hukum perundang-undangan dan kebijakan pemerintah wajib ditaati oleh rakyat. Oleh karena itu, hukum perundang-undangan dan kebijakan politik yang dibuat pemerintah harus sejalan dan tidak boleh bertentangan dengan hukum agama, sebagaimana dalam QS. An-Nisa': 59, yang artinya "*Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul-Nya dan Uli al-Amri diantara kamu....*" (An-Nisa : 59)<sup>15</sup>

Sayyid Quthb menafsirkan ketaatan dalam ayat ini bersifat wajib dan mengikat kepada para *amir* (pemimpin) yang beriman, yaitu orang yang senantiasa menegakkan syariat Allah dan sunah Rasul.<sup>16</sup>

d. Musyawarah (syura)

Penjelasan syura terdapat dalam QS. Ali Imran: 159, yang artinya: "*Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu Berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, Maka bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya*".<sup>17</sup>

Musyawarah adalah mengetahui pendapat orang-orang tentang bagaimana cara mengatur kehidupan umat, bersiasat dalam berperang dan perbaikan

---

<sup>15</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahan* (Jakarta: PT. Syamil, 2005), h. 128.

<sup>16</sup> Sayyid Quthb, *Fi Zilāl al-Qur'ān*, (Beirut: Dār al-Fikr, tt.), h. 400

<sup>17</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahan*, h. 103.

kehidupan yang sesuai dengan apa yang dirasakan orang-orang tersebut.<sup>18</sup> Musyawarah merupakan cara yang paling baik dalam membuat keputusan. Hal ini dikarenakan, musyawarah berfungsi untuk mencari pendapat yang paling tepat yang akan digunakan dalam membuat kebijakan pemerintah untuk *kemaslahatan* umum. Selain itu musyawarah adalah alat yang paling baik dalam mendidik umat yang dipersiapkan untuk sebuah kepemimpinan yang baik dan melatihnya untuk mengemban tanggung jawab.<sup>19</sup>

## 2. Peranan *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dalam Pengelolaan Anggaran Keuangan

Hak anggaran *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dilakukan dalam musyawarah yang berbentuk *institusi*. Pada dasarnya cara pelaksanaan musyawarah tidak diatur secara baku dalam Islam. Namun, Islam menuntut adanya system yang terbaik demi terwujudnya *kemaslahatan umat*. Ini berarti, cara melakukan musyawarah sepenuhnya diserahkan kepada manusia untuk menjalankannya sesuai dengan situasi dan kondisi bagi sebuah negara atau organisasi kemasyarakatan asalkan tidak bertentangan dengan prinsip umum *syariat* Islam.

Menurut Fazlur Rahman, *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* sebagai badan legislatif, dalam kaitannya dengan pengelolaan anggaran berfungsi sebagai lembaga syura yang mewakili aspirasi dan kehendak rakyat.<sup>20</sup> Hal ini senada dengan pendapat A. Hasjmy, bahwa harta kekayaan negara yang telah ditetapkan jumlah dan jenisnya dalam anggaran, boleh ditambah dengan

---

<sup>18</sup> Wahbah Zuhaili, *al-Tafsīr al-Munīr*, Juz 4, h. 139

<sup>19</sup> Shalih bin Ghanim *al-Sadlan*, *Aplikasi Syariat Islam*, (Jakarta: Darul Falah, 2002), h. 92.

<sup>20</sup> M. Amiruddin Kasbi, *Konsep Negara Islam*, h. 125

anggaran khusus untuk dialokasikan bagi kemaslahatan umum dengan persetujuan Ahlu al-Syura.<sup>21</sup>

Pelaksanaan hak anggaran *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dilakukan pada waktu bermusyawarah, sebagaimana 'Umar bin Khattab yang mengenakan bea cukai atau *'Ushr* kepada pedagang non muslim yang membawa barang dagangannya ke dalam negara muslim setelah bermusyawarah dengan para sahabat yang menjadi dewan *syuronya*.<sup>22</sup>

Selain itu, masyarakat melalui wakilnya yaitu *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dapat mengatur cara-cara mengambil manfaat harta yang mengarah kepada kemakmuran bersama. Hal ini didasarkan QS. al-Hasr: 7, yang artinya: *"Apa saja harta rampasan (fa'i) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu, maka terimalah dia. Dan apa yang dilarangnya bagimu, maka tinggalkanlah, dan bertaqwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah sangat keras hukumannya"*.<sup>23</sup>

Ayat diatas menjelaskan bahwa sesungguhnya harta adalah milik Allah dan diperuntukkan kepada orang-orang yang membutuhkannya. Oleh karena itulah, rakyat mempunyai hak melalui lembaga yang dimilikinya dalam peruntukan harta tersebut untuk *kemaslahatan* umat.

---

<sup>21</sup> A. Hasjmy, *Di Mana Letaknya Negara Islam*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1984), h. 262

<sup>22</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah*, h. 237

<sup>23</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahan*, h. 916.

Model/jenis *budget* (pendapatan) dalam ketatanegaraan Islam berasal dari beberapa sumber pendapatan, diantaranya :<sup>24</sup>

- a. Zakat, yaitu bagian tertentu dari harta kekayaan yang diwajibkan Allah untuk sejumlah orang yang berhak menerimanya.<sup>25</sup>
- b. *Ghanimah*, yaitu harta yang berhasil dirampas dari orang-orang kafir melalui peperangan.<sup>26</sup>
- c. *Fai'*, yaitu harta rampasan yang diperoleh tanpa pertempuran.<sup>27</sup> Harta ini diperoleh karena musuh yang dihadapi pasukan *jihad* menyerah sebelum adanya peperangan.
- d. *Jizyah*, yaitu pungutan harta yang dikenakan pada kaum *dzimi* atas setiap kepala negara. Kata *jizyah* diambil dari kata *al-jaza* atau bahasan, yaitu dapat bermakna balasan atas keamanan mereka dengan mewajibkan *jizyah* itu karena kekafiran mereka secara senang hati.<sup>28</sup>
- e. *Kharaj*, yaitu pungutan yang harus dibayar atas tanah. Penentuan *Kharaj* diserahkan kepada hasil *ijtihad* para imam.<sup>29</sup>

Pada dasarnya alokasi Keuangan dalam *fiqh siyasah* bisa melihat pada jenis harta, yaitu harta yang berhubungan dengan ibadah dan harta berdasarkan *ijma'*. Harta yang berhubungan dengan ibadah ketentuannya diatur dalam al-Qur'an dan Hadis, seperti zakat dan *fai'*. Harta yang berdasarkan *ijma'* pemungutannya

---

<sup>24</sup> Abu Sinn Ahmad Ibrahim, *Manajemen Syariah: Sebuah Kajian Histories dan Kontemporer*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), h. 20

<sup>25</sup> Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiwh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Gelora Aksara Pratama, 2008), h. 326.

<sup>26</sup> *Ibid.*, h. 333

<sup>27</sup> *Ibid.*, h. 338

<sup>28</sup> *Ibid.*, h. 342

<sup>29</sup> *Ibid.*, h. 351

berdasarkan *ijma' Uli al-Amri*, seperti bea cukai dan *kharaj*. Alokasi zakat dan *fai'* sudah ditentukan secara jelas dalam Al-Qur'an dan Hadits. Sedangkan alokasi bea cukai dan *kharaj* didasarkan kepada *ijma' Uli al Amri*, hal ini dikarenakan pemungutan kedua jenis harta ini adalah berasal dari *ijma'* sahabat.

Tata cara distribusi kekayaan negara yang wajib didahulukan adalah yang menempati peringkat prioritas (*al-ahamm*). Prioritas yang paling utama tentu saja adalah demi kepentingan (*maslahah*) kaum muslimin secara umum, yaitu dengan memberikan sesuatu yang dapat memberikan manfaat secara umum, yaitu dengan memberikan sesuatu yang dapat memberikan manfaat secara umum bagi kaum muslimin.

Hasan Ibrahim Hasan dari Ali Ibrahim Hasan memaparkan perbelanjaan keuangan Negara sebagai berikut:<sup>30</sup>

- a. Gaji pegawai yang diberikan kepada kepala negara sampai pejabat negara terbawah dan untuk orang-orang yang pensiun serta bantuan tetap.
- b. Gaji tentara dan kepolisian.
- c. Penggalian sungai dan segala perbaikannya.
- d. Membuat irigasi untuk pertanian dan lainnya.
- e. Membiayai lembaga pemasyarakatan, orang hukuman, dan tahanan.
- f. Memperkuat alat-alat pertahanan.
- g. Uang jasa, pemberian bantuan sosial, dan uang saku untuk pejabat pemerintah yang menjalankan program.

Tentang pertanggungjawaban Keuangan dalam *Fiqh Siyasah* tidak terdapat mekanisme secara rinci. Namun Islam memberikan ajaran kepada umat Islam untuk bersikap amanah. Orang-orang bersikap tidak amanah akan mendapat sanksi dari Allah maupun masyarakat.

Islam menggariskan tiga bentuk tanggung jawab, yaitu:<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, h. 360

- a. Tanggung jawab terhadap dirinya, yaitu tanggung jawab untuk menahan dari perbuatan jahat dan tidak baik.
- b. Tanggung jawab terhadap keluarganya, yaitu tanggung jawab terhadap yang akan membawa tanggung jawab terhadap masyarakat, karena keluarga merupakan bagian kecil dari masyarakat.
- c. Tanggung jawab terhadap masyarakat, yaitu tanggung jawab untuk memelihara kemaslahatan masyarakat terutama orang-orang lemah.<sup>32</sup>

### **C. Peran Badan Anggaran DPRD dalam Melaksanakan Fungsi *Budgeting***

#### **1. Susunan dan Kedudukan DPRD**

DPRD merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai lembaga Pemerintahan Daerah. DPRD sebagai Lembaga Pemerintahan Daerah memiliki tanggung jawab yang sama dengan Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah untuk kesejahteraan rakyat.

Sebagaimana disebutkan dalam UU No. 27 tahun 2009 tentang SUSDUK, DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk membahas dan menyetujui rancangan anggaran bersama DPRD. UU No. 27 tahun 2009 tentang SUSDUK ini merupakan tugas DPRD yang keluar berdasarkan fungsi anggaran DPRD yang terdapat dalam pasal 343 Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009.

Dari penjelasan tersebut di atas jelas bahwa DPRD dalam penetapan APBD memiliki kedudukan yang sama dengan pemerintah kota. DPRD dan Pemerintah Kota duduk bersama dalam menetapkan dan menentukan berapa besar dan untuk apa anggaran dipergunakan.

Apabila rancangan Peraturan Daerah tentang anggaran tidak disetujui DPRD, maka anggaran tidak

---

<sup>31</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah*, h. 204.

<sup>32</sup> *Ibid.*, h. 206



dapat disahkan dan Pemerintah Kota membiayai keperluannya Pemerintah Kota dapat mengeluarkan anggaran.

Dalam Undang-Undang No. 27 tahun 2009 tentang susunan kedudukan pasal 344 disebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi:

- a. Legislasi yaitu fungsi DPRD untuk membentuk Peraturan Daerah bersama kepala Daerah.
- b. Anggaran yaitu fungsi DPRD untuk menyusun dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah.
- c. Pengawasan, yaitu fungsi DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

DPRD mempunyai tugas dan wewenang:<sup>33</sup>

- a. Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
- b. Menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama dengan kepala daerah.
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berlaku, peraturan daerah, keputusan kepala daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/ wakil kepala daerah kepada menteri dalam negeri melalui gubernur.
- e. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah.
- f. Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban kepala daerah dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

---

<sup>33</sup> UU No. 27 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- g. Melaksanakan tugas-tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

Alat kelengkapan DPRD berdasarkan pasal 39, yaitu:

a. Pimpinan

Tugas Pimpinan DPRD, adalah:

- 1) memimpin sidang-sidang dan menyimpulkan hasil sidang untuk mengambil keputusan.
- 2) menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara Ketua dan Wakil Ketua.
- 3) menjadi juru bicara DPRD
- 4) melaksanakan dan memasyarakatkan putusan DPRD
- 5) mengadakan konsultasi dengan Kepala Daerah dan instansi Pemerintah lainnya sesuai dengan keputusan DPRD.
- 6) mewakili DPRD dan atau alat kelengkapan DPRD di Pengadilan.
- 7) melaksanakan putusan DPRD berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 8) mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam rapat paripurna DPRD.

b. Panitia Musyawarah

Tugas Panitia Musyawarah adalah:

- 1) memberikan pertimbangan tentang penetapan program kerja DPRD, diminta atau tidak diminta.
- 2) menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD.
- 3) memutuskan pilihan mengenai isi risalah rapat apabila timbul perbedaan pendapat.
- 4) memberi saran pendapat untuk memperlancar kegiatan.
- 5) merekomendasikan pembentukan Panitia Khusus.

c. Komisi

Dalam Tatib DPRD pasal 53 ayat 3 disebutkan bahwa DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan 20

sampai dengan 35 orang membentuk tiga komisi dan yang beranggotakan 35 orang membentuk empat komisi. Setiap anggota DPRD kecuali pimpinan DPRD, wajib menjadi anggota salah satu komisi. Tugas komisi dalam DPRD adalah:

- 1) mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan negara kesatuan republik Indonesia dan daerah.
  - 2) melakukan pembahasan terhadap rancangan peraturan daerah, dan rancangan keputusan daerah.
  - 3) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan, pemerintahan, kemasyarakatan sesuai bidang komisi masing-masing.
  - 4) membantu pimpinan DPRD untuk mengupayakan penyelesaian masalah yang disampaikan oleh kepala daerah dan masyarakat kepada DPRD.
  - 5) menerima, menampung, dan membahas serta menindak lanjuti aspirasi masyarakat.
  - 6) memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat daerah.
  - 7) melakukan kunjungan kerja komisi yang bersangkutan atas persetujuan pimpinan DPRD.
  - 8) mengadakan rapat kerja dan dengar pendapat.
  - 9) mengajukan usul kepada pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas masing-masing komisi.
  - 10) memberikan laporan tertulis kepada pimpinan DPRD tentang hasil pelaksanaan tugas komisi.
- d. Badan Kehormatan
- Pimpinan badan kehormatan, terdiri atas seorang ketua dan seorang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota badan kehormatan. Anggota badan kehormatan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD

berdasarkan usul dari masing-masing fraksi. Tugas Badan Kehormatan adalah:<sup>34</sup>

- 1) mengamati, mengevaluasi disiplin, etika, dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan kode etik DPRD.
- 2) meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan tata tertib dan kode etik serta sumpah atau janji.
- 3) melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, masyarakat dan/atau pemilih.
- 4) menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf c sebagai rekomendasi untuk ditindak lanjuti oleh DPRD, dan
- 5) menyampaikan rekomendasi kepada pimpinan DPRD berupa rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti adanya pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD atas pengaduan pimpinan DPRD, masyarakat dan atau pemilih.

e. Badan Anggaran

Tugas Badan Anggaran adalah:<sup>35</sup>

- 1) memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada Kepala Daerah dalam mempersiapkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah selambat-lambatnya lima bulan sebelum ditetapkannya anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- 2) memberikan saran dan pendapat kepada kepala daerah dalam mempersiapkan penetapan, perubahan dan perhitungan anggaran pendapatan belanja daerah sebelum ditetapkan dalam rapat paripurna.

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, h. 26

<sup>35</sup> *Ibid.*, h. 25

- 3) memberikan saran dan pendapat kepada DPRD mengenai pra rancangan anggaran pendapatan belanja daerah, perubahan dan perhitungan anggaran pendapatan belanja daerah yang telah disampaikan oleh kepala daerah.
- 4) memberikan saran dan pendapat terhadap rancangan perhitungan anggaran yang disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD.
- 5) menyusun anggaran belanja DPRD dan memberikan saran terhadap penyusunan anggaran belanja sekretariat DPRD.

## 2. Badan Anggaran

Badan Anggaran merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD. Pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD.<sup>36</sup> Anggota Badan Anggaran diusulkan oleh masing-masing Fraksi dengan pertimbangan keanggotaannya dalam tiap-tiap komisi dan paling banyak  $\frac{1}{2}$  (setengah) dari jumlah anggota DPRD.

Ketua dan wakil ketua DPRD karena jabatannya adalah pimpinan Badan Anggaran ditetapkan dalam Rapat Paripurna. Penempatan anggota DPRD dalam Badan Anggaran dan perpindahannya ke alat kelengkapan DPRD lainnya didasarkan atas usulan Fraksi dan dapat dilakukan setiap awal tahun anggaran.<sup>37</sup>

Hak *Budgeting* DPRD adalah kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada DPRD dalam menetapkan APBD. Berkenaan dengan definisi hak *Budgeting* di atas, Usep Fathudin menuliskan dalam artikelnya yang berjudul "UUD 1945: Perlu Revisi Kedua (Opini)", bahwa hak *Budgeting* seharusnya menjadi hak DPR secara penuh, karena DPR adalah wakil rakyat yang

---

<sup>36</sup> Maya (Anggota Banggar DPRD Kota Surabaya), *Wawancara*, 18 Maret 2011.

<sup>37</sup> Pasal 58 Tata Tertib No. 50 DPRD Kota Surabaya Tahun 2010 tentang Badan Anggaran

berhak menentukan anggaran belanja dan untuk apa uang dipakai. Dari sini dapat disimpulkan bahwa hak *Budgeting* DPRD adalah kewenangan DPRD untuk merencanakan dan menetapkan anggaran daerah bersama eksekutif.

Hak *Budgeting* DPRD terdapat dalam Undang-undang No. 27 tahun 2009 tentang fungsi anggaran DPRD. Dalam melaksanakan fungsinya, DPRD Kota Surabaya memiliki hak *Budgeting* dalam membuat dan menetapkan APBD bersama pemerintah kota. Mengenai pelaksanaan hak *Budgeting*, DPRD Kota Surabaya berpedoman pada Peraturan dalam Negeri No. 13 tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Negara.

Peran Badan Anggaran disini sangat vital dimana Badan Anggaran memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD. Kepada Kepala Daerah dalam mempersiapkan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah paling lambat 5 (lima) bulan sebelum ditetapkan APBD.

Memberikan saran dan pendapat kepada kepala daerah dalam mempersiapkan RAPBD (Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), melakukan pembahasan bersama Tim Anggaran Pemerintah Daerah terhadap Rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara yang disampaikan oleh kepala daerah dan memberi saran kepada pimpinan DPRD dalam penyusunan Anggaran Belanja DPRD.<sup>38</sup>

#### **D. Peran Badan Anggaran DPRD dalam Merealisasikan Fungsi Budgeting dalam Tinjauan Fiqh Siyasah**

##### **1. Badan Anggaran DPRD menurut Fiqh Siyasah**

DPRD adalah suatu lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah

---

<sup>38</sup> Maya (Anggota Banggar DPRD Kota Surabaya), *Wawancara*, 18 Maret 2011.

daerah.<sup>39</sup> DPRD berwenang membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang APBD, sedangkan wewenang dalam membuat rancangan peraturan daerah tentang APBD tetap ada pada pemerintah daerah yang dibahas bersama DPRD (Pasal 1344 UU No. 27/2009 tentang SUSDUK). Dalam hal ini peran DPRD identik dengan peran *Ahl al-Halli wal 'Aqd* dalam pemerintahan Islam, sebagaimana pengertian yang dikemukakan oleh Abdul Karim Zaidan. "*Ahl al-Halli wa al-'Aqd* ialah orang-orang yang berkecimpung langsung dengan rakyat yang telah memberikan kepercayaan kepada mereka. Mereka menyetujui pendapat wakil-wakil itu karena ikhlas konsekuen, taqwa, adil dan kecemerlangan pikiran serta kegigihan mereka di dalam memperjuangkan kepentingan rakyatnya"<sup>40</sup>. Berkaitan dengan peran *Ahl al-halli wa al-'Aqd* dalam hal pengelolaan anggaran Negara, al-Nawawi dalam al-Minhaj mengatakan bahwa *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* sebagai kumpulan orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat. Sehingga peran *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* disesuaikan dengan spesialisasinya, dalam hal pengelolaan anggaran diperlukan peran anggota *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* yang membidangi pengelolaan keuangan.

Badan anggaran merupakan kebijakan yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD yang berhubungan dengan fungsi anggaran, oleh karena itu penetapan anggaran yang telah merupakan kewenangan badan anggaran dalam menetapkan anggaran tersebut harus senantiasa mengutamakan kondisi masyarakat. Badan anggaran sebagai wadah saran dan pendapat yang berupa pokok-pokok ide anggaran, badan anggaran harus bisa berperan

---

<sup>39</sup> Undang-undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>40</sup> Abdul Karim Zaidan, *Pengantar Studi Syari'ah*, (Jakarta: Rabbani Press, 2008), h. 147

aktif dalam menentukan kebijakan pemerintah daerah. Walaupun badan anggaran bukan merupakan lembaga pelaksana anggaran, namun, badan anggaran mempunyai hak Budgeting yang telah diberikan oleh undang-undang. Dalam Undang-Undang No.27 tahun 2009 tentang susduk dijelaskan bahwa DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Dalam melaksanakan fungsi anggaran inilah, badan anggaran memiliki hak Budgeting untuk ikut membahas dan menyetujui rencana anggaran bersama kepala daerah.

Rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang telah disusun oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selanjutnya dibahas Tim Anggaran Pemerintah Daerah. Berdasarkan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang telah ditelaah oleh tim anggaran pemerintah Daerah, pejabat pengelola keuangan dan asset daerah menyusun rancangan peraturan daerah tentang anggaran berikut nota keuangan dan rancangan anggaran-nya.<sup>41</sup> Karena pembahasan peraturan daerah tentang anggaran dilaksanakan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah, maka pembahasan peraturan daerah tentang anggaran ditentukan berdasarkan peraturan tata tertib DPRD Kota Surabaya.

Rapat pembahasan anggaran daerah tersebut dilaksanakan berdasarkan hasil rapat panitia musyawarah yang ada di DPRD. Dalam pembahasan anggaran, walikota daerah menyampaikan nota keuangan sebagai pengantar rapat pembahasan anggaran daerah. Dalam rapat tersebut, DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan anggaran daerah.

Anggaran merupakan alat utama Pemerintah Daerah untuk menyejahterakan masyarakat yang ada di

---

<sup>41</sup> Maya (Anggota Banggar DPRD Kota Surabaya), *Wawancara*, 18 Maret 2011.



daerahnya. Selain itu, dana anggaran juga didapat dari pajak yang dibayar masyarakat kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Oleh karena itulah, masyarakat berhak untuk ikut dalam penggunaan dana anggaran dan pemerintah daerah harus mengalokasikan dana anggaran dengan sebaik-baiknya.

Dari pemaparan tentang peran Badan Anggaran DPRD di atas, dapat ditarik sebuah pemahaman bahwa tugas kewenangannya tidak jauh berbeda dengan tugas dan kewenangan ahl al-halli wa al-aqd. Yakni lembaga wakil rakyat yang bertugas menyampaikan aspirasi rakyat serta melakukan pendampingan terhadap badan eksekutif dalam menjalankan menjalankan tugasnya. Hal tersebut untuk menjamin roda pemerintahan berjalan sesuai dengan yang dikehendaki rakyat dan berorientasi kemaslahatan umat.

## **2. Pelaksanaan Peran Badan Anggaran DPRD dalam Kajian Fiqh Siyasah**

Prinsip yang harus dilaksanakan dalam fiqh siyasah adalah amanah, keadilan, ketaatan dan musyawarah. Agar prinsip ini terlaksana diperlukan supremasi hukum, pemerataan, kesejahteraan ekonomi dan hak dilindungi kehormatan kemanusiaan setiap masyarakat. Dalam relisasinya diperlukan kesepakatan dalam mengambil kebijakan untuk kemaslahatan umat.<sup>42</sup> Oleh karena itu, peran badan anggaran DPRD kota Surabaya dilaksanakan secara musyawarah. Dalam fiqh siyasah diperlukan kecermatan kondisi umat.

Hal ini senada dengan pendapat Menurut Fazlur Rahman, *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* sebagai badan legislatif, dalam kaitannya dengan pengelolaan anggaran berfungsi sebagai lembaga syura yang mewakili aspirasi dan kehendak rakyat.<sup>43</sup> Hal ini senada dengan pendapat A.

---

<sup>42</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah*, h. 267

<sup>43</sup> M. Amiruddin Kasbi, *Konsep Negara Islam*, h. 125

Hasjmy, bahwa harta kekayaan negara yang telah ditetapkan jumlah dan jenisnya dalam anggaran, boleh ditambah dengan anggaran khusus untuk dialokasikan bagi kemaslahatan umum dengan persetujuan Ahlu al-Syura.<sup>44</sup>

Keterlambatan menentukan kebijakan bisa mengakibatkan kegagalan dalam mencapai kemaslahatan umat. *Uli al-Amri* wajib melaksanakan dan bertanggung jawab atas amanat yang telah diberikan kepadanya. *Uli al-Amri* mempunyai hak untuk ditaati dan mendapatkan fasilitas dalam melaksanakan tugasnya secara wajar, dan rakyat berhak untuk dijamin dan dilayani hak-haknya selaku warga daerah dan selaku manusia dengan adil. Setiap pungutan harus disertai perlindungan dari pemerintah. Hasil ijtihad ulama' akan dihargai selama masih dalam rambu-rambu prinsip syari'ah. Dilihat dari kedudukan DPRD sebagai wakil rakyat, DPRD identik dengan Ahl al-*Halli wa al-'Aqd*.

Dalam Negara Islam, kekuasaan dan kedaulatan rakyat dibatasi dengan syari'ah dan hukum-hukum yang terdapat dalam Al-Qur'an dan Al-Sunnah. Rakyat tetap memiliki kedaulatan, kekuasaan dan kebebasan dalam menjalankan roda pemerintahan serta menentukan undang-undang, akan tetapi kekuasaan harus dalam kerangka melaksanakan ketentuan yang terdapat dalam Al-Qur'an dan al-Sunnah. Rakyat tetap memiliki hak untuk membuat undang-undang, sepanjang tidak bertentangan dengan kedua sumber hukum utama ini.

DPRD atau Ahl al-*Halli wa al-'Aqd* seharusnya dapat berperan aktif dalam memberdayakan masyarakat. Dalam Islam sendiri diajarkan bahwa harta negara/daerah di prioritaskan untuk orang-orang miskin agar harta tidak berputar-putar saja pada orang-orang kaya dan Allah menjanjikan hukuman bagi orang yang tidak mentaatinya, sebagaimana dalam QS. al-Hasr: 7, yang artinya: *"Apa saja*

---

<sup>44</sup> A. Hasjmy, *Di Mana Letaknya Negara Islam*, h. 262

*harta rampasan (fai') yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu, maka terimalah dia. Dan apa yang dilarangnya bagimu, maka tinggalkanlah, dan bertaqwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah sangat keras hukumannya".<sup>45</sup>*

Dari ayat di atas jelas semua harta adalah milik Allah dan digunakan untuk anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan agar harta tidak hanya beredar di antara orang-orang kaya saja. Selain itu ayat di atas memberikan konsekuensi bahwa Allah menjanjikan hukuman bagi orang yang tidak mentaatinya.

Dengan demikian, peran badan anggaran DPRD dalam merealisasikan fungsi budgeting ditelisik dari perspektif fiqh siyasah, maka peran, kewenangan dan tanggung jawabnya identik dengan salah satu peran Ahl al-Halli wa al-'Aqd. Bahwa Badan Anggaran DPRD dan Ahl al-Halli wa al-'Aqd sama-sama berperan sebagai penyambung aspirasi rakyat dalam mengontrol kebijakan budgeting badan eksekutif. Meskipun mekanismenya tidak sama persis, namun secara umum peran dan tanggung jawab keduanya sama, yakni sebagai wakil rakyat dan bertugas menjamin kesejahteraan umat.

## **E. Penutup**

Berdasarkan pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa:

1. Badan anggaran DPRD Kota Surabaya mempunyai peran untuk melaksanakan tugas dan fungsi yang telah diatur oleh UU. No. 27 tahun 2009 tentang susunan kedudukan, yang mana tugas dan fungsinya

---

<sup>45</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahan*, h. 916.

memberi saran dan pendapat kepada kepala daerah dalam mempersiapkan RAPBD (Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), dan melaksanakan pembahasan bersama tim anggaran pemerintah daerah.

2. Badan anggaran dalam kajian fiqh siyasah adalah *ahl-al halli wa al-'aqd* yaitu orang-orang yang mendapatkan kepercayaan sebagai wakil rakyat, dan dalam islam tidak terdapat mekanisme pertanggungjawaban keuangan Negara namun, islam memberi ajaran kepada umatnya untuk bersikap amanah. Orang-orang yang bersikap tidak amanah akan mendapat sanksi dari allah maupun masyarakat.

### **Daftar Pustaka**

- A. Djazuli. *Fiqh Siyasah* (Jakarta: Kencana, 2007).
- A. Hasjmy. *Di Mana Letaknya Negara Islam*. Surabaya: Bina Ilmu, 1984.
- Abdul Karim Zaidan. *Pengantar Studi Syari'ah*. Jakarta: Rabbani Press, 2008.
- Abdul Wahab Khalaf. *Politik Hukum Islam*, terj. Zainuddin Adnan. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1994.
- Abu Sinn Ahmad Ibrahim. *Manajemen Syariah: Sebuah Kajian Histories dan Kontemporer*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008.
- Amirudin M. Hasbi. *Konsep Negara Islam Menurut Fazlul Rahman*. Yohyakarta: UII Pres.
- Departemen Agama RI. *Al-Qur'an dan Terjemahan*. Jakarta: PT. Syamil, 2005.
- Ibn Taimiyyah Taqy al-Dīn Aḥmad. *Al-Siyāsah al-Shar'iyah*. Riyāḍ: Kementerian Agama dan Wakaf, 1418 H.

- Imam Al-Mawardi. *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*. Jakarta: Gema Insani Press, 2000.
- Jawapos.com, Daniel, rapat banggar DPRD Surabaya dibatalkan mendadak dalam pembahasan anggaran launching SSC.
- Maya (Anggota Banggar DPRD Kota Surabaya), *Wawancara*, 18 Maret 2011.
- Muhammad Rasyid Ridha. *Al-Tafsir al-Manar, Juz 1*. Bairut: Kitab Al-Fikri, tt.
- Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada. *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*. Jakarta: Gelora Aksara Pratama, 2008.
- Sayyid Quṭb. *Fi Zilāl al-Qur'ān*. Beirut: Dār al-Fikr, tt.
- Shalih bin Ghanim al-Sadlan. *Aplikasi Syariat Islam*. Jakarta: Darul Falah, 2002.
- Tata Tertib No. 50 DPRD Kota Surabaya Tahun 2010 tentang Badan Anggaran.
- Undang-undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Wahbah Zuhaili. *al-Tafsīr al-Munīr fi al-'Aqīdah wa al-Sharī'ah wa al-Manhaj. Juz 4*. Bairut: Dār al- Fikri, tt.