

**PENGAWASAN APBD OLEH DPRD BERDASARKAN PERATURAN
WALIKOTA MALANG NOMOR 60 TAHUN 2019 DITINJAU DARI
KONSEP SYURO DALAM FIQH SIYASAH**

SKRIPSI

OLEH :

MAMLUATUN NICHAYAH

18230098



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM
MALANG
2022**

**PENGAWASAN APBD OLEH DPRD BERDASARKAN PERATURAN
WALIKOTA MALANG NOMOR 60 TAHUN 2019 DITINJAU DARI
KONSEP SYURO DALAM FIQH SIYASAH**

SKRIPSI

OLEH :

MAMLUATUN NICHAYAH

18230098



PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)

FAKULTAS SYARIAH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM

MALANG

2022

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah,

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab pengembangan keilmuan. Penulis menyatakan bahwa skripsi yang berjudul:

PENGAWASAN APBD OLEH DPRD BERDASARKAN PERATURAN WALIKOTA MALANG NOMOR 60 TAHUN 2019 DITINJAU DARI KONSEP SYURO DALAM FIQH SIYASAH

Benar-benar merupakan Skripsi yang disusun sendiri berdasarkan kaidah penulisan karya ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan. jika dikemudian hari laporan skripsi ini merupakan hasil plagiasi karya orang lain baik sebagian maupun keseluruhan, maka skripsi sebagai prasarat predikat gelar sarjana dinyatakan batal demi hukum.

Malang, 17 Mei 2022

Penulis

Mamiyatun Nuzayyah
NIM. 18230098



HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi dari saudara Mamluatun Nichayah NIM 18230098, Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

PENGAWASAN APBD OLEH DPRD BERDASARKAN PERATURAN WALIKOTA MALANG NOMOR 60 TAHUN 2019 DITINJAU DARI KONSEP SYURO DALAM FIQH SIYASAH

Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji pada Majelis Dewan Penguji.

Malang, 17 Mei 2022


Mengetahui

Ketua Program Studi



Musleh Harry, S.H., M.Hum
NIP. 196807101999031002

Dosen Pembimbing



Yayuk Whindari, SH., MH., LL.M
NIP. 198706202019032013

PENGESAHAN SKRIPSI


Dewan Penguji Skripsi saudara Mamluatun Nichayah ,NIM. 18230098, mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul :

PENGAWASAN APBD OLEH DPRD BERDASARKAN PERATURAN WALIKOTA MALANG NOMOR 60 TAHUN 2019 DITINJAU DARI KONSEP SYURO DALAM FIQH SIYASAH

Telah dinyatakan lulus dengan nilai: B+

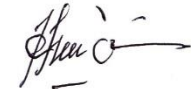
Dengan penguji:

1. Dr.H.M.Aunul Hakim,M.H
NIP. 196509192000031001



Penguji Utama

2. Mustafa Lutfi,S.Pd.,S.H.,M.H
NIP. 1984052020160801132



Ketua

3. Yayuk Whindari,S.H.,M.H.,LL.M
NIP. 198706202019032013



Sekretaris

Malang, 30 Mei 2022



Demu
Syaifulman, M.A
NIP. 197708222005011003

MOTTO

فَإِنَّ مَعَ الْعُسْرِ يُسْرًا . إِنَّ مَعَ الْعُسْرِ يُسْرًا

“Karena sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan,

Sesungguhnya setelah kesulitan itu ada kemudahan”

(Q.S. Al-Insyirah [94] : 5-6)

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim,

Pujisyukur Alhamdulillah yang tidak terkira dipanjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat serta karunia-Nya berupa ilmu pengetahuan, kesehatan, dan petunjuk dalam berjuang menempuh ilmu, sehingga penulis bisa menyelesaikan skripsi yang berjudul **“PENGAWASAN APBD OLEH DPRD BERDASARKAN PERATURAN WALIKOTA MALANG NOMOR 60 TAHUN 2019 DITINJAU DARI KONSEP SYURO DALAM FIQH SIYASAH”**.

Shalawat serta salam semoga tercurah kepada junjungan kita, Nabi Besar Muhammad SAW. Rasul yang telah membimbing kita dari zaman kegelapan menuju jalan yang terang benderang, yakni *ad-Dinul Islam wal iman*.

Selesainya penulisan skripsi ini tidak lepas dari bantuan, dorongan, uluran tangan, dari berbagai pihak. Untuk itu, sepantasnya disampaikan ucapan terimakasih yang tulus dan do’a, mudah-mudahan bantuan yang diberikan tersebut mendapatkan imbalan dari Allah SWT Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang. Ucapan terima kasih ini di berikan kepada:

1. Prof. Dr. H. M. Zainuddin, M.A, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Dr. Sudirman, M.A, selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

3. Musleh Herry, S.H.,M.Hum, selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
4. Yayuk Whindari, SH., MH., LL.M. selaku dosen pembimbing penulis yang telah mencurahkan waktu untuk memberikan pengarahan, bimbingan dan motivasi dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini. Terima kasih penulis haturkan kepada beliau yang telah memberikan bimbingan, saran serta motivasi selama menempuh penulisan skripsi ini.
5. Hersila Astari Pitaloka, M.Pd, selaku dosen wali selama menempuh kuliah di Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Terimakasih penulis haturkan kepada beliau yang telah memberikan bimbingan, saran, serta motivasi selama menempuh perkuliahan.
6. Segenap dosen Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, yang telah memberikan pelajaran kepada kami semua dengan niat yang ikhlas. Semoga amal beliau-beliau menjadi bagian dari ibadah untuk mendapat ridha Allah SWT
7. Dewan penguji skripsi yang telah memberikan kritik dan saran yang membangun serta arahan dalam menyempurnakan kekurangan yang ada dalam penelitian penulis.
8. Kedua orang tua tercinta, Bapak Syamsul Bachrie dan Ibu Mutholi'ah, yang selalu memberikan dukungan dan doa kepada penulis, sehingga Allah membukakan jalan kemudahan bagi penulis dalam meyelesaikan

skripsi ini. Terima kasih untuk kedua orang tua tercinta yang sudah membanting tulang untuk mencari nafkah dan selalu berdoa untuk kelancaran menempuh ilmu bagi penulis.

9. Sahabat seperjuangan saya, Maulidia Ruhawa Mirawanto, Rachmania Citra Hantika, Ilmiyatus Sa'dia, Silviatul Haniyah, Nur Laila Mufida, serta Nur Ainun Lailatul Wahidah yang telah mencurahkan waktu untuk mendukung, membantu serta mendoakan agar skripsi ini selesai
10. Coach Yoggi Vidarachmadi, SH, yang selalu ada menemani, memberi semangat serta menjadi pendukung selama pengerjaan skripsi ini.
11. Seluruh teman mahasiswa Hukum Tata Negara angkatan 2018 yang memberikan masukan dan mengajak diskusi sehingga pengetahuan penulis bertambah dan mendukung penulis dalam pengerjaan skripsi
12. Kepada pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu penulis selama proses sampai akhir pengerjaan skripsi ini. Dengan terselesaikannya skripsi ini, harapan ilmu yang telah kami peroleh selama kuliah dapat memberikan manfaat amal kehidupan di dunia dan akhirat. Penulis menyadari bahwa dalam pembuatan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, oleh karena itu, penulis mengharapkan saran dan kritik yang bersifat guna membangun dan menyempurnakan skripsi ini.

Malang, 17 Mei 2022

Penulis

Mamluatun Nichayah
NIM. 18230098

PEDOMAN TRANSLITERASI

A. Umum

Transliterasi ialah pemindahalihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia (Latin), bukan terjemahan bahasa Arab ke dalam bahasa Indonesia. Termasuk dalam kategori ini ialah nama Arab dari bangsa Arab, sedangkan nama Arab dari bangsa selain Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan.

Penulisan judul buku dalam footnote maupun daftar pustaka, tetap menggunakan ketentuan transliterasi ini Banyak pilihan dan ketentuan transliterasi yang dapat digunakan dalam penulisan karya ilmiah, baik yang berstandar internasional, nasional maupun ketentuan yang khusus digunakan penerbit tertentu. Pedoman Transliterasi Arab Latin yang merupakan hasil keputusan bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan R.I. Nomor: 158 Tahun 1987 dan Nomor: 0543b/U/1987.

B. Konsonan

Daftar huruf bahasa Arab dan transliterasinya ke dalam huruf Latin dapat dilihat pada halaman berikut:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	S a	S	Es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je

ح	Hā	H{	Ha (dengan titik di atas)
خ	Kha	Kh	Ka dan Ha
د	Dal	D	De
ذ	Z al	Z	Zet (dengan titik d iatas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Es dan ye
ص	Sād	S{	Es (dengan titik di bawah)
ض	Dād	D.	De (dengan titik di bawah)
ط	Tā	T.	Te (dengan titik di bawah)
ظ	Zā	Z.	Zet (dengan titik di bawah)
ع	‘Ain	‘	apostrof terbalik
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qof	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
ه	Ha	H	Ha

أ/ء	Hamzah ’	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

C. Vokal Panjang dan Diftong

Setiap penulisan bahasa arab dalam bentuk tulisan vokal fathah ditulis dengan “a”, kasrah dengan “i”, dlommah dengan “u”, sedangkan bacaan panjang masing-masing ditulis dengan cara berikut Vokal (a) panjang = â misalnya لقا menjadi qâla Vokal (i) panjang= î misalnya قيل menjadi qîla Vokal (u) panjang = û misalnya دون menjadi dûna

Khusus untuk bacaan ya“ nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan “i”, melainkan tetap ditulis dengan “iy” agar dapat menggambarkan ya“ nisbat diakhirnya. Begitu juga untuk suara diftong, wawu dan ya“ setelah fathah ditulis dengan “aw” dan “ay”. Perhatikan contoh berikut:

Diftong (aw) = و misalnya قول menjadi qawlun

Diftong (ay) = ي misalnya رخي menjadi khayrun.

D. Ta’marbûthah (ة)

Ta’ marbûthah ditransliterasikan dengan “t” jika berada di tengah kalimat, tetapi apabila ta’ marbuthah tersebut berada di akhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “h” misalnya ال ل م د رسة terdiri dari susunan mudlaf dan mudlaf ilayh, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “t” yang disambungkan dengan kalimat berikutnya, misalnya في رحمة هالل menjadi fi rahmatillâh.

E. Kata Sandang dan Lafadz al-Jalâlah

Kata sandang berupa “al” (ال) ditulis dengan huruf kecil, kecuali terletak di awal kalimat, sedangkan “al” dalam lafadh jalalah yang berada di tengah- tengah kalimat yang disandarkan (idhafah) maka dihilangkan. Perhatikan contoh- contoh berikut ini:

1. Al-Imâm al-Bukhâriy mengatakan.
2. Al-Bukhâriy dalam muqaddimah kitabnya menjelaskan
3. Masyâ’Allah kânâ wa mâlam yasyâ lam yakun.
4. Billâh ‘azza wa jalla.

F. Nama dan Kata Arab Terindonesiakan

Pada prinsipnya setiap kata yang berasal dari bahasa Arab harus ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Apabila kata tersebut merupakan nama Arab dari orang Indonesia atau bahasa Arab yang sudah terindonesiakan, tidak perlu ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Perhatikan contoh berikut: “...Abdurahman Wahid, mantan presiden RI keempat, dan Amin Rais, mantan ketua MPR pada masa yang sama, telah melakukan kesepakatan untuk menghapuskan nepotisme, kolusi dan korupsi dari muka bumi Indonesia, dengan namun...Perhatikan penulisan nama “Abdurahman Wahid”, “Amin Rais” dan kata “salat” ditulis dengan menggunakan tata cara penulisan bahasa Indonesia yang disesuaikan dengan penulisan namanya. Kata-kata tersebut sekalipun berasal dari bahasa arab, namun ia berupa nama dari orang Indonesia dan telah terindonesiakan, untuk itu tidak ditulis dengan cara “Abd al-Rahmân Wahîd”, “Amîn Raîs”, dan bukan ditulis dengan “shalât

ABSTRAK

Nichayah, Mamluatun (18230098), 2022. *Pengawasan APBD oleh DPRD Berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 60 Tahun 2019 Ditinjau dari Konsep Syuro dalam Fiqh Siyasah*. Skripsi. Jurusan Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing: Yayuk Whindari, SH., MH., LL.M.

Kata Kunci: Pengawasan APBD; Fiqh Siyasah; Syuro

DPRD sebagai lembaga legislatif atau dalam pemerintahan Islam disebut dengan *ahl hall wal aqd*, merupakan lembaga yang berwenang merumuskan dan menetapkan suatu kebijakan dalam pemerintahan didasarkan pada prinsip musyawarah, karena mereka tidak hanya terbatas pada urusan pemilihan atau pengangkatan pemimpin, tetapi terus berperan sebagai pengawas terhadap jalannya pemerintahan dan harus menghalanginya dari berbuat penyelewengan. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: 1) Bagaimana pengertian konsep syuro dalam Fiqh Siyasah?; 2) Bagaimana penerapan konsep syuro dalam pengawasan APBD oleh DPRD berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 60 Tahun 2019?.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan 2 (dua) metode pendekatan yaitu *statute approach* dan *conceptual approach*. Terdapat 3 (tiga) sumber bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa literatur atau hasil penelitian, serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan KBBI. Penelitian ini menggunakan metode analisis yuridis kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, 1) Syuro merupakan prinsip dasar dalam pemerintahan Islam atau fiqh siyasah, yang mana mayoritas ulama syariat dan pakar undang-undang konstiusional meletakkan musyawarah sebagai kewajiban keislaman dan prinsip konstiusional yang pokok di atas prinsip-prinsip umum dan dasar-dasar baku yang telah ditetapkan oleh nash-nash Al-Qur'an dan hadis-hadis Nabi. 2) Peraturan Walikota Malang Nomor 60 Tahun 2019 memuat beberapa pasal yang merupakan salah satu bentuk fungsi pengawasan anggaran, mulai dari perencanaan, pengelolaan, hingga pelaporan APBD oleh DPRD dengan menerapkan prinsip-prinsip syuro. Pasal 8 Ayat (2) huruf a, b, dan c merupakan fungsi penyusunan rencana yang dilakukan dengan rapat kerja perencanaan, yang menjadi momentum untuk menyatukan persepsi dari semua tingkatan. Kemudian pengelolaan dalam Pasal 8 Ayat (2) huruf G, yang dilaksanakan dengan koordinasi antar bagian agar tidak terjadi penyelewengan dan salah pengertian terhadap mekanisme pengelolaan anggaran. Terakhir adalah pelaporan dalam Pasal 8 Ayat (2) huruf I, yaitu fungsi evaluasi dan pelaporan yang dalam hal ini dilaksanakan dengan rapat paripurna penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

ABSTRACT

Nichayah, Mamluatun (18230098), 2022. *Regional Budget Supervision by DPRD Based on Malang Mayor Regulation Number 60 of 2019 Judging from the Syuro Concept in Fiqh Siyasa*. Thesis. Department of Constitutional Law, Faculty of Sharia, Maulana Malik Ibrahim State Islamic University Malang. Supervisor: Yayuk Whindari, SH., MH., LL.M.

Keywords: APBD supervision; Fiqh Siyasa; Syuro

DPRD as a legislative body or in an Islamic government called ahl hall wal aqd, is an institution authorized to formulate and determine a policy in government based on the principle of deliberation, because they are not only limited to matters of election or appointment of leaders, but continue to act as supervisors over the course of the process. government and must prevent it from committing fraud. The formulation of the problem in this study is as follows: 1) What is the understanding of the concept of syuro in Fiqh Siyasa?; 2) How is the application of the syuro concept in the supervision of the Regional Budget by the DPRD based on Malang Mayor Regulation Number 60 of 2019?.

This research is a normative legal research, with a qualitative juridical analysis method using a statutory approach and a conceptual approach. This study uses Malang Mayor Regulation Number 60 of 2019 as legal material.

The results of this study indicate that, Shuro is a basic principle in Islamic governance or fiqh siyasa, in which the majority of sharia scholars and experts on constitutional law place deliberation as an Islamic obligation and basic constitutional principles above general principles and standard principles that has been determined by the texts of the Qur'an and the traditions of the Prophet. Then in Malang Mayor Regulation Number 60 of 2019 there are several articles which are a form of budget oversight function, starting from planning, managing, to reporting on the Regional Budget by the DPRD by applying the principles of syuro. Article 8 Paragraph (2) letters a, b, and c is a function of preparing a plan which is carried out with a planning work meeting, which becomes a momentum to unite perceptions from all levels. Then the management in Article 8 Paragraph (2) letter G, which is carried out with coordination between sections so that there is no deviation and misunderstanding of the budget management mechanism. The last is the reporting in Article 8 Paragraph (2) letter I, namely the evaluation and reporting function which in this case is carried out in a plenary meeting for the submission of accountability reports on the implementation of the APBD.

مستخلص البحث

النهاية ، مملوثة (18230098) ، 2002. إشراف موازنة الإيرادات ونفقات الإقليمي من قبل مجلس النواب الإقليمي بناءً على لائحة عمدة مالانج رقم 60 لعام 2019 انطلاقاً من مفهوم الشورى في الفقه السياسي. البحث الجامعي. قسم القانون الدستوري ، كلية الشريعة ، جامعة مولانا مالك إبراهيم الدولة الإسلامية الحكومية مالانج. المشرفة: يايوك وينداري الماجستير

الكلمات الرئيسية: إشراف موازنة الإيرادات ونفقات الإقليمي ؛ فقه السياسة ؛ الشورى

مجلس النواب الإقليمي كهيئة تشريعية أو في الحكومة الإسلامية يسمى أهل الحل والعقد ، هي مؤسسة مسؤولة بصياغة وتحديد السياسة في الحكومة على أساس مبدأ الموافقة ، لأنها لا تقتصر على مسائل الانتخاب أو تعيين الرئيس فقط ، لكنها تستمر في العمل كمشراف مدار الحكومة ويجب أن يمنعها من ارتكاب الاحتيال. وكانت أسئلة البحث في هذا البحث هي: (1) ما مفهوم الشورى في فقه السياسة؟ (2) كيف تطبيق مفهوم الشورى في إشراف ميزانية الإيرادات ونفقات الإقليمي من قبل مجلس النواب الإقليمي بناءً على لائحة عمدة مالانج رقم 60 لعام 2019؟.

هذا البحث هو البحث القانوني المعياري ، بأسلوب التحليل القانوني الكيفي باستخدام المدخل التشريعي والمدخل المفاهيمي. يستخدم هذا البحث لائحة عمدة مالانج رقم 60 لعام 2019 كمادة قانونية.

تشير نتائج هذا البحث إلى أن الشورى هو مبدأ أساسي في الحكومة الإسلامية أو فقه السياسة ، حيث يضع أغلبية العلماء وخبراء الشريعة في القانون الدستوري المداولات كواجب إسلامي ومبادئ دستورية أساسية فوق المبادئ العامة والمبادئ الأساسية التي أرستها نصوص القرآن وأحاديث الرسول. ثم لائحة عمدة مالانج رقم 60 لعام 2019 ، هناك العديد من المادة التي تشكل أحد أشكال وظيفة تدير إشراف الموازنة ، بدءاً من التخطيط والتدبير إلى تقرير موازنة الإيرادات ونفقات الإقليمي من قبل مجلس النواب الإقليمي من خلال تطبيق مبادئ الشورى. المادة 8 الفقرة (2) الحروف أ ، ب ، ج هي وظيفة تدير التخطيط يتم تنفيذها من خلال اجتماع عمل التخطيط ، الذي أصبح الزخم لتوحيد التصورات من جميع المستويات. ثم التدبير في المادة 8 فقرة (2) حرف غ والذي يتم بالتنسيق بين الأقسام لكي لا يوجد الانحراف وسوء الفهم لآلية إدارة الموازنة. الآخر هو التقرير في المادة 8 الفقرة (2) الحرف إ وهو وظيفة التقييم والتقرير التي يتم تنفيذها في هذه الحالة في الاجتماع العام لتقديم تقارير المساءلة عن أداء موازنة الإيرادات ونفقات الإقليمي.

DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
KETERANGAN PENGESAHAN SKRIPSI	iii
MOTTO	iv
KATA PENGANTAR	v
PEDOMAN TRANSLITERASI	viii
ABSTRAK	xii
ABSTRACT	xiii
DAFTAR ISI	xv
BAB I	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Batasan Masalah	8
C. Rumusan Masalah	8
D. Tujuan Penelitian	8
E. Manfaat Penelitian	9
F. Definisi Operasional	9
G. Penelitian Terdahulu	12
H. Metodologi Penelitian	24
I. Sistematika Penulisan	28
BAB II KAJIAN PUSTAKA	30
A. Pengawasan	30
B. Fiqh Siyasah	36
BAB III PEMBAHASAN	43
A. Pengertian Konsep Syuro dalam Fiqh Siyasah	43
1. Pengertian Konsep Syuro Secara Umum	43
2. Dasar Hukum Konsep Syuro dalam AL-Qur'an	46
3. Konsep Syuro Menurut Hasan al Banna	48
4. Konsep Syuro Menurut Abdul Qadir Audat	49

5. Konsep Syuro Menurut Fazlur Rahman	49
6. Konsep Syuro dalam Fiqh Siyasah	50
B. Penerapan Konsep Syuro dalam Pengawasan APBD oleh DPRD Kota Malang Berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 60 Tahun 2019	54
1. Penerapan Konsep Syuro dalam Tahap Perencanaan Anggaran...	58
2. Penerapan Konsep Syuro dalam Tahap Pengelolaan Anggaran ...	61
3. Penerapan Konsep Syuro dalam Tahap Pelaporan Anggaran	62
BAB IV PENUTUP	65
A. Kesimpulan	65
B. Saran	66
DAFTAR PUSTAKA	67

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kesatuan, hal ini tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik.¹ Di dalam Pancasila termuat secara jelas pada sila ke tiga yang berbunyi Persatuan Indonesia. Artinya bahwa bentuk Negara Kesatuan Indonesia telah dinyatakan secara bulat dan konstitusional tertuang dalam Dasar Negara Republik Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan Pancasila.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah negara yang berkedaulatan rakyat yang dalam pelaksanaannya menganut prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Berdasarkan hal tersebut, maka perlu diwujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan rakyat daerah, agar sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pemerintah Daerah diberi pelimpahan wewenang pemerintahan umum dari pusat, yang mencakup wewenang mengambil setiap tindakan untuk kepentingan rakyat menurut peraturan perundangan yang berlaku. Urusan pemerintahan umum berangsur-angsur diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai urusan rumah

¹ Lihat Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

tangga daerahnya, kecuali yang bersifat nasional untuk menyangkut kepentingan umum yang lebih luas.²

Pemerintah Daerah mempunyai badan perwakilan daerah sebagai penyelenggara daerah yaitu DPRD. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang memiliki tugas pengawasan, legislasi dan anggaran. Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan mitra kerja dalam membuat kebijakan dan aturan-aturan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sehingga hubungan antara kedua Lembaga tersebut adalah saling mendukung satu sama lain. Sebagaimana yang telah dipaparkan dalam Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan Pemerintah Daerah dan DPRD selaku penyelenggara pemerintahan daerah.

Sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, maka Pemerintah Kota Malang menerbitkan Peraturan Walikota Malang Nomor 60 Tahun 2019 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah Kota Malang.

Sekretariat DPRD Kota Malang merupakan Perangkat Daerah yang melaksanakan fungsi pelayanan administrasi dan pemberian dukungan terhadap tugas dan fungsi DPRD yang secara teknis operasional berkedudukan di bawah Pimpinan DPRD dan secara administratif berkedudukan di bawah Walikota.

Berdasarkan Peraturan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang

² Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah* (Jakarta: Erlangga,2004), 8.

Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, telah terjadi berbagai perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perubahan tersebut termasuk terhadap pengawasan anggaran daerah. Pengawasan merupakan tugas dan wewenang DPRD sesuai pasal 42 Ayat 1 butir c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Bagi pemerintah, anggaran adalah instrumen terpenting dalam kebijakan atau anggaran dapat diartikan sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi sektor publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya ke dalam kebutuhan-kebutuhan yang tak terbatas. Oleh karena itu pemerintah daerah perlu memperhatikan bahwa APBD merupakan perwujudan amanat rakyat kepada pihak eksekutif dan legislatif untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat. Maka dalam pelaksanaan APBD agar tidak terjadi penyelewengan dan penyimpangan anggaran diperlukan adanya pengawasan yang kuat.³

Fungsi pengawasan DPRD memiliki keterkaitan yang erat dengan fungsi legislasi, karena pada dasarnya objek pengawasan adalah menyangkut pelaksanaan dari Peraturan Daerah tersebut dan pelaksanaan dari kebijakan yang telah tertulis dalam Peraturan Daerah.⁴ Pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap APBD yang merupakan suatu rencana kerja pemerintah daerah dalam bentuk satuan keuangan dalam waktu 1 tahun yang berkaitan dengan kepentingan rakyat yang berorientasi pada tujuan kesejahteraan publik, seharusnya dilaksanakan sejak tahap perencanaan

³ Soekarwo, *Berbagai Masalah Keuangan Daerah* (Surabaya: Airlangga University Press, 2003), 65.

⁴ Inosentius Syamsul, *Meningkatkan Kinerja Fungsi Legislasi* (Jakarta: Adeksi, 2004), 73.

bukan hanya pada tahap pelaksanaan dan pelaporannya saja karena hal tersebut sangat penting dilakukan untuk mencegah adanya penyimpangan anggaran.⁵

APBD merupakan perencanaan dalam bidang keuangan daerah yang menentukan besarnya pengeluaran maupun penerimaan daerah untuk membiayai keperluan-keperluan daerah dalam satu tahun anggaran.⁶ Setiap tahun menjelang berlakunya tahun anggaran yang baru, Kepala Daerah wajib menyampaikan kepada DPRD Rancangan APBD lengkap disertai dengan nota keuangan serta penjelasan-penjelasan lainnya. Terhadap penyampaian Rancangan APBD, kemudian DPRD melakukan pembahasan. Pembahasan inilah salah satu bentuk langkah pengawasan oleh DPRD. Pembahasan APBD oleh DPRD adalah bagian dari melaksanakan tugasnya sebagaimana ketentuan Pasal 154 ayat (1) huruf C Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, dimana DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Membentuk Perda kabupaten/kota bersama bupati/wali kota
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota

Segala sesuatu mengenai ketatanegaraan dan politik dalam Islam merupakan objek kajian Fiqh Siyasa. Fiqh Siyasa merupakan salah satu disiplin ilmu fikih yang mempelajari mengenai hubungan antara warga negara dengan

⁵ Indra Bastian, *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar* (Jakarta: Erlangga, 2006), 189.

⁶ Daeng Sudirwo, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahan Desa* (Bandung : Angkasa, 1981), 29.

lembaga negara, baik hubungan intern maupun ekstern antar negara, dalam berbagai kehidupan.⁷ Berdasarkan definisi tersebut, maka dapat dipahami bahwa kajian Fiqh Siyasah berkenaan dengan tiga aspek: *Pertama*, rumusan peraturan dan perundang-undangan sebuah negara sebagai pedoman dan landasan moral dalam mewujudkan kemashalatan umat. *Kedua*, pengorganisasian dan pengaturan kehidupan bermasyarakat untuk mewujudkan kemaslahatan bersama. *Ketiga*, mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat serta hak dan kewajiban masing-masing dalam upaya mencapai tujuan bernegara.

DPRD dalam pemerintahan Islam atau fiqh siyasah dapat disebut dengan *Ahl-Al-hall Wa-Aqd* , yaitu sebagai orang yang mempunyai kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara). Dengan kata lain, *ahl al-hall wa al-'aqd* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.

Hak-hak yang terdapat pada *ahl al-hall wa al-'aqd* dijelaskan oleh para ulama ushul fiqh bahwa dalam Islam, kekuasaan (kedaulatan) ada ditangan umat yang diselenggarakan oleh *ahl al-hall wa al-'aqd*. Kelompok ini mempunyai wewenang untuk mengangkat khalifah dan para Imam, juga untuk memecatnya jika musyawarah sudah terpenuhi demi kepentingan umat. Tugas mereka bukan hanya bermusyawarah dalam perkara-perkara umum kenegaraan, mengeluarkan Undang-Undang yang berkaitan dengan kemaslahatan dan tidak bertabrakan dengan salah satu dari dasar-dasar syariat yang baku dan melaksanakan peran konstitusional dalam memilih pemimpin tertinggi negara saja. Tetapi juga bertugas melaksanakan

⁷ T.M.Hasbi As-Shieddieqy, *Pengantar Hukum Islam* (Semarang: Pustaka Rizki Putra, 1997), 30.

peran pengawasan atas kewenangan legislatif sebagai wewenang pengawasan yang dilakukan oleh rakyat terhadap pemerintah dan penguasa untuk mencegah mereka dari Tindakan pelanggaran terhadap suatu hak dari hak-hak Allah.

Peranan *ahl al-hall wa al-'aqd* dalam pengelolaan anggaran keuangan adalah hak anggaran *ahl al-hall wa al-'aqd* yang dilakukan dalam musyawarah yang berbentuk institusi. Menurut M. Amiruddin Kasbi mengatakan bahwa Fazlur Rahman mengartikan *ahl al-hall wa al-'aqd* sebagai badan legislative yang dalam kaitannya dengan pengelolaan anggaran berfungsi sebagai lembaga syuro yang mewakili aspirasi dan kehendak rakyat.⁸

Lembaga perwakilan dalam Islam memiliki kewenangan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan oleh Allah SWT. Dengan demikian unsur legislatif dalam Islam, adalah:

- a. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam.
- b. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya.
- c. Isi peraturan atau hukum ini sendiri harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam.⁹

Sejalan dengan pengertian ini, Abdul Hamid al-Anshari menyebutkan bahwa syuro adalah eksplorasi pendapat umat atau orang-orang yang mewakili mereka. Majelis Syuro merupakan sarana yang digunakan rakyat atau wakil

⁸ M. Amiruddin Kasbi, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman* (Yogyakarta: UII Press, 2000), 125.

⁹Abul A'la Al-Maududi, *Hukum dan Kontstitusi :sistem politik Islam* (Bandung : Mizan, 1990)

rakyatnya untuk membicarakan masalah-masalah kemasyarakatan dan kemaslahatan umat.¹⁰

Berdasarkan pemikiran tersebut diatas, peneliti tertarik untuk mengangkat judul : **“PENGAWASAN APBD OLEH DPRD BERDASARKAN PERATURAN WALIKOTA MALANG NOMOR 60 TAHUN 2019 DITINJAU DARI KONSEP SYURO DALAM FIQH SIYASAH”**.

¹⁰ Abd Al-Hamid Ismail Al-Anshari, *Al-Syura wa Atsaruha fi Al-Dimuqratiyah* (Kairo: Al-Maktabah Salafiyah, 1981), 4.

B. Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, penelitian ini memiliki batasan masalah yang akan dibahas pada penelitian skripsi ini, penelitian ini fokus terhadap konsep syuro dalam Fiqh Siyasah serta fungsi pengawasan oleh DPRD berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 60 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Sekretariat DPRD.

C. Rumusan Masalah

Merujuk pada latar belakang dan batasan masalah diatas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengertian konsep syuro dalam Fiqh Siyasah?
2. Bagaimana penerapan konsep syuro dalam pengawasan APBD oleh DPRD Kota Malang berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 60 Tahun 2019?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana pengertian konsep syuro dalam Fiqh Siyasah.
2. Untuk mengetahui bagaimana penerapan konsep syuro dalam pengawasan APBD oleh DPRD Kota Malang berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 60 Tahun 2019.

E. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan yang ingin dicapai, penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi semua pihak baik itu secara teoritis maupun praktis. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan tentang syuro dalam fungsi pengawasan DPRD terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan tinjauan Fiqh Siyasah sebagai suatu bahan studi perbandingan selanjutnya yang akan menjadi sumbangsih pemikiran ilmiah dalam melengkapi kajian-kajian yang mengarah pada pengembangan ilmu pengetahuan.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan wawasan yang luas tentang konsep syuro dalam fungsi pengawasan DPRD terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan tinjauan Fiqh Siyasah serta dapat menjadi suatu bahan masukan atau evaluasi bagi pemerintahan dalam penyusunan kebijakan dalam pemerintahan.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional sangat dibutuhkan dalam sebuah penelitian agar dapat menjaga masalah atau menjadi batasan-batasan masalah sehingga tidak terjadi kesalahan definisi yang bisa memberikan kekaburan dan ketidakjelasan sebuah penelitian. Beberapa konsep bisa dibatasi dengan pendefinisian secara operasional dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Pengawasan APBD

Pengawasan APBD adalah segala kegiatan untuk menjamin agar kegiatan pengumpulan pendapatan-pendapatan daerah dan pembelanjaan pengeluaran-pengeluaran daerah berjalan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan, pelaksanaan pengawasan bukanlah suatu kegiatan yang semata-mata ditujukan untuk mencari kesalahan, tetapi kegiatan yang berorientasi pada pencapaian tujuan. Pengawasan anggaran (APBD) merupakan suatu bentuk tindakan untuk menjamin pengelolaan keuangan daerah berjalan sesuai dengan tujuan dan rencana. Selanjutnya, berfungsi sebagai pedoman untuk menilai kesesuaian antara pelaksanaan anggaran pemerintah daerah dan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Selain itu, bermanfaat untuk memastikan bahwa APBD digunakan sesuai dengan etika dan aturan hukum yang berlaku.¹¹

Tujuan utama pengawasan pada dasarnya adalah untuk membandingkan antara sesuatu yang seharusnya terjadi dengan yang benar-benar terjadi dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Apabila dalam kenyataan ditemukan penyimpangan, maka melalui mekanisme pengawasan, penyebab penyimpangan itu diharapkan dapat segera dikenali, agar segera dapat pula ditentukan tindakan koreksi yang diperlukan.

Pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD merupakan salah satu fungsi yang dimiliki lembaga ini dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD bersifat pengawasan politik,

¹¹ Hugo Martinus dan Dr. Wahyu Hidayat, M.Ec, *Pengawasan Anggaran (Budgetary Control) Sebagai Strategi Pencegahan Distorsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Nabire)* (Yogyakarta: Perpustakaan Universitas Gadjah Mada, 2012), 1.

penekanannya terletak pada kebijakan-kebijakan strategis dan bukan pengawasan teknis maupun administratif. Sehubungan dengan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini maka DPRD harus mampu membuat legalitas yang kuat untuk dijadikan dasar bagi setiap kebijakan-kebijakan yang akan dikeluarkannya, dimana tujuannya adalah agar setiap output dapat dipertanggungjawabkan.¹²

Hak-hak DPRD secara garis besar meliputi hak interpelasi, hak angket dan menyatakan pendapat. Secara rinci hak-hak tersebut dapat dijabarkan sesuai kewenangan DPRD yaitu hak mengadakan penyelidikan, hak meminta keterangan kepada pemerintah daerah, hak mengajukan pernyataan pendapat dan hak mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah.

Pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang dilakukan oleh DPRD pada dasarnya bertujuan untuk mengontrol pengelolaan anggaran dalam pembiayaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan harapan masyarakat yakni adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat itu sendiri dan berjalannya pemerintahan sesuai dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

2. Fiqh Siyasah

Fiqh siyasah adalah bagian dari disiplin ilmu fiqh yang mengkhususkan diri pada bidang dengan spesialisasi segala hal-ihwal dan seluk beluk tata pengaturan negara dan pemerintahan. Sebagai sebuah ilmu, fiqh siyasah memiliki objek kajian.

¹² Siti Rahma, *Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Maros* (Makassar: Universitas Hasanuddin, 2008), 7.

Objek kajian fiqh siyasah menurut Abdul Wahhab Khallaf ialah membuat peraturan dan perundang-undangan untuk mengurus negara sesuai dengan pokok-pokok ajaran agama.¹³ Menurut Hasbi Ash Shiddieqy fiqh siyasah adalah pekerjaan mukallaf dan segala urusan pengaturan dengan jiwa syariah yang tidak diperoleh dalil khususnya dan tidak berlainan dengan syariah amma.¹⁴ Menurut Ibn Taimiyah ialah berkaitan dengan memegang kekuasaan, mereka yang memiliki amanah dan menetapkan hukum yang adil.

Secara garis besar, objek kajian fikih siyasah adalah : 1. Peraturan dan perundang-undangan Negara sebagai pedoman dalam mewujudkan kemaslahatan ummat; 2. Pengaturan untuk mewujudkan kemaslahatan; 3. Hubungan antar penguasa dan rakyat serta hak dan kewajiban masing-masing dalam mencapai tujuan negara.

G. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu adalah informasi yang berisi tentang sebuah penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, penelitian terdahulu ini dapat berupa sebuah jurnal maupun artikel yang telah diterbitkan, penelitian terdahulu ini dapat juga berupa disertasi dan tesis. Dimana hal ini memiliki sebuah keterkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti untuk menghindari terjadinya duplikasi dan akan menjelaskan keorisinilan penelitian dan menunjukkan perbedaan penelitian sebelumnya.¹⁵

¹³ Abdul Wahab Khallaf, *Al-Siyasah al-Syar'iyah* (Kairo: Dar Al-Anshar, 1997), 5. Dikutip dari J. Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Cet V; Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2002), 27.

¹⁴ T.M. Hasbi Al-Shiddieqy, *Pengantar Hukum Islam* (Semarang: Pustaka Rizki Putra, 1997), 27.

¹⁵ Tim Penyusun, *Pedoman Karya Ilmiah* (Malang : Fakultas Syariah, 2015), 27.

Penelitian terdahulu berfungsi untuk menghindari terjadinya pengulangan penelitian dengan pokok permasalahan yang sama. Penelitian terdahulu dalam penelitian juga bermakna sebagai bahan referensi yang berhubungan dengan penelitian yang akan dibahas. Adapun penelitian yang dijadikan pedoman dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Penelitian oleh Dedy Suwardi dengan judul “ Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Peran DPRD Dalam Pengawasan Terhadap Pelaksanaan APBD (Studi di Kabupaten Lampung Utara)”. Skripsi pada Fakultas Syari’ah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung 2018. Adapun rumusan masalah yang dibahas adalah: 1) Bagaimana Peran DPRD dalam pengawasan terhadap pelaksanaan APBD di Kabupaten Lampung Utara?; 2) Bagaimana pandangan Fiqh Siyasah terhadap peran DPRD dalam pengawasan terhadap pelaksanaan APBD di Kabupaten Lampung Utara?
2. Penelitian oleh Azmi dengan judul “ Implementasi Konsep Musyawarah (Syura) Dalam Demokrasi Pancasila Yang Diterapkan MPR-RI Perspektif Fiqh Siyasah”. Tesis pada Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya 2018. Adapun rumusan masalah yang dibahas adalah: 1) Bagaimana implementasi syura di negara demokrasi di Indonesia?; 2) Bagaimana tujuan akhir Majelis Permusyawaratan Rakyat di negara demokrasi Indonesia dalam menentukan suatu keputusan berdasarkan musyawarah (syura); 3) Bagaimana konsep musyawarah (syura) di negara demokrasi Indonesia menurut pandangan Fiqh Siyasah?

3. Penelitian oleh Asriah Ulina Bancin dengan judul “Analisis Fiqh Siyasah Tentang Fungsi Pengawasan Terhadap Pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Dairi (Studi DPRD Kabupaten Dairi 2014-2019)”. Skripsi pada Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan 2019. Adapun rumusan masalah yang dibahas adalah: 1) Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Dairi?; 2) Apa hambatan dan pencapaian DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan APBD Kabupaten Dairi?; 3) Bagaimana pengawasan DPRD terhadap pengelolaan APBD Dairi dalam perspektif fiqh siyasah?
4. Penelitian oleh Nur Rahma Diyani dengan judul “Kedudukan dan Peran Lembaga Legislatif di Indonesia Ditinjau Dari Siyasah Dusturiyah”. Skripsi pada Fakultas Syari’ah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung 2019. Adapun rumusan masalah yang dibahas adalah: 1) Bagaimana kedudukan dan peran lembaga legislatif di Indonesia?; 2) Bagaimana kedudukan dan peran lembaga legislatif di Indonesia ditinjau dari siyasah dusturiyah?
5. Penelitian oleh Siti Nur Rahma dengan judul “Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Maros”. Tesis pada Pascasarjana Magister Hukum Universitas Hasanuddin Makassar 2008. Adapun rumusan masalah yang dibahas adalah: 1) Bagaimanakah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Maros?; 2)

Seberapa jauh faktor inter dan ekstern menghambat pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBD) di Kabupaten Maros?

Tabel 1.1 Perbandingan Penelitian Terdahulu

NO	JUDUL, NAMA, JENIS PENELITIAN	RUMUSAN MASALAH	HASIL PENELITIAN	PERBEDAAN
1.	Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Peran DPRD Dalam Pengawasan Terhadap Pelaksanaan APBD (Studi di Kabupaten Lampung Utara). /Dedy Suwardi/ Penelitian Empiris.	1. Bagaimana Peran DPRD dalam pengawasan terhadap pelaksanaan APBD di Kabupaten Lampung Utara? 2. Bagaimana pandangan Fiqh Siyasah terhadap peran DPRD dalam	Pelaksanaan peran pengawasan DPRD selaku wakil rakyat daerah terhadap APBD di Lampung Utara sudah berjalan cukup baik. namun secara umum masih banyak hal-hal yang harus diperhatikan	Perbedaan pembahasan dalam hal ini adalah bahwa peneliti terdahulu lebih membahas tentang kedudukan, tugas, serta wewenang DPRD dalam pandangan Fiqh Siyasah dan Hukum Positif

		<p>pengawasan terhadap pelaksanaan APBD di Kabupaten Lampung Utara?</p>	<p>lagi, dilihat dari aspek komunikasi didalam internal pemerintahan itu sendiri baik anggota DPRD dan pemerintah selaku eksekutif dalam mengalokasikan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah guna kemaslahatan masyarakat khususnya yang ada di Lampung Utara.</p>	
--	--	---	--	--

2.	Implementasi Konsep Musyawarah (Syura) Dalam Demokrasi Pancasila Yang Diterapkan MPR-RI Perspektif Fiqh Siyasah. /Azmi/ Penelitian Normatif.	<p>1. Bagaimana implementasi syura di negara demokrasi di Indonesia</p> <p>2. Bagaimana tujuan akhir Majelis Permusyawaratan Rakyat di negara demokrasi Indonesia dalam menentukan suatu keputusan berdasarkan musyawarah (syura)?</p> <p>3. Bagaimana konsep</p>	<p>Di negara demokrasi Indonesia, syuro dan demokrasi adalah dua hal yang identik dan sebagian lain memandangnya sebagai dua konsep yang berlawanan. Syuro dilakukan oleh panitia atau majelis <i>Ahl Al-Hall wa Al-Aqd</i>. Jika kita lihat di Indonesia maka majelis ini bisa disebut</p>	<p>Perbedaan dalam penelitian terdahulu adalah penelitian terdahulu membahas konsep syuro dalam demokrasi pancasila sedangkan penelitian sekarang membahas mengenai syuro dalam pengawasan APBD</p>
----	--	---	---	---

		<p>musyawarah (syura) di negara demokrasi Indonesia menurut pandangan Fiqh Siyasah?</p>	<p>dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dapat disimpulkan bahwa secara substansial antara demokrasi dan syuro tidak sama, Indonesia yang menerapkan demokrasi menganggap syuro adalah bagian dari implementasi dalam menjalankan sistem demokrasi</p>	
--	--	---	---	--

3.	<p>Analisis Fiqh Siyasaah Tentang Fungsi Pengawasan Terhadap Pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Dairi (Studi DPRD Kabupaten Dairi 2014-2019). /Asriah Ulina Bancin/ Penelitian Empiris.</p>	<p>1. Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Dairi?</p> <p>2. Apa hambatan dan pencapaian DPRD dalam melaksanaka</p>	<p>Fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Maros belum sesuai dengan konsep pengawasan dalam Fiqh Siyasaah, disebabkan teori Al-Hisbah yang ada dalam fiqh siyasah tidak terlaksanakan dan kurangnya ketegasan dan pengawasan dalam pengelolaan.</p>	<p>Perbedaan dengan penelitian terdahulu dengan yang sekarang adalah bahwa penelitian terdahulu ini membahas tentang fungsi pengawasan terhadap pengelolaan APBD dengan tinjauan Fiqh Siyasaah</p>
----	--	--	---	--

		<p>n fungsi pengawasan terhadap pengelolaan APBD Kabupaten Dairi?</p> <p>3. Bagaimana pengawasan DPRD terhadap pengelolaan APBD Dairi dalam perspektif fiqh siyasah?</p>		
4	<p>Kedudukan dan Peran Lembaga Legislatif di Indonesia Ditinjau Dari</p>	<p>4. Bagaimana kedudukan dan peran lembaga</p>	<p>Kewajiban musyawarah sebagaimana telah disinggung</p>	<p>Dalam penelitian terdahulu tidak membahas tentang</p>

	<p>Siyasah Dusturiyah. /Nur Rahma Diyani/ Penelitian Kepustakaan</p>	<p>legislatif di Indonesia? 5. Bagaimana kedudukan dan peran lembaga legislatif di Indonesia ditinjau dari siyasah dusturiyah?</p>	<p>oleh peneliti berimplikasi kepada perlunya membentuk institusi yang menyelenggara kan musyawarah atau semacam pelembagaan terhadap musyawarah. Peran lembaga legislatif sama dengan lembaga syuro dalam islam, yang mana keduanya merupakan lembaga musyawarah</p>	<p>pengawasan APBD oleh lembaga legislatif melainkan hanya membahas kedudukan dan peran lembaga legislatif sebagai majlis syuro ditinjau dari siyasah dusturiyah, sedangkan dalam penelitian sekarang peneliti membahas konsep syuro dalam pengawasan</p>
--	--	--	---	---

			<p>untuk membahas hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara atau pemerintahan.</p>	<p>APBD oleh DPRD yang merupakan lembaga legislatif.</p>
5	<p>Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Maros. /Siti Nur Rahma/ Penelitian Empiris.</p>	<p>1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Maros?</p>	<p>Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang digunakan instansi teknis daerah di Kabupaten Maros belum</p>	<p>Perbedaan dengan penelitian terdahulu dengan yang sekarang adalah bahwa penelitian terdahulu ini membahas tentang fungsi pengawasan terhadap APBD dengan dasar hukum Undang-</p>

		<p>2. Seberapa jauh faktor inter dan ekstern menghambat pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBD) di Kabupaten Maros?</p>	<p>Optimal hal ini diakibatkan adanya Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kabupaten Maros yaitu faktor intern antara lain Kualitas Sumber daya</p>	<p>Undang yang lama</p>
--	--	---	--	-------------------------

			<p>manusia dan independensi anggota DPRD sedangkan faktor eksternal adalah Partisipasi Masyarakat.</p>	
--	--	--	--	--

Penelitian yang berkaitan dengan penelitian yang sudah diterbitkan dan tidak dipublikasikan (makalah, artikel, jurnal dan skripsi). Penelitian terdahulu yang diambil sebagai panduan dalam penelitian ini adalah berdasarkan tabel diatas. Tentu saja, penelitian ini juga menunjukkan bagaimana penerapan konsep syuro dalam pengawasan APBD berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 60 Tahun 2019.

H. Metodologi Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, penelitian hukum normatif diartikan sebagai sebuah metode penelitian atas aturan-aturan perundangan baik ditinjau dari sudut hirarki perundang-undangan (vertikal), maupun hubungan harmoni perundang-undangan (horizontal).¹⁶ Penelitian hukum normatif adalah sebuah metode penelitian hukum yang berupaya untuk melihat hukum dalam artian yang nyata.

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana, 2008), 23

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yang mana metode ini merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder belaka.¹⁷ Pendekatan yuridis normatif dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian.

2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah Pendekatan Undang-Undang (*statue approach*) dan Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani, dalam penelitian ini merujuk pada Peraturan Walikota Malang Nomor 60 Tahun 2019. Sedangkan pendekatan konseptual (Conceptual Approach), dimaksudkan untuk menganalisa bahan hukum sehingga dapat diketahui makna yang terkandung pada istilah-istilah hukum. Hal itu dilakukan sebagai usaha untuk memperoleh makna baru yang terkandung dalam istilah-istilah yang diteliti, atau menguji istilah hukum tersebut dalam teori dan praktek.¹⁸

¹⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), 13.

¹⁸ Hajar M, *Model-Model Pendekatan Dalam Penelitian Hukum dan Fiqh* (Pekanbaru: UIN Suska Riau, 2015), 41.

3. Sumber dan Jenis Data

Sumber data penelitian ini berasal dari kepustakaan (*Library Research*), dimana data dalam penelitian ini bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian.¹⁹

Sedangkan Jenis data dalam penelitian ini antara lain:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat yang dalam hal ini berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah
3. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah
4. Peraturan Walikota Malang Nomor 60 Tahun 2019 tentang Kedudukan.

Susuna Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Sekretariat DPRD

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang dapat menunjang bahan hukum primer dan dapat membantu penulis dalam menganalisis dan memahami bahan hukum primer seperti: Literatur atau hasil penulisan yang berupa hasil penelitian.

¹⁹ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), 107.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberi petunjuk atau penjas terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti Kamus Hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia, ensiklopedia, dan sebagainya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penyusunan data dan informasi terhadap bahan-bahan hukum yang diperlukan, seperti: bahan-bahan hukum primer, bahan-bahan hukum sekunder, dan bahan-bahan hukum tersier adalah dengan melakukan pencatatan dan pembuatan daftar ikhtisar yang berisikan berbagai pengertian dan pendapat para ahli tentang penelitian ini. Penelusuran bahan hukum tersebut dapat dilakukan dengan membaca, melihat, mendengarkan maupun penelusuran bahan hukum melalui media internet atau website.²⁰

5. Analisis Data

Setelah data primer dan data sekunder diperoleh, maka selanjutnya adalah analisis data yang diperoleh dengan mengungkapkan kenyataan-kenyataan dalam bentuk kalimat, penulis menggunakan metode analisis secara kualitatif meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian. Teknik analisis yang digunakan oleh penulis yakni dengan melakukan penelusuran terhadap bahan-

²⁰ Dr. Muhaimin, S.H., M.Hum, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020), 65.

bahan hukum yang ada relevansinya dengan pokok permasalahan yang menjadi kajian dalam penelitian itu.²¹

I. Sistematika Penulisan

Sistematika Penulisan ini terdiri atas 3 bab utama, yakni bab pendahuluan, bagian isi dan bagian penutup.

BAB I, yaitu bab pendahuluan yang dimana terdiri dari latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika pembahasan. Bab ini berisi tentang penjelasan tentang apa alasan penelitian ini dilakukan.

BAB II, bab ini berisi kerangka teori dan kerangka konseptual yaitu sebagai salah satu bahan perbandingan dalam penelitian ini dan bertujuan untuk memperoleh hasil yang valid. Kajian pustaka ini berisi pemikiran atau konsep-konsep yuridis sebagai landasan teoritis untuk pengkajian dan analisis permasalahan yang diangkat dalam permasalahan yang diangkat didalam penelitian ini. Bab ini menjelaskan mengenai kerangka teori dan kerangka konseptual yang berhubungan dengan penelitian.

BAB III, merupakan bab pembahasan, yang mana berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan, yakni penguraian data-data yang sudah diperoleh dari hasil pnelitiann literature yang kemudian data-data tersebut diolah untuk menjawab rumusan masalah yang telah disusun.

²¹ Dr.Amiruddin dan H.Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rajawali Press, 2016), 171.

BAB IV, merupakan bab akhir yang berisi kesimpulan dan saran. Pada bab ini, kesimpulan di dapatkan dari sebuah ringkasan penelitian yang telah dilakukan tidak lain adalah jawaban dari sebuah rumusan masalah yang telah ditetapkan. Isi dari kesimpulan ini harus sudah menjawab rumusan masalah yang telah ditetapkan sebelumnya. Sedangkan saran merupakan sebuah usulan atau sebuah pemecahan masalah untuk sebuah pihak tertentu agar pihak yang berwenang dalam masalah yang diteliti akan melakukan penegakan yang adil dan menjunjung tinggi kesejahteraan rakyat. Isi dari saran dapat dihubungkan dengan manfaat penelitian yang sudah ditulis pada setiap bab.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan adalah keseluruhan upaya pengamatan pelaksanaan kegiatan operasional guna menjamin bahwa berbagai kegiatan tersebut sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Pengawasan dapat di definisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen dapat tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang direncanakan. Pengertian ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan.²²

Terdapat beberapa pendapat para ahli mengenai defeni pengawasan, antara lain:

- 1) Menurut Robbins dan Coulter: Pengendalian dan pengawasan atau (controlling) merupakan proses monitoring terhadap berbagai aktivitas yang dilakukan sumber daya organisasi untuk memastikan bahwa aktivitas yang dilakukan tersebut akan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan dan tindakan koreksi dapat dilakukan untuk memperbaiki penyimpangan yang terjadi.
- 2) Menurut Kadarisman: Pengawasan merupakan suatu proses yang tidak terputus untuk menjaga agar pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang

²² Yohannes Yahya, *Pengantar Manajemen* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006), 133.

tidak menyimpang dari aturan yang telah ditetapkan dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

- 3) Menurut Fahmi yang dikutip oleh Erlis Milta Rin Sondole dkk, bahwa pengawasan secara umum didefinisikan sebagai cara suatu organisasi mewujudkan kinerja yang efektif dan efisien, serta lebih jauh mendukung terwujudnya visi dan misi organisasi.²³
- 4) Menurut Handoko: Pengawasan adalah kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria norma standar atau rencana-rencana yang ditetapkan.²⁴

Pengawasan terhadap pemerintahan daerah terdiri atas pengawasan hierarki dan pengawasan fungsional. Pengawasan hierarki berarti pengawasan terhadap pemerintah daerah yang dilakukan oleh otoritas yang lebih tinggi. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah, yang dilakukan secara fungsional baik oleh departemen sektoral maupun oleh pemerintahan yang menyelenggarakan pemerintahan umum (departemen dalam negeri).²⁵

Pengawasan harus berpedoman terhadap hal-hal berikut:²⁶

- a. Rencana (Planning) yang telah ditentukan
- b. Perintah (Orders) terhadap pelaksanaan pekerjaan (Performance)
- c. Tujuan
- d. Kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya

²³ Erlis Milta Rin Sondole, dkk, "Pengaruh Disiplin Kerja, Motivasi dan Pengawasan terhadap Kinerja Karyawan PT. Pertamina (Persero) Unit Pemasaran VII Pertamina BBM Bitung," *Jurnal EMBA*, Vol.3, (2015): 652.

²⁴ Jufrizen, *Pengaruh Pengawasan Terhadap Kinerja Karyawan Melalui Disiplin Kerja Pada PT. Socfin Indonesia Medan* (Medan: Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2016) 181.

²⁵ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (Jakarta: Penerbit Grasindo, 2007), 312.

²⁶ Maringan Masry Simbolon, *Dasar-Dasar Administrasi dan Manajemen* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), 61.

2. Macam-Macam Pengawasan

1) Pengawasan dari dalam organisasi (*Internal Control*)

Pengawasan dari dalam, berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan yang dibentuk dalam organisasi itu sendiri. Aparat/ unit pengawasan ini bertindak atas nama pimpinan organisasi. Aparat/ unit pengawasan ini bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh organisasi. Data kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan. Hasil pengawasan ini dapat pula digunakan dalam nilai kebijaksanaan pimpinan. Untuk itu kadang-kadang pimpinan perlu meninjau kembali kebijaksanaan/keputusan-keputusan yang telah dikeluarkan. Sebaliknya pimpinan dapat pula melakukan tindakan-tindakan perbaikan terhadap pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya internal control.²⁷

2) Pengawasan dari luar organisasi (*External Control*)

Pengawasan eksternal (external control) berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan dari luar organisasi itu. Aparat / unit pengawasan dari luar organisasi itu adalah pengawasan yang bertindak atas nama atasan pimpinan organisasi itu, atau bertindak atas nama pimpinan organisasi itu karena permintaannya, misalnya pengawasan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara. Terhadap suatu departemen, aparat pengawasan ini bertindak atas nama pemerintah/ presiden melalui menteri keuangan. Sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, ialah pemeriksaan/pengawasan yang bertindak atas nama negara Republik Indonesia.

²⁷ *Ibid*, 62.

3) Pengawasan preventif

Arti dari pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum rencana itu dilaksanakan. Maksud dari pengawasan preventif ini adalah untuk mencegah terjadinya kekeliruan/kesalahan dalam pelaksanaan. Dalam sistem pemeriksaan anggaran pengawasan preventif ini disebut preaudit. Adapun dalam pengawasan preventif ini dapat dilakukan hal-hal berikut : ²⁸

- a) Menentukan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan sistem prosedur, hubungan dan tata kerjanya
- b) Membuat pedoman / manual sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan
- c) Menentukan kedudukan, tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya
- d) Mengorganisasikan segala macam kegiatan, penempatan pegawai dan pembagian pekerjaannya
- e) Menentukan sistem koordinasi, pelaporan, dan pemeriksaan
- f) Menetapkan sanksi-sanksi terhadap pejabat yang menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan.

4) Pengawasan represif

Arti dari pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksud diadakannya pengawasan represif ialah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Dalam sistem pemeriksaan anggaran, pengawasan represif ini disebut pos-audit.²⁹

Dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan, bahwa pengawasan adalah proses untuk menjaga agar kegiatan terarah menuju pencapaian tujuan seperti yang direncanakan dan bila ditemukan penyimpangan-penyimpangan diambil tindakan koreksi.

²⁸ Maringan Masry Simbolon, *Dasar-Dasar Administrasi dan Manajemen* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), 63.

²⁹ *Ibid*, 64.

3. Metode Pengawasan

a) Pengawasan Langsung

Pengawasan Langsung adalah apabila aparat pengawasan/pimpinan organisasi melakukan pemeriksaan langsung pada tempat pelaksanaan pekerjaan, baik dengan sistem inspektif, verifikatif, maupun dengan sistem investigatif. Metode ini dimasukkan agar segera dapat dilakukan tindakan perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaan pekerjaan. Sedangkan sistem pengawasan langsung oleh atasannya disebut built in control.

b) Pengawasan Tidak Langsung

Pengawasan Tidak Langsung adalah apabila aparat pengawasan/pimpinan organisasi melakukan pemeriksaan pelaksanaan pekerjaan hanya melalui laporan-laporan yang masuk kepadanya. Laporan-laporan tersebut dapat berupa uraian kata-kata deretan angka-angka atau statistik yang berisi gambaran atas hasil kemajuan yang telah tercapai sesuai dengan pengeluaran biaya/ anggaran yang telah direncanakan. Kelemahan dari pengawasan tidak langsung ini tidak dapat segera mengetahui kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaannya, sehingga dapat menimbulkan kerugian yang lebih banyak.

c) Pengawasan Formal

Pengawasan Formal adalah pengawasan yang secara formal dilakukan oleh unit/ aparat pengawasan yang bertindak atas nama pimpinan organisasinya atau atasan dari pimpinan organisasi itu. Dalam pengawasan ini biasanya telah ditentukan prosedur, hubungan, dan tata kerjanya.

d) Pengawasan Informal

Pengawasan informal adalah pengawasan yang tidak melalui saluran formal atau prosedur yang telah ditentukan. Pengawasan informal ini biasanya dilakukan oleh pejabat pimpinan dengan melalui kunjungan yang tidak resmi (pribadi), atau secara incognito. Hal ini dimaksudkan untuk menghindarkan kekakuan dalam hubungan antara atasan dan bawahan.

e) Pengawasan Administratif

Pengawasan Administratif adalah pengawasan yang meliputi bidang keuangan, kepegawaian, dan material. Pengawasan keuangan menyangkut tentang pos pos anggaran (rencana anggaran), pelaksanaan anggaran yang meliputi kepengurusan administratif dan pengurusan bendaharawan. Hal ini menyangkut prosedur penerimaan dan prosedur pengeluaran uang.

Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Hanif Nurcholis, menjelaskan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sesuai dengan UUD 1945 adalah hubungan yang desentralistik. Artinya bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah hubungan antara dua badan hukum yang diatur dalam undang-undang terdesentralisasi, tidak semata-mata hubungan antara atasan dan bawahan. Dengan demikian pengawasan terhadap pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia lebih ditujukan untuk memperkuat otonomi daerah, bukan untuk "mengekan" dan "membatasi". Selanjutnya, pengawasan yang dikemukakan oleh Victor M. Situmorang, pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka mengetahui sejauh

mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.³⁰

Maksud dan tujuan pengawasan menurut Handayaniingrat adalah untuk mencegah atau memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian penyelenggaraan yang lain-lain yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan dan agar hasil pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara berdaya guna dan berhasil guna sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

B. Fiqh Siyasah

1) Pengertian Fiqh Siyasah

Fiqh siyasah merupakan tarkib idhafi atau kalimat majemuk yang terdiri dari dua kata, yakni fiqh dan siyasah. Secara etimologi, fiqh merupakan bentuk masdar dari tashrifan kata faqiha yafqahu-fiqhan yang berarti pemahaman yang mendalam dan akurat sehingga dapat memahami tujuan ucapan dan atau tindakan tertentu. Sedangkan secara terminologi, fiqh lebih populer didefinisikan sebagai ilmu tentang hukum-hukum syara' yang bersifat perbuatan yang dipahami dari dalil-dalilnya yang rinci.³¹

Sedangkan secara terminologis banyak definisi siyasah yang di kemukakan oleh para yuridis islam. Menurut Abu Al-Wafa Ibn 'Aqil, siyasah adalah suatu tindakan yang dapat mengantar rakyat lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kerusakan, kendati pun Rasulullah tidak menetapkannya dan Allah juga tidak menurunkan wahyu untuk mengaturnya.

³⁰ Makmur, *Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan* (Bandung: PT. Rafika Aditama, 2011), 176.

³¹ Ibnu Syarif, Muja dan Zada, Khamami, *Fiqh Siyasah; Doktrin dan Pemikiran Politik Islam* (Jakarta: Erlangga, 2008), 31.

Dari segi etimologis dan terminologis dapat disimpulkan bahwa pengertian Fiqh siyasah atau Fiqh Syar'iyah ialah ilmu yang mempelajari hal-hal dan seluk-beluk pengatur urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, pengaturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat.

2) Objek Kajian Fiqh Siyasah

Objek kajian fiqh siyasah meliputi aspek pengaturan hubungan antara warga negara dengan warga negara, hubungan antar warga negara dengan lembaga negara, dan hubungan antara lembaga negara dengan lembaga negara, baik hubungan yang bersifat intern suatu negara maupun hubungan yang bersifat ekstern antar negara, dalam berbagai bidang kehidupan. Dari pemahaman seperti itu, tampak bahwa kajian siyasah memusatkan perhatian pada aspek pengaturan.

Penekanan demikian terlihat dari penjelasan T.M. Hasbi al Shiddieqy yang menyatakan objek kajian siyasah adalah pekerjaan-pekerjaan mukallaf dan urusan-urusan mereka dari jurusan penadbirannya, dengan mengingat persesuaian penadbiran itu dengan jiwa syari'ah, yang kita tidak peroleh dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan sesuatu nash dari nash-nash yang merupakan syariah amah yang tetap. Hal yang sama ditemukan pula pada pernyataan Abul Wahhab Khallaf bahwa objek pembahasan ilmu siyasah adalah pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaiannya dengan pokok-pokok agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.³²

³² T.M Hasbi Ash-Shiddieqy, *Pengantar Hukum Islam* (Semarang: Pustaka Rizki Putra, 1997), 30.

Menurut al mawardi, ruang lingkup kajian fiqh siyasah mencakup:

1. Kebijakan pemerintah tentang peraturan perundang-undangan (Siyasah Dusturiyah).
2. Ekonomi dan militer (Siyasah Maliyah)
3. Peradilan (Siyasah Sadha'iyah)
4. Hukum perang (Siyasah Harbiah).
5. Administrasi negara (Siyasah Idariyah).

3) Metode Kajian Fiqh Siyasah

Metode yang dipergunakan untuk mempelajari fiqh siyasah adalah ushul fiqh dan kaidah fiqhiyyah. Hal ini, sama dengan fiqh-fiqh lain. Penerapan dalil kulliy (umum) memiliki kandungan universal tidak terikat oleh dimensi ruang dan waktu. Metode tersebut tentunya harus dilanjutkan sebagai aplikasi yang dapat menyantuni masalah yang ramah mempertimbangkan kondisi dan situasi (masalah). Membumi karena mampu mengatasi problem kemanusiaan yang bermoral agama (secara-horisontal), secara vertikal menyesuaikan nilai-nilai ketuhanan.

Menggunakan metode ushul fiqh dan qawa'id alfiqhiyyah dalam bidang siyasah syar'iyah lebih penting dibanding dengan fiqh lain, karena problem siyasah hampir tidak diatur secara terperinci oleh syari'at Al-Qur'an maupun al-Hadits. Misalnya Abdul Wahab Khallaf, memandang ayat-ayat Al-Qur'an yang secara implisit memiliki konteks siyasah (problem politik) hanya beberapa ayat. 10 ayat berhubungan dengan fiqh dustury, 25 ayat dengan dawliyy dan 10 ayat lagi berhubungan dengan fiqh maliyy. Mirip halnya dengan fiqh munakahat ataupun

muamalah yang menggunakan metode secara langsung kepada al-Qur'an dan al-Hadits. Baru menggunakan pendekatan ijtihad. Secara umum dalam fiqh siyasah diperlukan metode-metode, seperti : (1) al-ijma'; (2) al-qiyas (3) al-maslahah al-mursalah (4) fath al-dzariah dan sadzu al-dzari'ah (5) al-'adah (6) al-istihsan termasuk kaidah-kaidah fiqhiyyah.³³

Al-Ijma': merupakan kesepakatan (konsensus) para fuqaha (ahli fiqh) dalam satu kasus. Misalnya pada masa khalifah 'Umar ra. dalam mengatur pemerintahannya 'Umar ra melakukan musyawarah maupun koordinasi dengan para tokoh pada saat itu. Hal-hal baru seperti membuat peradilan pidana- perdata, menggaji tentara, administrasi negara dll, disepakati oleh sahabat-sahabat besar saat itu. Bahkan 'Umar ra mengintruksikan untuk salat tarawih jama'ah 20 raka'at di masjid, merupakan keberaniannya yang tidak diprotes oleh sahabat lain. Hal ini dapat disebut ijma' sukuti.³⁴

Al-Qiyas: cara ini dipergunakan jika ada kemiripan kasus hukum baru dengan kasus hukum yang lama. Al-qiyas berpola a) al- ashal ; b) al-far'u; c) illat hukum dan d) hukum baru. Al-Qiyas baik dipergunkan dalam masalah baru dengan kesamaan illat hukum yang lama, dalam dimensi waktu dan tempat berbeda. Contoh, Nabi saw melakukan dakwah islamiyyah dengan mengirimkan beberapa surat pada penguasa tetangga negara, untuk diajak menjalankan ajaran tawhid. Upaya tersebut diwujudkan dalam bentuk ekspansi ke negara-negara tetangga oleh 'Umar ibn Khattab ra dan khalifah-khalifah sesudahnya.

³³ Syarial Dedi, dkk, *Fiqh Siyasah*, (Bengkulu: LP2 IAIN Curup, 2019), 17.

³⁴ *Ibid*, 18.

Al-Maslahah al-mursalah: adalah sesuatu yang menjadi kepentingan hidup manusia, sedangkan hal tersebut tidak ditentukan dasarnya dalam nash Al-Qur'an maupun alHadits baik yang menguatkan atau yang membatalkannya. Contoh, penulisan dan pembakuan bacaan al-Qur'an yang ditangani oleh Usman ibn 'Affan ra yang kemudian dibukukan dan dijadikan pegangan para Gubernur di beberapa daerah, sehingga menjadi mushaf usmani. Upaya ini dilakukannya agar ayat Al-Qur'an tidak hilang dan bacaannya seragam.

Fathu al-dzari'ah dan sadd al-dzari'ah: adalah upaya perekayasaan masyarakat untuk mewujudkan masalah dan pengendalian mereka menghindari mafsadah (bahaya). Contoh, Tawanan perang (pada saat Umar ra) yang memiliki keahlian seperti membuat senjata, tidak ditahan, tetapi ia dipekerjaan sesuai keahliannya untuk kelengkapan persenjataan muslimin. Pemberlakuan jam malam (ronda) oleh penguasa, atau wajib militer bagi masyarakat di masa genting. Umar ra pernah melarang sahabat nikah dengan wanita ahli kitab.

Al-'Adah artinya adat kebiasaan atau disebut juga al-'uruf yaitu tradisi manusia baik berupa perkataan maupun perbuatan. Al-'Adah dibagi dua macam 1) al-'adah shohihah dan; 2) al-'adah al-fasidah. Al-'Adah al-shahihah adalah adat kebiasaan yang tidak bertentangan dengan syara' sedangkan al-'adah al-fasidah adalah adat kebiasaan yang bertentangan dengan syara'. Contoh al-'adah al-sahihah adalah tukar menukar barang dan jasa antara bangsa yang bersahabat. Masalah al-mursalah ditujukan untuk kepentingan umat semata-mata, tidak terikat karena waktu dan tempat. Al-Istihsan disebut juga mengambil satu dari dua dalil yang lebih

kuat. Ibnu al-'Arabiyy menganggap bahwa istihsan adalah melaksanakan satu ketentuan hukum atas dasar dalil yang kuat diantara dua dalil yang ada.³⁵

4) Prinsip – Prinsip Fiqh Siyasah

Prinsip-prinsip negara dalam Islam mengacu pada teks-teks syari'ah yang jelas dan tegas. Para pakar fiqh siyasah berbeda pandangan tentang berapa jumlah prinsip dasar hukum politik Islam. Abdul Qadir Audah dalam bukunya *Al-A'mal al-Kamilah: Al-Islam wa Audha'una al-Qanuniyah*, menyebutkan prinsip-prinsip politik Islam sebagai berikut: 1) Persamaan yang komplit; 2) Keadilan yang merata; 3) Kemerdekaan dalam pengertian yang sangat luas; 4) Persaudaraan; 5) Persatuan; 6) Gotong royong (saling membantu); 7) Membasmi pelanggaran hukum; 8) Menyebarkan sifat-sifat utama; 9) Menerima dan mempergunakan hak milik yang dianugerahkan Tuhan; 10) Meratakan kekayaan kepada seluruh rakyat, tidak boleh menimbunnya; 11) Berbuat kebajikan dan saling menyantuni; dan 12) Memegang teguh prinsip musyawarah.

Menurut Muhammad Salim 'Awwa dalam bukunya *Fi an-Nidham al-Siyasi li ad-Daulah al-Islamiyah*, ada lima hal yang menjadi prinsip dasar konstitusi Islam;³⁶

1. Syura
2. Keadilan
3. Kebebasan
4. Persamaan

³⁵ *Ibid*, 19.

³⁶ Muhammad Salim Awwa, *Fi an-Nidham al-Siyasi li ad-Daulah al-Islamiyah* (Kairo: Dar as-Syuruq, 2008), 181,207,212,226, dan 230.

5. Pertanggungjawaban pemimpin dan ketaatan umat

Dalam buku M.Thahir Azhary yang berjudul Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasi Pada Periode Madinah dan Masa Kini, menyebutkan bahwa dalam Al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah terkandung sembilan prinsip negara hukum, yakni:

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah
2. Prinsip musyawarah
3. Prinsip keadilan
4. Prinsip persamaan
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
6. Prinsip pengadilan bebas
7. Prinsip perdamaian
8. Prinsip kesejahteraan
9. Prinsip ketaatan rakyat

Meskipun para pakar politik dan hukum islam yang menguraikan prinsip-prinsip negara dalam syariat Islam sangat bervariasi, namun prinsip-prinsip siyasah dan penyelenggaraan negara dalam Al-Qur'an dapat diformulasikan bahwa prinsip-prinsip dasar hukum politik Islam adalah: Prinsip kedaulatan; Prinsip keadilan; Prinsip Musyawarah dan ijma'; Prinsip persamaan; Prinsip hak dan kewajiban negara dan rakyat; serta Prinsip amar ma'ruf nahi munkar.

BAB III

PEMBAHASAN

A. Pengertian Konsep Syuro dalam Fiqh Siyasah

1. Pengertian Syuro secara Umum

Kata syuro dalam bahasa Arab berarti menjaring ide-ide terbaik dengan mengumpulkan sejumlah orang yang diasumsikan memiliki akal, argumentasi, pengalaman, kecanggihan pendapat, dan prasyarat-prasyarat lain yang menunjang mereka untuk memberikan pendapat yang tepat dan keputusan yang tegas.³⁷

Syuro merupakan sebuah cara untuk memecahkan suatu permasalahan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara sebagai upaya bersama dalam mencapai kesepakatan. Dalam pengertian syariat yang didasarkan pada *nash-nash Al-Qur'an* dan *As-Sunnah*, syuro bermakna mengambil keputusan pendapat (*akhdh ar-ra'yi*). Jelasnya syuro adalah mencari pendapat dari orang yang diajak bermusyawarah.

Syuro diartikan juga sebagai suatu forum tukar menukar pikiran, gagasan ataupun ide, termasuk saran-saran yang diajukan dalam memecahkan suatu masalah sebelum tiba pada suatu pengambilan keputusan. Dengan demikian, melalui syuro setiap masalah yang menyangkut kepentingan umum dapat ditemukan suatu jalan keluar yang sebaik-baiknya setelah semua pihak menyuarakan pandangannya tentang permasalahan yang menyangkut masyarakat secara umum. Dengan menggunakan syuro ini juga, dapat mencegah terjadinya perpecahan dalam masyarakat.

³⁷ Khalil Abdul Karim, *Syari'ah Sejarah Perkelahian dan Pemaknaan* (Yogyakarta: PT.LKIS, 2003), 139.

Konsep syuro seringkali dipahami sebagai konsultasi oleh literatur Barat, syuro memiliki makna musyawarah untuk menyelesaikan persoalan. Dalam pemerintahan islam (Daulah Islamiyyah), syuro merupakan suatu sistem yang ideal dalam menjalankan roda pemerintahan yang sesuai dengan hukum dasarnya yaitu Al-Qur'an dan Hadits. Syuro juga tidak mengenal rumusan yang baku. Adakalanya pemimpin (penguasa) mengambil sebagian pendapat majelis syura, keseluruhan atau satu pendapat dari sekian banyak pendapat yang diketengahkan majelis syura.³⁸ Namun, dalam praktek dan ketentuan yang berlaku telah jelas bahwa bagi mayoritas dialah yang paling dekat kepada kebenaran dan keadilan. Kemudian setelah diadakan dialog dan tukar pendapat bebas, maka ketentuan itu hanya merupakan ketentuan yang nisbi, tidak tetap. Artinya, pendapat-pendapat yang telah dikemukakan dan didiskusikan tidak dihilangkan secara keseluruhan, bahkan ada kemungkinan diangkat kembali pada kesempatan lain ataupun karena ada kondisi-kondisi yang berlainan, hal ini merupakan perkara yang dibolehkan dalam Islam.

Karakter syura sebagaimana telah dipaparkan diatas, menjelaskan bahwa syuro dalam Islam merupakan sebuah bentuk pengambilan keputusan yang bersifat tidak mengikat, tidak didasari pada sebuah keputusan yang diambil berdasarkan suara mayoritas dan tidak terbatas pada kuantitas saja serta syura tidak mengenal rumusan baku, sehingga keputusan yang diambil bisa diterima oleh sebuah pihak yang bermusyawarah. Akan tetapi, keputusan yang diambil dalam syura adalah sebuah ketentuan yang paling mendekati kebenaran, walaupun tidak menutup kemungkinan ide atau gagasan yang tidak menjadi ketentuan pada syura di lain

³⁸ Zada dan Arofah, *Diskursus Politik Islam* (Jakarta: LSIP, 2004), 29-30.

waktu bisa digunakan tergantung pada situasi dan kondisi, karena dalam hukum Islam, hal itu dibolehkan.³⁹

Kata Syuro merupakan arti dari kata *sya-wa-ra* yang berarti berkonsultasi, menasehati, memberi isyarat, petunjuk dan nasehat. Pendapat lain mengatakan bahwa kata syuro memiliki kata kerja yaitu *syawara-yusyawiru* yang berarti menjelaskan, menyatakan atau mengajukan dan mengambil sesuatu. Adapun bentuk lain yang berasal dari kata kerja *asyara* adalah *yusyiru* yang berarti memberi isyarat, *tasyawara* yang berarti berunding, saling bertukar pendapat, *syawir* yang berarti meminta pendapat, musyawarah, dan *mustasyir* yang berarti meminta pendapat orang lain. Dalam bahasa Arab juga dijumpai istilah *syara al-a'sai* yang berarti mengeluarkan madu dari sarangnya, atau memetik, lalu mengambilnya dari sarang dan tempatnya.⁴⁰

Sejalan dengan ini, kata syura dalam bahasa Indonesia menjadi “musyawarah” mengandung makna segala sesuatu yang dapat diambil atau dikeluarkan dari yang lain (termasuk pendapat) untuk memperoleh kebaikan. Hal ini semakna dengan pengertian lebah yang mengeluarkan madu yang berguna bagi manusia. Dengan demikian, keputusan yang diambil berdasarkan syura merupakan sesuatu yang baik dan berguna bagi kepentingan kehidupan manusia.⁴¹

Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, maka syuro dapat diartikan dengan kata musyawarah atau yang berarti saling menjelaskan dan merundingkan

³⁹ Rendi Fortuna, *Konsepsi Syuro Dalam Politik Islam* (Medan: Universitas Sumatera Utara, 2015), 29.

⁴⁰ Khalil Abdul Karim, *Syari'ah Sejarah Perkelahian dan Pemaknaan* (Yogyakarta: LKIS, 2003), 139-140.

⁴¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), 214.

atau saling meminta dan menukar pendapat mengenai suatu perkara. Syuro merupakan sendi kehidupan dalam sosial dan bernegara yang digunakan sebagai prinsip yang harus ditegakkan di muka bumi. Syuro adalah suatu prinsip yang menegaskan bahwa semua problematika kekuasaan dapat dibicarakan. Mengenai cara bermusyawarah, yang perlu dibentuk ialah lembaga permusyawaratan, dan di dalamnya harus ada cara pengambilan keputusan, cara pelaksanaan putusan musyawarah, dan aspek-aspek tata laksana lainnya, jadi sebagai prinsip musyawarah adalah syari'at.⁴²

2. Dasar Hukum Syuro dalam AL-Qur'an

Al-Qur'an menggunakan kata syuro dalam tiga ayat. Pertama, surat Al-Baqarah, 233 yang membicarakan kesepakatan (musyawarah) yang harus ditempuh suami istri kalau mereka ingin menyapih anak sebelum dua tahun, ayat ini menunjukkan suami istri dalam memutuskan sesuatu dalam sebuah rumah tangga atau menyelesaikan masalah dalam rumah tangga harus dengan cara bermusyawarah. Adapun ayat kedua dan ketiga yaitu surat Ali-Imran 159 dan Asy-Syuraa 38 berbicara lebih umum dalam konteks yang luas.

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظًا لَّفَلَّطْنَا الْقَلْبَ لَأَنفَضُوا مِن حَوْلِكَ فَاعْفُ
عَنَّهُمْ وَأَسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ
(١٥٩)

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 maafkanlah

⁴² Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Perspektif Fiqh Siyash* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 158.

mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya” (Q.S. Ali Imran;159)

Maksud dari ayat ini ialah urusan peperangan dan hal-hal duniawiyah lainnya, seperti urusan politik, ekonomi, kemasyarakatan dan lain-lainnya, Allah memerintah kepada nabi Muhammad SAW untuk dimusyawarahkan dengan para sahabat. Ayat ini turun berkenaan dengan peristiwa perang Uhud yang membawa kekalahan umat Islam. Sedangkan dalam surat Asy-Syuraa yakni;

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ (٣٨)

Artinya: “ *Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian rezeki yang kami berikan kepada mereka” (Q.S. Asy-Syuraa:38)⁴³*

Dalam surat ini Allah SWT menggambarkan sifat orang mukmin yang salah satunya adalah mementingkan musyawarah dalam setiap persoalan yang mereka hadapi, bermusyawarah dalam menyelesaikan segala macam persoalan baik itu politik, negara, rumah tangga dan lain sebagainya yang menyangkut untuk kemasalahatan bagi umat Allah menyuruh kita untuk bermusyawarah.

Adapun bagaimana cara melakukan musyawarah, Allah SWT tidak menentukan secara terperinci. Ini diserahkan sepenuhnya kepada manusia. Dalam

⁴³ Al-Qur'an dan Terjemah, Asy-Syuraa 38 dan Ali Imran 159

satu pemerintahan atau negara, boleh saja musyawarah ini dilakukan dengan membentuk suatu lembaga tersendiri, seperti perlemen atau apapun namanya. Dalam lembaga ini boleh jadi para anggotanya melakukan musyawarah secara berkalah pada periode tertentu yang disepakati bersama. Dalam pengambilan keputusan tidak berarti suara terbanyak mutlak harus di ikuti. Adakalanya keputusan diambil berdasarkan keputusan suara minoritas kalau ternyata pendapat tersebut lebih logis dan lebih baik dari suara mayoritas. Demikian juga karena diputuskan secara bersama, masing pihak hendaknya harus bertanggungjawab terhadap hasil musyawarah.⁴⁴

3. Pengertian Syuro menurut Hasan Al-Banna

Para intelektual muslim telah memiliki pendapat tersendiri dalam mendefinisikan kata syuro. Menurut Imam Syahid Hasan Al-Banna, syuro adalah suatu proses dalam mencari sebuah keputusan atau kesepakatan yang berdasarkan pada suara terbanyak dan berlandaskan pada Al-Qur'an dan As-Sunnah, dan hendaklah setiap urusan itu diserahkan kepada para ahlinya demi mewujudkan suatu hasil yang maksimal dalam rangka menjaga stabilitas antara pemimpin (pemerintah) dengan rakyat.⁴⁵

4. Pengertian Syuro menurut Abdul Qadir Audat

Menurut Abd al-Qadir Audat yang dikutip dalam buku Suyuthi Pulungan, ada dua hal yang tidak terjadi dalam musyawarah yaitu pertama, memasalahkan perintah yang sudah jelas ketetapanannya dalam Al-Qur'an dan Sunnah. Kedua,

⁴⁴ Djamaludin Z.S, *Fiqhusy Syura wal Istisyarat: Syura Bukan Demokrasi* (Jakarta: Gema Insan Press, 1997), 17.

⁴⁵ Abdul Hamid Al-Ghazali, *Meretas Jalan Kebangkitan Islam, Peta Pemikiran Hasan al-Banna*, Penerjemah Wahid Ahmadi (Solo: Era Intermedia, 2001), 262.

keputusan musyawarah tidak boleh bertentangan dengan perintah dan perundang-undangan dalam Al-Qur'an dan Sunnah. Sejalan dengan hal pertama, Rasyid Ridho menyatakan bahwa materi yang dimusyawarahkan hanya yang berkaitan dengan urusan dunia saja, bukan urusan agama.⁴⁶

Didalam musyawarah semua peserta yang ikut andil didalamnya memiliki persamaan hak untuk mendapatkan kesempatan secara adil untuk mengungkapkan pendapat dan pandangan masing-masing terhadap masalah yang dirundingkan, jadi bisa kita pahami bahwa persamaan hak dan adil merupakan suatu prinsip dalam bermusyawarah.: “Musyawarah adalah salah satu kaidah syara’ dan ketentuan hukum yang harus ditegakkan. Maka barang siapa yang menjabat sebagai kepala Negara, tetapi ia tidak bermusyawarah dengan ahli ilmu dan agama (ulama) haruslah ia dipecat”⁴⁷

5. Pengertian Syuro menurut Fazlur Rahman

Selain Hasan Al-Banna dan Al-Qurtubi, seorang penulis islam seperti Fazlur Rahman pun memiliki komentar sendiri dalam hal ini. Menurutnya, dalam rangka usaha perbaikan terhadap dunia serta dalam menciptakan sebuah hubungan yang baik pula antar sesama manusia yang taat terhadap perintah Allah melalui Al-Qur'an dan As-Sunnah. Karena sesungguhnya, hubungan antara sesama manusia tidak dapat terlepas dari hubungan mereka dengan Tuhannya. Keyakinan itulah yang kemudian memacu Fazlur Rahman untuk menegaskan betapa pentingnya melakukan musyawarah (syuro) dalam kehidupan manusia. Ia juga mengatakan

⁴⁶ Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyasa Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran* (Jakarta: Raja Grafindo Persada 2002), 38.

⁴⁷ Abdul Aziz Dahlan, dkk, *Ensiklopedi Islam* (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1996), 18.

bahwa pelaksanaan musyawarah akan menjamin stabilitas politik bila memang dapat dikembangkan sebagai sebuah lembaga yang efektif dan permanen.⁴⁸

6. Konsep Syuro dalam Fiqh Siyasah

Dalam konteks kepemimpinan, ada sebagian pemikir yang berpendapat bahwa mekanisme syuro tidaklah mengikat bagi pemimpin. Syuro atau musyawarah hanyalah mekanisme meminta nasihat, namun nasihat tersebut tidak harus dilaksanakan oleh pemimpin. Hal tersebut hanyalah kesopanan dalam adat istiadat dan kemuliaan akhlak pemimpin.⁴⁹

Mayoritas ulama syariat dan pakar undang-undang konstitusional meletakkan musyawarah sebagai kewajiban keislaman dan prinsip konstitusional yang pokok di atas prinsip-prinsip umum dan dasar-dasar baku yang telah ditetapkan oleh nash-nash Al-Qur'an dan hadis-hadis Nabi. Oleh karena itu, tidak ada alasan bagi seorangpun untuk meninggalkan musyawarah atau syuro.⁵⁰

Syuro atau musyawarah merupakan salah satu prinsip dasar politik islam (fiqh siyasah), yang ditemukan dalam Surat Al-Imran ayat 159 dan Surat As-Syuraa ayat 38. Dengan musyawarah, rakyat menjadi terdidik dalam mengeluarkan pendapat dan mempraktekkannya, bukan mempraktekkan pendapat seorang kepala negara sekalipun pendapatnya benar. Karena orang banyak yang bermusyawarah akan jauh dari melakukan kesalahan daripada diserahkan kepada seorang tertentu.

⁴⁸ Fazlur Rahman, *Islamic Methodology in History* (Karachi: Central Institute of Islamic Research, 1965), 86.

⁴⁹ Moh. Zahid, *Konsep Syuro Dalam Pandangan Fiqh Siyasah* (Pamekasan: AL-IHKAM Jurnal Hukum & Pranata Sosial, 2009), 20-21.

⁵⁰ Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam* (Jakarta: Amzah, 2005), 35.

Fiqh Siyasa merupakan suatu tindakan yang dapat mengantar rakyat lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kerusakan, kendati pun Rasulullah tidak menetapkannya dan Allah juga tidak menurunkan wahyu untuk mengaturnya. Hal ini sejalan dengan konsep syuro yang sama-sama bertujuan untuk kemaslahatan bersama serta menghasilkan keputusan terbaik.

Prinsip umum tentang syarat minimal bagi pemerintahan Islam adalah keseuaiannya dengan syari'ah, bukan kesesuaian dengan watak kepala negara. Hukum Islam adalah kriteria bagi legitimasi negara Islam. Prinsip-prinsip dasar yang harus dipenuhi oleh politik Islam adalah: 1) Syuro (mutual consultation), 2) Keadilan (justice), 3) Kebebasan (freedom), 4) Persamaan (equality), 5) Pertanggungjawaban pemimpin dan ketaatan rakyat. Prinsip-prinsip tersebut merupakan nilai-nilai yang mempunyai banyak pengaruh terhadap format konsep negara Islam, fungsi-fungsinya dan sistem pemerintahannya.⁵¹

Abdul Qadir Audah dalam bukunya *Al-A'mal al-Kamilah: Al-Islam wa Audha'una al-Qanuniah*, menyebutkan prinsip-prinsip politik Islam sebagai berikut: 1) Persamaan yang komplit; 2) Keadilan yang merata; 3) Kemerdekaan dalam pengertian yang sangat luas; 4) Persaudaraan; 5) Persatuan; 6) Gotong royong (saling membantu); 7) Membasmi pelanggaran hukum; 8) Menyebarkan sifat-sifat utama; 9) Menerima dan mempergunakan hak milik yang dianugerahkan Tuhan; 10) Meratakan kekayaan kepada seluruh rakyat, tidak boleh menimbunnya;

⁵¹ H.M Joesoef Sou'yb, *Islam dan Politik* (Jakarta: Bulan Bintang, 1990), 25.

11) Berbuat kebajikan dan saling menyantuni; dan 12) Memegang teguh prinsip musyawarah.⁵²

Menurut Muhammad Salim 'Awwa dalam bukunya *Fi an-Nidham al-Siyasi li ad-Daulah al-Islamiyah*, ada lima hal yang menjadi prinsip dasar konstitusi Islam;⁵³

1. Syura
2. Keadilan
3. Kebebasan
4. Persamaan
5. Pertanggungjawaban pemimpin dan ketaatan umat

Dalam buku M.Thahir Azhary yang berjudul *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasi Pada Periode Madinah dan Masa Kini*, menyebutkan bahwa dalam Al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah terkandung sembilan prinsip negara hukum, yakni:

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah
2. Prinsip musyawarah
3. Prinsip keadilan
4. Prinsip persamaan
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
6. Prinsip pengadilan bebas
7. Prinsip perdamaian

⁵² Abdul Qadir Audah, *Al-A'mal al-Kamilah, Al-Qanun wa Audha'una al-Siyasah* (Kairo: Al-Mukhtar al-Islamy, 1994)

⁵³ Muhammad Salim Awwa, *Fi an-Nidham al-Siyasi li ad-Daulah al-Islamiyah* (Kairo: Dar as-Syuruq, 2008), 181,207,212,226, dan 230.

8. Prinsip kesejahteraan
9. Prinsip ketaatan rakyat

Dari paparan diatas, maka jelaslah bahwa konsep syuro merupakan prinsip dasar negara dan masyarakat muslim yang menempatkan peran serta rakyat dalam mencapai keputusan-keputusan. Prinsip itulah yang dipakai dalam traktat imamah atau baiat pada masa lampau.⁵⁴ Peran serta rakyat yang demikian acapkali dianggap sebagai teori demokrasi, sehingga demokrasi dipahami sebagai wujud penjabaran sistem syuro yang ada dalam kitab Allah.

Dalam pemerintahan Islam, DPRD atau Lembaga legislatif dikenal dengan sebutan *ahl hall wal aqd*, yang merupakan Lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. Tugas *ahl hall wal aqd* dalam pemerintahan negara antara lain adalah merumuskan hukum dari suatu masalah serta menegakan aturan yang telah ditentukan secara tegas, kemudian menjalankan fungsi pengawasan dalam kebijakan pemerintah. Mengawasi pelaksanaan tugas-tugas yang berkaitan dengan urusan umat, sehingga dapat diketahui jika ada pihak-pihak tertentu yang melakukan penghianatan atau penipuan.

B. Penerapan Konsep Syuro dalam Pengawasan APBD oleh DPRD Kota Malang Dalam Peraturan Walikota Malang Nomor 60 Tahun 2019

Sejalan dengan pengertian kata syuro dalam dalam Bahasa Indonesia menjadi “musyawarah” yang mengandung makna segala sesuatu yang dapat diambil atau dikeluarkan dari yang lain (termasuk pendapat) untuk memperoleh perbaikan. Hal ini semakna dengan pengertian lebah yang mengeluarkan madu

⁵⁴ Mumtaz Ahmad, *Negara Politik dan Islam* (Bandung: Mizan, 1996), 104.

yang berguna bagi manusia. Dengan demikian, keputusan yang diambil melalui syuro merupakan sesuatu yang baik dan berguna bagi kepentingan kehidupan manusia.

Bermusyawarah sebagai pendekatan menyelesaikan persoalan kehidupan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan. Musyawarah atau syuro berarti saling menjelaskan dan merundingkan atau saling meminta dan menukar pendapat mengenai suatu perkara. Menjaring ide-ide terbaik dengan mengumpulkan sejumlah orang yang diasumsikan memiliki akal, argumentasi, pengalaman, kecanggihan pendapat, dan prasyarat-prasyarat lain yang menunjang mereka untuk memberikan pendapat yang tepat dan keputusan yang tegas.

DPRD sebagai lembaga legislatif atau dalam Ensiklopedi Islam disebut dengan *majelis syuro* atau *ahl hall wal aqd*, adalah orang-orang yang berwenang merumuskan dan menetapkan suatu kebijakan dalam pemerintahan didasarkan pada prinsip musyawarah. Keputusan pada *majelis syuro* atas suatu perkara umumnya diambil atas suara terbanyak, karena mereka tidak hanya terbatas pada urusan pemilihan atau pengangkatan pemimpin, tetapi terus berperan sebagai pengawas terhadap jalannya pemerintahan dan harus menghalanginya dari berbuat penyelewengan.⁵⁵

Pengawasan DPRD bertujuan untuk mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya serta mengembangkan mekanisme checks and balances antara

⁵⁵ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara; Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran* (Jakarta: UI Press, 2008), 167.

DPRD dan eksekutif demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat. Hal tersebut sejalan dengan musyawarah sebagai suatu prinsip konstitusional dalam demokrasi Islam yang wajib dilaksanakan dalam suatu pemerintahan dengan tujuan untuk mencegah lahirnya keputusan yang merugikan kepentingan umum atau rakyat.⁵⁶

Dalam tata pemerintahan yang baik, pengawasan berperan memberikan informasi sedini mungkin sebagai bagian dari peringatan dini (early warning system) bagi pemerintah daerah. Pengawasan akan memberi umpan balik untuk perbaikan pengelolaan pembangunan, sehingga tidak keluar dari jalur/tahapan dan tujuan yang ditetapkan, agar aktivitas pengelolaan dapat mencapai tujuan dan sasaran secara efektif dan efisien.

Dalam Peraturan Walikota Malang Nomor 60 Tahun 2019 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, telah dijelaskan bahwa sekretariat DPRD merupakan Perangkat Daerah yang melaksanakan fungsi pelayanan administrasi dan pemberian dukungan terhadap tugas dan fungsi DPRD yang secara teknis operasional berkedudukan di bawah Pimpinan DPRD dan secara administratif berkedudukan di bawah Walikota.⁵⁷

Sekretariat DPRD memiliki bagian yang masing-masing bagian dipimpin oleh Kepala Bagian, dan Subbagian yang masing-masingnya dipimpin oleh Kepala Subbagian. Dalam pembahasan ini peneliti fokus kepada Bagian Perencanaan dan

⁵⁶ M. Thahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya di Lihat dari Segi Hukum Islam Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), 83.

⁵⁷ Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Walikota Malang Nomor 60 Tahun 2019

Keuangan, yang memiliki tugas melaksanakan pengelolaan program dan kegiatan di bidang penyusunan perencanaan dan pengelolaan keuangan sekretariat DPRD.

Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Bagian Perencanaan dan Keuangan menyelenggarakan fungsi:

- a. Penyusunan rencana operasional program Bidang Program dan Keuangan berdasarkan perencanaan strategis Sekretariat DPRD;
- b. Pengoordinasian penyusunan rencana strategis Sekretariat DPRD;
- c. Pengoordinasian penyusunan program dan rencana kerja Sekretariat DPRD;
- d. Pelaksanaan verifikasi perencanaan;
- e. Pelaksanaan penatausahaan keuangan Sekretariat DPRD;
- f. Pelaksanaan pengelolaan keuangan Pimpinan, Anggota dan Sekretariat DPRD;
- g. Pengoordinasian pengelolaan anggaran Sekretariat DPRD;
- h. Memverifikasi pertanggungjawaban keuangan Sekretariat DPRD;
- i. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan tugas dan fungsi Bagian Perencanaan dan Keuangan; dan
- j. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Sekretaris DPRD sesuai bidang tugasnya.⁵⁸

Bagian Perencanaan dan Keuangan memiliki Subbagian, yakni Subbagian Perencanaan dan Penganggaran dan Subbagian Akuntansi dan Pelaporan. Subbagian Perencanaan dan Penganggaran mempunyai tugas melaksanakan dan menyiapkan bahan perencanaan dan penyusunan anggaran.

⁵⁸ Pasal 8 Ayat (2) Peraturan Walikota Nomor 60 Tahun 2019

Untuk melaksanakan tugas sebagaimana yang dimaksud, Subbagian Perencanaan dan Penganggaran menyelenggarakan fungsi:

- a. Perencanaan kegiatan dan anggaran Subbagian Perencanaan dan Penganggaran berdasarkan program Bagian Perencanaan dan Keuangan;
- b. Penyiapan bahan penyusunan kerangka regulasi dalam perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah;
- c. Penyiapan bahan koordinasi penyusunan rencana strategis Sekretariat DPRD;
- d. Penyiapan bahan koordinasi penyusunan program dan rencana kerja Sekretariat DPRD;
- e. Penyiapan bahan koordinasi penyelenggaraan layanan dukungan kegiatan perencanaan anggaran di Sekretariat DPRD;
- f. Pelaksanaan pengumpulan rencana kegiatan dan anggaran, Perjanjian Kinerja, Pelaporan Capaian Kinerja Sekretariat DPRD;
- g. Pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi Subbagian Perencanaan dan Penganggaran; dan
- h. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Bagian sesuai dengan bidang tugasnya.⁵⁹

Subbagian Akuntansi dan Pelaporan mempunyai tugas melaksanakan penyiapan bahan dalam pelaksanaan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan. Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Subbagian Akuntansi dan Pelaporan menyelenggarakan fungsi:

⁵⁹ Pasal 9 Ayat (2) Peraturan Walikota Malang Nomor 60 Tahun 2019

- a. Perencanaan kegiatan dan anggaran Subbagian Akuntansi dan Pelaporan;
- b. Penyiapan bahan pelaksanaan pengelolaan keuangan dan pembayaran gaji pegawai;
- c. Penyiapan bahan pelaksanaan pengelolaan akuntansi keuangan;
- d. Pelaksanaan pengelolaan penerima dan pengeluaran kas;
- e. Penyiapan bahan pelaksanaan pengadministrasian dan penatausahaan keuangan;
- f. Penyiapan bahan penyusunan laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan pengelolaan keuangan;
- g. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi Subbagian Akuntansi dan Pelaporan; dan
- h. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Bagian sesuai dengan bidang tugasnya.

1. Penerapan Konsep Syuro dalam Tahap Perencanaan Anggaran

Terdapat unsur-unsur syuro dalam Pasal mengenai Bagian Perencanaan dan Keuangan Sekretariat DPRD dalam Peraturan Walikota Malang Nomor 60 Tahun 2019. Dalam Pasal 8 Ayat (2) huruf a, pertama yang menyebutkan fungsi Bagian Perencanaan dan Keuangan adalah menyusun rencana operasional program Bidang Program dan Keuangan berdasarkan perencanaan strategis Sekretariat DPRD. Penyusunan rencana dalam hal ini dilakukan melalui rapat kerja perencanaan, yang menjadi momentum untuk menyatukan persepsi dari semua tingkatan serta menjawab berbagai permasalahan agar terwujud harmonisasi perencanaan yang lebih baik sehingga tercipta penganggaran pembangunan yang efisien, efektif,

partisipatif dan akuntabel untuk penyusunan dokumen perencanaan yang berkualitas.

Menyatukan persepsi inilah yang termasuk dalam unsur syuro, karena sejalan dengan pengertian syuro yang telah dipaparkan yakni menjaring ide-ide terbaik dengan mengumpulkan sejumlah orang yang diasumsikan memiliki akal, argumentasi, pengalaman, kecanggihan pendapat, dan prasyarat-prasyarat lain yang menunjang mereka untuk memberikan pendapat yang tepat dan keputusan yang tegas.

Pasal 8 Ayat (2) huruf b, menyebutkan fungsi pengoordinasian penyusunan rencana strategis Sekretariat DPRD, kemudian Pasal 8 Ayat (2) huruf c yang menyebutkan pengoordinasian penyusunan program dan rencana kerja Sekretariat DPRD, Serta Pasal 8 Ayat (2) huruf g, yang menyebutkan fungsi pengoordinasian pengelolaan anggaran DPRD. Ketiga Pasal ini mengandung unsur-unsur syuro dalam bentuk koordinasi.

Koordinasi dalam hal pengelolaan anggaran dimaksudkan untuk melakukan evaluasi terhadap kualitas pelaksanaan anggaran satuan kerja dengan berpedoman pada hasil indikator yang telah ditetapkan, sekaligus sebagai sarana penyampaian informasi terkini.⁶⁰

Koordinasi dan Pengawasan sangatlah berkaitan erat, secara umum koordinasi dan pengawasan ditujukan untuk memastikan terlaksananya rencana pembangunan sesuai dengan tujuan pelaksanaannya serta berguna sebagai tindakan

⁶⁰ KEMENKEU RI DITJEN PERBENDAHARAAN KANWIL DJPb PROVINSI BALI.
https://djpb.kemenkeu.go.id/kanwil/bali/id/data-publikasi/berita-terbaru/2832-rakor_pa_2020.html

pengecahan terjadinya penyimpangan yang mungkin timbul dalam proses pelaksanaan program pembangunan. Secara teknis koordinasi dan pengawasan turut memungkinkan penanganan masalah-masalah teknis yang mungkin timbul atau yang dihadapi oleh pelaksana kegiatan pembangunan secara cepat, dan tepat agar pemerintah sebagai pelaksana program pembangunan dalam tubuhnya telah memiliki bagian yang bertindak sebagai pengawas internal serta fungsi koordinatif yang telah tersusun rapih menjadi garis-garis koordinasi secara vertikal maupun horizontal.⁶¹

Koordinasi merupakan suatu usaha, kerjasama, kegiatan-kegiatan, dan kesepakatan bersama secara teratur, serasi, selaras, seimbang dan serempak untuk mencapai suatu tujuan dan mencegah terjadinya konflik, kekacauan, percekocokan, kekosongan pekerjaan dan sebagainya dalam suatu organisasi.⁶²

Menurut Harold Kontz & Cyril, koordinasi merupakan pencapaian keselarasan usaha individu dalam mencapai tujuan serta sasaran kelompok. Apabila ditelusuri lebih mendalam mengenai makna koordinasi, maka hakekat koordinasi yang aktif adalah senantiasa diarahkan pada tercapainya:

- a. Kesamaan gerak dan langkah dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan, hal ini merupakan inti koordinasi;
- b. Mencegah terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan;

⁶¹ Frety Matahelumual, dkk, *Fungsi Koordinasi dan Pengawasan Dalam Mewujudkan Keberhasilan Pembangunan di Distrik Makbon Kabupaten Sorong Papua Barat* (Sorong: Jurnal Sains Sosio Humaniora, 2021), 707.

⁶² Lumi, dkk, *Koordinasi Pemerintah Desa Dalam Pelaksanaan Pembangunan (Studi di Desa Sinsingon Barat Kecamatan Passi Timur Kabupaten Bolaang Mongondow)* (Universitas Sam Ratulangi: Jurnal Ilmu Pemerintah. Vol 1. No.1, 2017), 3.

- c. Merupakan alat pendekatan personal dalam hubungannya dengan pendekatan yang bersifat lintas sektoral dan multi dimensional dari setiap kegiatan.

Dari paparan mengenai koordinasi diatas, poin yang menjadi faktor peneliti menyimpulkan bahwa koordinasi merupakan salah satu pelaksanaan dari fungsi pengawasan oleh DPRD adalah "*Mencegah terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan*". Sedangkan maksud dan tujuan pengawasan menurut Handyaningrat adalah untuk mencegah atau memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian penyelenggaraan yang lain-lain yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan.⁶³ Hal ini yang menjadi persamaan antara hakekat koordinasi dengan tujuan pengawasan.

Koordinasi dibutuhkan untuk mengkomunikasikan program-program kebijakan. Hal ini merupakan cara utama untuk mempercepat proses pencapaian tujuan, mulai dari perumusan kebijakan hingga pelaksanaan program yang disusun.

2. Penerapan Konsep Syuro dalam Tahap Pengelolaan Anggaran

Pasal 8 Ayat (2) huruf G peraturan Walikota Malang Nomor 60 Tahun 2019 yang peneliti maksud berbunyi "*Pengoordinasian pengelolaan anggaran oleh Sekretariat DPRD*" menurut peneliti juga sejalan dengan pengertian pengawasan APBD itu sendiri yaitu suatu bentuk tindakan untuk menjamin pengelolaan keuangan daerah berjalan sesuai dengan tujuan dan rencana.

⁶³ Soewarno Hadyadiningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen* (Jakarta: Gunung Agung, 1980), 38.

Pengertian mengenai musyawarah selaras dengan pengertian koordinasi yang telah dipaparkan sebelumnya, yakni kerjasama yang melibatkan beberapa orang untuk mencapai kesepakatan bersama demi mencapai tujuan dan keputusan yang tegas. Dalam pelaksanaan pengoordinasian tidak mungkin hanya melibatkan satu orang, akan banyak individu yang terlibat dengan fungsi dan tugasnya masing-masing. Oleh karena itu musyawarah dalam bentuk koordinasi antar bagian menjadi sebuah keharusan, agar semua bagian dapat beroperasi secara terpadu sehingga tujuan yang telah diatur dalam kebijakan dapat tercapai dengan baik.

3. Penerapan Konsep Syuro dalam Tahap Pelaporan dan Pertanggungjawaban Anggaran

Bagian akhir Pasal 8 Ayat (2) huruf i menyebutkan bahwa Bagian Perencanaan dan Keuangan menjalankan fungsi pelaksanaan evaluasi dan pelaporan tugas dan fungsi bagian Perencanaan dan Keuangan. Laporan Keuangan merupakan bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah selama suatu periode yang berisi hasil dari kegiatan atau program yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran.⁶⁴

Mekanisme mengenai pelaporan keuangan oleh pemerintah daerah diatur dalam Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006, dimana Pejabat Pengelola Keuangan Daerah Menyusun laporan keuangan pemerintah daerah untuk disampaikan kepada Gubernur/Bupati/Walikota untuk memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Kemudian laporan keuangan pemerintah daerah disusun berdasarkan Laporan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah

⁶⁴ Pasal 1 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006

serta laporan pertanggungjawaban pengelolaan perbendaharaan daerah untuk kemudian disampaikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

DPRD Kota Malang melaksanakan laporan keuangan dengan menggelar rapat paripurna, sebagaimana rapat paripurna terakhir dengan agenda pertanggungjawaban pelaksanaan APBD 2021. Rapat paripurna ini dihadiri oleh 33 anggota dewan dan laporan keuangan disampaikan oleh Wakil Walikota Malang.

Tahun sebelumnya, rapat paripurna dalam hal pertanggungjawaban pelaksanaan APBD juga dilaksanakan oleh DPRD Kota Malang dengan agenda yang sama yaitu penyampaian pendapat akhir fraksi, pengambilan keputusan dan pendapat akhir oleh Walikota terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) tentang pertanggungjawaban APBD 2020.⁶⁵ Hal ini tidak bertolak belakang dengan pengertian syuro, yakni forum tukar menukar pikiran, gagasan ataupun ide, termasuk saran-saran yang diajukan dalam memecahkan suatu masalah sebelum tiba pada suatu pengambilan keputusan. Dengan demikian, melalui syuro setiap masalah yang menyangkut kepentingan umum dapat ditemukan suatu jalan keluar yang sebaik-baiknya setelah semua pihak menyuarakan pandangannya tentang permasalahan yang menyangkut masyarakat secara umum.

Berdasarkan fakta di atas, dapat disimpulkan bahwa fungsi evaluasi dan pelaporan tugas sebagaimana dalam Pasal 8 Ayat (2) diimplementasikan dengan sistem syuro. Rapat Paripurna merupakan forum yang melibatkan beberapa

⁶⁵ Ketua DPRD Kota Malang, I Made Riandiana, wawancara, (Malang, 10 Juni 2022)

individu untuk saling menyampaikan, mendengar, dan juga bertukar pendapat untuk kemudian memutuskan pendapat akhir yang disepakati Bersama.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Konsep syuro merupakan prinsip dasar dalam Fiqh Siyasah muslim yang menempatkan peran serta rakyat dalam mencapai keputusan-keputusan. Syuro merupakan sebuah cara untuk memecahkan suatu permasalahan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara sebagai upaya bersama dalam mencapai kesepakatan. Dalam pengertian syariat yang didasarkan pada *nash-nash Al-Qur'an* dan *As-Sunnah*, syuro bermakna mengambil keputusan pendapat (*akhdh ar-ra'yi*). Dalam pemerintahan Islam, DPRD atau Lembaga legislatif dikenal dengan sebutan *ahl hall wal aqd*, yang merupakan Lembaga perwakilan, kemudian dapat disebut dengan *Majelis Syuro* yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. Tugas *ahl hall wal aqd* dalam pemerintahan negara antara lain adalah merumuskan hukum dari suatu masalah serta menegakan aturan yang telah ditentukan secara tegas, kemudian menjalankan fungsi pengawasan dalam kebijakan pemerintah.
2. Pasal 8 Ayat (2) Peraturan Walikota Malang Nomor 60 Tahun 2019 tentang Bagian Perencanaan dan Keuangan, menyebutkan berbagai fungsi yang dilaksanakan mulai dari perencanaan, pengelolaan, hingga evaluasi atau pelaporan. Pada tahap perencanaan, Sekretariat DPRD Menyusun rencana program keuangan dengan cara melaksanakan rapat perencanaan untuk mendengarkan berbagai aspirasi dari para anggota

agar tercipta dokumen perencanaan yang berkualitas. Kemudian pada tahap pengelolaan, Sekretariat DPRD melaksanakan koordinasi dalam pengelolaan anggaran, dengan tujuan tidak terjadi penyelewengan dan kesalahan pemahaman dalam mekanisme pengelolaan anggaran. Terakhir adalah tahap pelaporan, dimana dalam hal ini DPRD Kota Malang melaksanakan rapat paripurna sebagai forum penyampaian laporan dan pertanggungjawaban anggaran dalam satu tahun. Sistem yang diterapkan dalam masing-masing tahap merupakan implementasi konsep syuro, karena melibatkan beberapa anggota sehingga terjadi saling tukar menukar pikiran, mengetahui aspirasi dan pendapat satu sama lain, serta berkonsultasi untuk mencapai keputusan terbaik dan tegas..

B. Saran

1. Kepada DPRD agar tetap menerapkan konsep syuro dalam menjalankan fungsi DPRD terutama dalam fungsi pengawasan agar tidak terjadi penyalahgunaan dan penyelewengan yang merugikan kepentingan umum.
2. Kepada DPRD juga agar tetap mengimplementasikan syuro dalam bentuk rapat, koordinasi, atau forum sebagai upaya untuk mencapai keputusan terbaik demi kepentingan umum mengenai pengelolaan anggaran, agar tidak terjadi ketidaksesuaian penyelenggaraan yang lain-lain yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Karim, Khalil. *Syari'ah Sejarah Perkelahian dan Pemaknaan*. Yogyakarta: PT.LKIS, 2003.
- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Al-Anshari, Abd Al-Hamid Ismail. *Al-Syuro wa Atsaruha fi Al-Dimuqratiyah*. Kairo: Al-Maktabah Salafiyah, 1981.
- Al-Ghazali, Abdul Hamid. *Meretas Jalan Kebangkitan Islam, Peta Pemikiran Hasan al-Banna*. Solo: Era Intermedia, 2001.
- Al-Maududi, Abul A'la. *Hukum Konstitusi: Sistem Politik Islam*. Bandung: Mizan, 1990.
- Amiruddin Kasbi, M. *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*. Yogyakarta: UII Press, 2000.
- Arofah, Zada. *Diskursus Politik Islam*. Jakarta: LSIP, 2004.
- As-Shieddieqy, T.M. Hasbi. *Pengantar Hukum Islam*. Semarang: Pustaka Rizki Putra, 1997.
- Audah, Abdul Qadir. *Al-A'mal al-Kamilah, AL-Qanun wa Audha'una al-Siyasah*. (Kairo: Al-Mukhtar al-Islamy, 1994.
- Awwa, Muhammad Salim. *Fi an-Nidham al-Siyasi li ad-Daulah al-Islamiyah*. Kairo: Dar as-Syuruq, 2008.
- Azhary, M.Thahir. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya di Lihat dari Segi Hukum Islam Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang, 1992.
- Bastian, Indra. *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Jakarta: Erlangga, 2006.
- Dahlan, Abdul Aziz. *Ensiklopedi Islam*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1996.
- Dr. Amiruddin, dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 2016.
- Hadyadiningrat, Soewarno. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Gunung Agung, 1980.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Prenada Media Group, 2014.

- Kuncoro, Mudrajad. *Otonomi dan Pembangunan Daerah*. Jakarta: Erlangga, 2004.
- Khaliq, Farid Abdul. *Fikih Politik Islam*. Jakarta: Amzah, 2005.
- M.Hajar. *Model-Model Pendekatan dalam Penelitian Hukum dan Fiqh*. Yogyakarta: Kalimedia, 2017.
- Makmur. *Ejektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*. Bandung: PT. Rafika Aditama, 2011.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana, 2008.
- Nurcholis, Hanif. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Penerbit Grasindo, 2007.
- Pulungan, J.Suyuthi. *Fikih Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002.
- Rahman, Fazlur. *Methodology in History*. Karachi: Central Institute of Islamic Research, 1965.
- Simbolon, Maringan Masry. *Dasar-Dasar Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004.
- Sjadzali, Munawir. *Islam dan Tata Negara; Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*. Jakarta: UI Press, 2008.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mahmudji. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Soekarwo. *Berbagai Masalah Keuangan Daerah*, Surabaya: Airlangga University Press, 2003.
- Sondole, Erlis Milta Rin, dkk. "Pengaruh Disiplin Kerja, Motivasi dan Pengawasan terhadap Kinerja Karyawan PT. Pertamina (Persero) Unit Pemasaran VII Pertamina BBM Bitung," *Jurnal EMBA*, Vol.3, (2015): 652.
- Sou'yb, H.M.Joesoef. *Islam dan Politik*. Jakarta: Bulan Bintang, 1990.
- Sudirwo, Daeng. *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahan Desa*. Bandung: Angkasa, 1981.

Sukardja, Ahmad. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Perspektif Fiqh Siyasah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Syamsul, Inosentius. *Meningkatkan Kinerja Fungsi Legislasi DPRD*. Jakarta: Adeksi, 2004.

Syarif, Ibnu, Mujar, Zada, dan Khamami. *Fiqh Siyasah; Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*. Jakarta: Erlangga, 2008.

Yahya, Yohannes. *Pengantar Manajemen*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006.

Dr. Muhaimin, “Metode Penelitian Hukum”, Universitas Mataram, 2020.
<http://eprints.unram.ac.id/20305/1/Metode%20Penelitian%20Hukum.pdf>

Fortuna, Rendi, “Konsepsi Syuro dalam Politik Islam”, Universitas Sumatera Utara Medan, 2015.
<https://repositori.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/2705/100906104.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Jufrizen, “Pengaruh Pengawasan Terhadap Kinerja Karyawan Melalui Disiplin Kerja Pada PT. Socfin Indonesia Medan”, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Medan, 2016.
<http://publikasiilmiah.umsu.ac.id/index.php/publikasi-ilmiah/article/viewFile/795/721>

Martinus, dan Dr. Wahyu Hidayat, “Pengawasan Anggaran (Budgetary Control) sebagai Strategi Pencegahan Distorsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Nabire), Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2012. <http://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/55574>

Rahma, Siti, “Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Maros”, Universitas Hasanuddin Makassar, 2008.
http://digilib.unhas.ac.id/uploaded_files/temporary/DigitalCollection/MTU1NmZjNTgwOTBkZW1MDhZmM5NGNlYjUxMDQ1N2ZlMGYxYWQ3Zg==.pdf

Zahid, Mohammad. “Konsep Syuro dalam Pandangan Fiqh Siyasah,” *AL-IHKAM Jurnal Hukum & Pranata Sosial*, (2009): 20-21

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah

Peraturan Walikota Malang Nomor 60 Tahun 2019 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Nama : Mamluatun Nichayah
Tempat Tanggal Lahir : Malang, 01 Desember 2000
Jenis Kelamin : Perempuan
Agama : Islam
Status Perkawinan : Belum Menikah
Kewarganegaraan : WNI
Alamat : Jl. Kalianyar Rt.03 Rw.01, Wonokoyo,
Kedungkandang, Malang, Jawa Timur
E-mail : maybachrie1584@gmail.com

Riwayat Pendidikan Formal

- MI Miftahul Ulum Wonokoyo (2006-2012)
- MTs. Almaarif 01 Singosari (2012-2015)
- MA. Almaarif Singosari (2015-2018)
- UIN Maulana Malik Ibrahim Malang (2018-2022)