

ANALISIS FIQIH SIYASAH TENTANG FUNGSI PENGAWASAN TERHADAP
PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH (APBD)

DAIRI

(Studi DPRD Kabupaten Dairi 2014-2019)

SKRIPSI

Oleh:

Asriah Ulina Bancin

NIM. 23141011



FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUMATERA UTARA
MEDAN

2019 M / 1440 H

**ANALISIS FIQIH SIYASAH TENTANG FUNGSI PENGAWASAN TERHADAP
PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH (APBD)**

DAIRI

(Studi DPRD Kabupaten Dairi 2014-2019)

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Untuk
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)
Dalam Ilmu Syari'ah pada jurusan Siyazah
Fakultsa Syari'ah Dan Hukum
UIN Sumatera Utara

Oleh

Asriah Ulina Bancin

NIM : 23.14.1.011



**FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUMATERA UTARA
MEDAN**

2019 M / 1440 H

ANALISIS FIQIH SIYASAH TENTANG FUNGSI PENGAWASAN
TERHADAP PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN
BELANJA DAERAH (APBD) DAIRI (Studi DPRD
KABUPATEN DAIRI)

SKRIPSI

Oleh:

ASRIAH ULINA BANCIN

NIM.12.14.1.011

Menyetujui:

PEMBIMBING I

PEMBIMBING II

Drs. H. Syu'aibun, M.Hum

NIP. 19591021 198803 1 001

Syofiaty Lubis, MH

NIP.19740127 200901 2 002

Mengetahui:

Ketua Jurusan Siyasa

Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum UIN SU Medan

Fatimah, MA

NIP. 19710320 199703 2 003

PENGESAHAN

Skripsi berjudul: Analisis Fiqih Siyasah Tentang Fungsi Pengawasan Terhadap Pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Dairi (Studi DPRD Kabupaten Dairi 2014-2019), telah dimunaqasyahkan dalam Sidang Munaqasyah Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sumatera Utara Medan, pada tanggal 20 Februari 2019.

Skripsi ini telah di terima sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana (S.H) dalam Ilmu Syari'ah pada Jurusan Siyasah.

Medan, 20 Februari 2019
Panitia Sidang Munaqasyah
Skripsi Fakultas Syari'ah dan
Hukum UIN SU Medan.

Ketua,

Sekretaris,

Fatimah, S Ag, MA
NIP. 10710320 199703 2 003

Sangkot Azhar Rambe, M.Hum
NIP. 19780504 20090 1 014

Anggota-anggota:

1. Dr. Syu'aibun, M.Hum
NIP.19591021 198803 1001

2. Syofiaty Lubis, MH
NIP.19740127 200901 2 002

3. Dr. Muhammad Syukri Albani Nst, M.A
NIP. 19840706 200912 1 006

4. Dra. Armauli Rangkuti, MA
NIP.19541111 198401 2 001
Mengetahui,
Dekan Fakultas Syari'ah Dan
Hukum UIN SU Medan

Dr. Zulham, S.H.I, M. Hum
NIP. 19770321 200901 1 008

SURAT PERYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Asriah Ulina Bancin

NIM : 23141011

Jurusan : Siyasah

Tempat/ Tgl Lahir : Gunung Sitember, 04 November 1995

Judul Skripsi : **“Analisis Fiqih Siyasah Tentang Fungsi Pengawasan Terhadap Pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Dairi (Studi DPRD Kabupaten Dairi 2014-2019).”**

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi yang berjudul di atas adalah benar-benar asli karya saya sendiri, kecuali kutipan-kutipan di dalamnya yang disebutkan sumbernya. Saya siap menerima konsekuensinya apabila pernyataan saya tidak benar.

Demikian surat pernyataan ini saya perbuat dengan sebenarnya.

Medan, 20 Febuari 2019

Asriah Ulina Bancin

NIM. 23141011

IKHTISAR

Skripsi ini berjudul: “Analisis Fiqih Siyasah Tentang Fungsi Pengawasan Terhadap Pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Dairi (Studi DPRD Kabupaten Dairi 2014-2019)” Dalam penulisan skripsi ini, penulis membahas mengenai analisis fiqih siyasah tentang fungsi pengawasan DPRD periode 2014-2019 terhadap pengelolaan APBD Kabupaten Dairi, hambatan dan pencapaian DPRD periode 2014-2019 dalam menjalankan pengawasan terhadap pengelolaan APBD Kabupaten Dairi dengan tujuan untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah periode 2014-2019 terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Dairi,

Dari penelitian yang dilakukan penulis berkesimpulan apabila dilihat dalam kajian fiqih siyasah bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD periode 2014-2019 terhadap pengelolaan APBD Kabupaten Dairi belum berjalan efektif, karena DPRD Dairi belum menerapkam teori pengawasan dalam fiqih siyasah yaitu teori al-hisbah dan jika dilihat secara umum adanya hambatan-hambatan, diantaranya kerjasama politik, kerjasama perorangan politik, dan kurangnya teknologi untuk melakukan pengawasan di Kabupaten Dairi.

KATA PENGANTAR

Dengan nama Allah yang maha pengasih lagi maha penyayang. Terlebih dahulu penulis ucapkan syukur Alhamdulillah kehadiran Allah SWT. Yang telah melimpahkan rahmat dan karunianNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Shalawat dan salam bagi pribadi yang termulia diantara ummat manusia baik yang terdahulu maupun yang akan datang, yitu junjungan kita Nabi Muhammad SAW. Serta keluarga dan semua orang yang senantiasa mengikuti tuntunan beliau sampai hari kiamat.

Maka dengan izin Allah SWT. Penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul : **“ANALISIS FIQIH SIYASAH TENTANG FUNGSI PENGAWASAN TERHADAP PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH (APBD) DAIRI (STUDI DPRD KABUPATEN DAIRI 2014-2019)”**. Skripsi ini penulis buat untuk melengkapi atau sebagai salah satu syarat untuk memperoleh Gelar Sarjana (S1) dalam ilmu syari’ah pada jurusan Siyasaah Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Sumatera Utara Medan.

Dalam penyelesaian skripsi ini penulis banyak menemukan kesulitan, namun berkat taufiq dan inayah dari Allah serta bantuan dan partisipasi

berbagai pihak, akhirnya penulis dapat menyelesaikan meskipun disana sini masih banyak kekurangan dari segi isi, penulisan maupun bahasa.

Untuk itu dengan hati yang ikhlas penulis mengucapkan ribuan terimakasih kepada:

1. Ayahanda tercinta Rasad Bancin yang telah bersusah payah mendidik dan membiayai hingga penulis berhasil menyelesaikan pendidikan sampai sarjana semoga Allah selalu melimpahkan Rahmatnya dan ampunannya kepada beliau, dan semoga selalu dalam lindungan Allah. Terima kasih juga kepada Almh. Ibunda tercinta Ratiah Pasaribu yang telah melahirkan dan membesarkan penulis dengan susah payah semoga Allah menempatkan disebai baiknya tempat kembali. Tak lupa juga kepada Kak Asni, Kak Warni, Kak Lian, Kak Maulida, Kak Ratih, Bang Darwin, dan Bang Abat yang telah banyak memberi dukungan materi maupun moril tak ada yang bisa aku berikan selain ucapan terimakasih dan Do'a , semoga kita semua selalu dalam lindungan Allah SWT.
2. Bapak dekan fakultas syari'ah dan hukum UIN SU Medan, Dr. Zulham, S.H.I, M.Hum, Ibu ketua jurusan Siyasa Fakultas

Syari'ah dan hukum UIN SU Medan, Fatimah, MA yang telah memberi keizinan kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini. Serta Bapak Drs. H. Syu'aibun, M.Hum sebagai pembimbing I dan Ibu Syofiaty Lubis, MH sebagai pembimbing II yang telah banyak mengorbankan tenaga, waktu dan pikirannya untuk kesempurnaan skripsi ini hingga dapat diselesaikan. Tak lupa juga kepada seluruh para dosen dan staf pegawai dikalangan fakultas syari'ah dan hukum UIN SU Medan, yang telah banyak membantu penulis dalam mengikuti perkuliahan sampai penyelesaian skripsi ini.

3. Kepada kawan-kawan Junita Kurnia Rahma, Elisyahfitri yani, Nurzannah, Farida Hanum, Umami Sa'adah, Elvi Junisa dan semua stambuk 2014 Siyasah-A yang sudah menyumbangkan pemikiran, ide dan saran terhadap penulis. Dan penulis juga ucapkan terimakasih khusus kepada serdadu-serdadu luar biasa penghuni pondokan Sumayyah Rida Hayani, Umami Kalsum, Ayu Andira, Rahayu, Yayat, Yumi, Nisa, dan Sonia yang telah menemani penulis dalam suka dan duka dalam satu atap, yang

selalu memberi masukan dan mengingatkan dalam penyelesaian skripsi ini, semoga kita tetap menjaga ukhuwah kita hingga ke jannah-Nya.

4. Kepada kawan-kawan organisasi kampus, dan seluruh kader KAMMI Merah Saga UIN SU yang tak bisa penulis sebut namanya satu persatu, yang telah banyak memberi dukungan dan juga semangat sehingga penulis bertahan hingga skripsi ini selesai.
5. Dan saya ucapkan terimakasih kepada Ketua DPRD Kabupaten Dairi beserta anggota-anggota dewan yang telah memberikan ijin kepada penulis untuk melaksanakan penelitian di Sekretariat DPRD kabupaten Dairi, dan kepada staff pegawai kantor DPRD Dairi yang telah membantu penulis untuk mengumpulkan data-data yang penulis perlukan untuk menyelesaikan skripsi ini.

Akhirnya kepada Allah penulis berserah diri, semoga skripsi ini ada manfaatnya, terutama bagi penulis dan bagi pembaca seluruhnya. Aamiin

Medan, 15 februari 2019

Penulis

Asriah Ulina Bancin

NIM. 23.14.10.11

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
SURAT PERNYATAAN	iii
IKHTISAR.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	14
C. Tujuan Penelitian	14
D. Kegunaan Penelitian.....	15
E. Batasan Istilah	16
F. Kerangka Teori	16
G. Hipotesis.....	19
H. Metode Penelitian.....	20
I. Sistematika Pembahasan.....	23

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG SISTEM PERWAKILAN RAKYAT

A. Sistem Perwakilan Rakyat dalam Ketatanegaraan Indonesia	25
1. Teori Perwakilan	25
2. Fungsi, Tugas, Wewenang DPRD dan Dasar Hukum DPRD	29
3. Teori Pengawasan	33
B. Sistem Perwakilan Rakyat (<i>Ahl al-Halli Wa al-Aqdi</i>) dalam Persfektif Fiqih Siyasah	36
1. Sejarah dan Pengertian <i>Ahl al-Halli Wa al-Aqdi</i>	36
2. Kedudukan, Syarat dan Dasar Hukum <i>Ahl al-Halli Wa al-Aqdi</i>	41

BAB III GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

A. Gambaran Umum Kabupaten Dairi.	54
B. Gambaran Umum DPRD Kabupaten Dairi	66

BAB IV ANALISIS FIQIH SIYASAH TENTANG FUNGSI PENGAWASAN

TERHADAP PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA

DAERAH KABUPATEN DAIRI

A. Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Dairi.....	70
---	----

B. Analisis Fiqih Siyasah terhadap fungsi pengawasan DPRD Dairi dalam pengelolaan APBD Kabupaten Dairi	77
---	----

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	81
B. Saran	82

DAFTAR PUSTAKA.....	84
----------------------------	-----------

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan di Indonesia terdiri dari pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota yang terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dibantu oleh perangkat daerah. Indonesia membagi atas daerah-daerah yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah serta bentuk susunan pemerintahannya diatur dengan Undang-Undang.¹ Daerah provinsi merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum terdapat di wilayah daerah provinsi. Sedangkan daerah kabupaten/kota wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di wilayah daerah kabupaten/kota.

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah

¹ Mahkamah Konstitusi RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretaris Jendral dan Kepanitreraan Mahkamah Konstitusi RI, 2011), h. 13.

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 yang mampu memperjuangkan nilai-nilai demokrasi serta dapat menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat, termasuk kepentingan daerah, agar sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Indonesia memiliki badan perwakilan yang salah satunya adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang mewakili kepentingan politik dan pengisian keanggotaannya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. DPRD merupakan salah satu lembaga yang mewakili seluruh lapisan masyarakat dalam pemerintahan dalam unsur pemerintahan daerah untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, DPRD berpegang kepada prinsip-prinsip otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Berdasarkan fungsi, tugas, wewenang dan hak yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), diharapkan DPRD mampu memainkan perannya secara optimal mengemban fungsi kontrol terhadap pelaksanaan

peraturan daerah. Tujuannya agar terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek yang berdedikasi Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).²

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dalam rangka otonomi daerah memerlukan inovasi baru dalam bidang pemerintahan secara keseluruhan. Dan sudah waktunya untuk difikirkan bagi kepentingan pemerintahan masa depan sebuah pola interaksi antara eksekutif dengan legislatif didaerah dengan menciptakan mekanisme *checks and balances* (sistem pengawasan dan keseimbangan) di tingkat lokal.³

Berdasarkan peraturan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang 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 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sesuai pasal 42 Ayat (1) butir c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yaitu “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala

² Mardiasmo, *Otonomi Daerah dan Menejemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Andi, 2002), h. 219.

³ Mutiah kamila, *Fungsi Pengawasan DPRD terhadap pengelolaan APBD tahun 2014 kota Balikpapan*, *ejournal Ilmu Pemerintahan*, 2,1 (2014), h. 858.

daerah, anggaran pendapatan belanja daerah, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah”.⁴

Dalam perubahan sistem pemerintahan daerah yang menjadi tujuannya adalah :

1. Pembangunan sistem dan kehidupan politik yang demokratis
2. Penciptaan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa dengan nuansa desentralisasi.
3. Pemberdayaan masyarakat agar mampu berperan serta secara optimal dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.
4. Penegakan supremasi hukum Dalam rangka mewujudkan sasaran tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah perlu mengupayakan langkah-langkah konkrit yang dapat mendorong perannya secara optimal dalam konteks pemerintahan daerah.⁵

Maka bagi pemerintah, anggaran adalah instrumen terpenting dalam kebijakan ekonomi yang akan lebih menjelaskan prioritas kebijakan dokumen-dokumen lainnya atau anggaran diartikan sebuah proses yang dilakukan oleh

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

organisasi sektor publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya ke dalam kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas.

Berdasarkan defenisi APBD tersebut yang merupakan perwujudan amanat rakyat kepada pemerintah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan kepada masyarakat, APBD juga merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. 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 penyimpangan dan penyelewengan anggaran diperlukan adanya pengawasan yang kuat.⁶

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (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 bukan

⁶ Soekarwo, *Berbagai Masalah Keuangan Daerah*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2003), h. 65.

hanya pada tahap pelaksanaan dan pelaporannya saja seperti yang terjadi selama ini, hal tersebut sangat penting dilakukan karena untuk mencegah adanya penyimpangan anggaran.⁷ Pengawasan terhadap APBD akan efektif jika seluruh anggota DPRD menempatkan diri sebagai pengawas sesuai dengan fungsi DPRD. Fungsi pengawasan APBD oleh DPRD akan semakin efektif jika masyarakat memberi dukungan dalam hal informasi dan data penyimpangan pelaksanaan APBD di lapangan.

Adapun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam fiqh siyasah dikenal dengan *Ahlul Halli Wal 'Aqdi*. Sebagaimana Abu A'la al-Maududi menyebutkan bahwa legislatif merupakan lembaga yang berdasarkan terminologi fiqh disebut sebagai lembaga penengah dan pemberi fatwa yang bisa dikenal dengan istilah *ahl al-halli wa al-'aqdi*.⁸ Pengertian *ahlul halli wal 'aqdi* secara bahasa terdiri dari tiga kata yaitu *Ahlul* yang berarti orang yang berhak (yang memiliki), *halli* yang berarti melepaskan, menyesuaikan, memecahkan, dan *aqdi* yang berarti mengikat, mengadakan transaksi, membentuk. Para ahli fiqh siyasah merumuskan *Ahlu-Halli Wa al-'Aqdi* sebagai

⁷ Indra Bastian, *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*, (Jakarta: Erlangga, 2006), h. 189.

⁸ Abu a'la al-maududi, *hukum dan konstitusi sistem politik islam*, (Lampung: Mizan, 1975), h. 245.

orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat. Dengan kata lain, *Ahlu-Halli Wa al-'Aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.

Al-Mawardi menyebut *Ahlu-Halli Wa al-'Aqdi* dengan *Ahl alikhtiyar*⁹, karena mereka yang berhak memilih khalifah. Sedangkan Ibnu Taimiyah menyebutkan *Ahl Al- Syaukah*, sebagian lagi menyebutkan dengan *ahl al-Syura* atau *ahl al-Ijma'*. Sementara al-Baghdadi menyebutkan dengan *ahl al-Ijtihad*. Istilah yang lebih populer dipakai pada awal pemerintahan Islam tentang hal ini adalah *Ahl al-Syura*. Pada masa khalifah empat khususnya pada masa Umar istilah ini mengacu kepada pengertian beberapa sahabat senior yang melakukan musyawarah untuk menentukan kebijaksanaan negara dan memilih pengganti kepala negara. Mereka adalah enam orang sahabat senior yang ditunjuk Umar untuk melakukan musyawarah menentukan siapa yang akan menggantikannya setelah meninggal.

Hak-hak yang terdapat pada *Ahlul Halli Wal Aqdi* dijelaskan oleh para ulama ushul fiqh bahwa di dalam Islam, kekuasaan (kedaulatan) ada ditangan umat yang diselenggarakan oleh *Ahlul Halli Wal Aqdi*. Kelompok ini mempunyai

⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), h. 138.

wewenang untuk mengangkat khalifah dan para Imam, juga untuk memecatnya jika musyawarah sudah terpenuhi demi kepentingan umat. Tugas mereka tidak 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 tugas mereka juga melaksanakan 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. Dari uraian para ulama tentang *ahl al-hall wal-aqdi* terdapat hak-hak sebagai berikut:¹⁰

1. *Ahl al-hall wal-aqdi* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membaiai imam.
2. *Ahl al-hall wal-aqdi* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.
3. *Ahl al-hall wal-aqdi* mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh al-quran dan hadist.

¹⁰ Farid Abdullah Khaliq, *Fikih Politik Islam*, (Jakarta : Amzah, 2005), h. 78-80.

4. *Ahl al-hall wal-aqdi* tempat konsultasi imam di dalam menentukan kebijakannya.
5. *Ahl al-hall wal-aqdi* mengawasi jalannya pemerintahan, wewenang nomor 1 dan 2 mirip dengan wewenang MPR, wewenang nomor 3 dan 5 adalah wewenang DPR, dan wewenang nomor 4 adalah wewenang DPA di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945.

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

Menurut M. Amiruddin Kasbi mengatakan bahwa Fazlur Rahman mengartikan *Ahl al-Halli wa al-'Aqdi* sebagai badan legislatif yang dalam kaitannya dengan pengelolaan anggaran berfungsi sebagai lembaga *syura* yang

mewakili aspirasi dan kehendak rakyat.¹¹ Hal tersebut sama dengan pendapat A. Hasjmy yang menyatakan bahwa harta kekayaan negara yang telah ditetapkan jumlah dan jenisnya dalam anggaran, boleh ditambah dengan anggaran khusus untuk dialokasikan bagi kemaslahatan umum dengan persetujuan *Ahlu al-Syura*.¹²

Pelaksanaan hak anggaran *Ahl al-Halli wa al- 'Aqdi* dilakukan pada waktu bermusyawarah, sebagaimana Umar bin Khattab yang mengenakan bea cukai atau *Usyur* kepada pedagang non muslim yang membawa barang dagangannya ke dalam negara muslim setelah bermusyawarah dengan para sahabat yang menjadi dewan *syuronya*.¹³ Selain itu, masyarakat melalui wakilnya yaitu *Ahl al-Halli wa al- 'Aqdi* dapat mengatur cara-cara mengambil manfaat harta yang mengarah kepada kemakmuran bersama. Hal ini didasarkan pada firman Allah surat al-Hasr ayat 7:

¹¹ M. Amiruddin Kasbi, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*, (Yogyakarta: UII Press, 2000), h. 125.

¹² A. Hasjmy, *Dimana Letaknya Negara Islam*, (Surabaya: Bina Ilmu, cet I, 1984), h. 262.

¹³ H.A Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*,(Bandung: Kencana Prenada Media Group, 2013), h. 237.

مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ ۚ إِنَّا لَا يَكُونُ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ

“Apa saja harta rampasan (fa’i) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu, maka terimalah dia. Dan apa yang dilarangnya bagimu, maka tinggalkanlah, dan bertaqwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah sangat keras hukumannya”.

Ayat tersebut menjelaskan bahwa sesungguhnya harta adalah milik Allah dan diperuntukkan kepada orang-orang yang membutuhkannya. Oleh karena itu, rakyat mempunyai hak melalui lembaga yang dimilikinya dalam peruntukan harta tersebut untuk kemaslahatan umat. Untuk mencapai kemaslahatan umat harus ditegakkan prinsip *siyasa* yaitu prinsip amanah, keadilan, ketaatan dan musyawarah. Semua prinsip tersebut dapat tercapai dengan pengambilan kebijakan secara musyawarah mufakat.

Namun pada kenyataannya sangat bertolak belakang, saat ini sering terjadi penyalahgunaan APBD yang dilakukan oleh DPRD yang tidak sesuai dengan undang-undang sehingga anggaran daerah tidak digunakan untuk kemaslahatan umat yang sesuai dengan perspektif Islam, hal ini sangat memalukan dan suatu tamparan yang sangat perih untuk pemerintahan daerah, karena yang seharusnya DPRD melakukan pengawasan terhadap APBD,

namun dalam kenyataannya DPRD malah menjadi aktor dalam penyalahgunaan APBD tersebut. DPRD belakangan ini sering mengindikasikan bahwa kredibilitas DPRD sebagai lembaga pengawasan politik diragukan. DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota telah meninggalkan cacat atau pelanggaran hukum yang tidak ada bandingnya dalam sejarah DPRD Indonesia terutama menyangkut korupsi. Sesuai dengan pemberitaan yang pernah disiarkan pada media massa bahwa DPRD telah melakukan korupsi yang ratusan milyar jumlahnya dan tersebar hampir merata di DPRD seluruh Indonesia.

Sama halnya seperti yang terjadi di Kabupaten Dairi yang merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Sumatera Utara yang telah diketahui bahwasanya di Kabupaten Dairi masih banyak terjadi kasus dugaan korupsi, penyalahgunaan anggaran-anggaran untuk pengembangan pemerintahan daerah terjadi, padahal seharusnya dana tersebut dialokasikan untuk program-program yang telah direncanakan untuk mencapai cita-cita pemerintahan daerah. Selama ini telah dilakukan pengawasan fungsional dan pengawasan masyarakat, namun banyaknya masyarakat Dairi yang tidak merasakan dampak kinerja DPRD dan terbengkalainya beberapa proyek pemerintah menjadi tanda tanya besar dan menimbulkan citra buruk terhadap kinerja institusi atau organisasi pemerintah terutama tentang keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah (DPRD) sebagai dewan yang melakukan pengawasan terhadap proses berjalannya implikasi dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Sebagaimana yang ditulis oleh Gajah Toba News bahwa Poltak Sinaga sebagai seorang aktivis dan pengacara mengatakan seharusnya DPRD melakukan pengawasan terhadap kepala daerah juga kepala dinas di daerahnya, akan tetapi kinerja anggota dewan tidak melakukan fungsi pengawasan secara maksimal.¹⁴ Namun, dalam menjalankan tugas dan fungsinya DPRD pasti melalui hambatan hambatan yang sedikit banyak mengganggu jalannya proses pengawasan. Hambatan tersebut bisa muncul secara internal maupun eksternal, contohnya secara internal yaitu rendahnya kualitas sumber daya manusia yang ada, sedangkan secara eksternal terbatasnya waktu yang ada dalam proses pembahasan anggaran.

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka peneliti tertarik untuk meneliti mengenai masalah yang menghambat kinerja DPRD dalam pengawasan APBD dengan menarik judul penelitian yakni: “ANALISIS FIQIH SIYASAH TENTANG FUNGSI PENGAWASAN TERHADAP PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH (APBD) DAIRI (STUDI DPRD KABUPATEN DAIRI 2014 - 2019).

¹⁴ Gajah Toba News, *Soal Demo Kinerja RSUD Buruk, Apa Arti Anggota DPRD Ikut Berdemo*, <http://www.gajahtobanews.com/toba-news/dairi/soal-demo-kinerja-rsud-buruk-apa-arti-anggota-dprd-ikut-berdemo>, diakses pada 15 Oktober 2018, pukul 21.00 WIB.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka pokok permasalahan yang akan diteliti dalam skripsi ini 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 fiqih siyasah?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk mengetahui tentang fungsi pengawasan DPRD dalam pengelolaan APBD. Sedangkan secara khusus penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Dairi.

2. Untuk mengetahui hambatan dan pencapaian DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan APBD Kabupaten Dairi.
3. Untuk mengetahui pengawasan DPRD terhadap pengelolaan APBD dalam perspektif fiqih siyasah.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari hasil penelitian ini diharapkan memberikan nilai dan hasil bagi semua pihak. Adapun kegunaan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Kegunaan secara teoritis yaitu menambah wawasan pemikiran tentang ilmu hukum tata negara yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD dalam pengelolaan APBD serta hambatan dan solusi untuk mengatasinya.
2. Kegunaan secara praktis yaitu untuk menambah wawasan peneliti dan untuk memenuhi salah satu syarat guna mendapatkan gelar sarjana hukum di Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara.

E. Batasan Istilah

Dalam penelitian ini agar tidak menimbulkan adanya perbedaan pengertian mengingat luasnya cakupan tentang fungsi DPRD dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan yang menyebutkan bahwa fungsi DPRD adalah fungsi legislasi, fungsi anggaran, fungsi pengawasan, maka peneliti batasi hanya pada masalah :

1. Fungsi pengawasan yaitu suatu unsur manajemen untuk melihat segala kegiatan yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap anggaran pemerintahan daerah.
2. Pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pengelolaan APBD di daerah Kabupaten Dairi.

F. Kerangka Teori

DPRD melakukan pengawasan berdasarkan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pengawasan merupakan tahap pada penyusunan dan pelaporan APBD. Pengawasan diperlukan pada setiap tahap bukan hanya pada tahap evaluasi saja. Pengawasan yang dilakukan oleh dewan dimulai pada saat penyusunan APBD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD dan pertanggungjawaban APBD. Selain itu, DPRD juga merupakan perwakilan rakyat.

Teori Pengawasan Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan secara harfiah dari segi tata bahasa, adalah penilikan dan penjagaan.¹⁵ George R. Terry member penjelasan arti dari pengawasan adalah menentukanapa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana.¹⁶

Pengawasan adalah pengendalian, dan pemeriksaan kinerja pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah dan strategi pengelolaan kekayaan daerah untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah.¹⁷

Pengawasan terhadap APBD adalah segala kegiatan untuk menjamin agar pengumpulan pendapatan daerah dan pembelanjaan pengeluaran daerah sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan.¹⁸

Pengawasan muncul ketika trias politika memisahkan kekuasaan menjadi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dengan adanya pemisahan tersebut, muncul

¹⁵Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cet. IV, *Perum dan Percetakan*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1955), h. 523, 1134.

¹⁶ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: PT. Alumni, 2004), h. 89.

¹⁷ Mardiasmo, *Pengawasan, Pengendalian, dan Pemeriksaan Kinerja Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2001), h. 205.

¹⁸ Muji Estiningsih, *Fungsi Pengawasan DPRD*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2005), h. 35.

fungsi disetiap masing-masing bidang pemerintahan. Dengan adanya fungsi tersebut terdapat suatu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik yang berorientasi kepada kesejahteraan rakyat.

Perwakilan diartikan sebagai hubungan diantara dua pihak yaitu wakil dengan terwakil yang memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil.¹⁹ Perwakilan dalam konteks teori modern merupakan mekanisme hubungan antara penguasa dan rakyat. Maka hubungan antara penguasa dengan rakyat harus harmonis serta harus memiliki tanggungjawab penuh kepada seluruh masyarakat dalam menjalankan roda pemerintahan guna terciptanya keseimbangan dalam menjalankan roda pemerintahannya.²⁰

Konsep pengawasan yang dilakukan dalam fiqih siyasah dusturiyah ialah dengan menggunakan teori hisbah. Menurut al-Mawardi hisbah adalah *“memerintah berbuat kebaikan jika kebaikan itu ternyata tidak dikerjakan, dan melarang kemungkaran jika ada tanda-tanda bahwa kemungkaran itu*

¹⁹ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Indonesia*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1985), cet. Pertama, h. 1.

²⁰ Rusadi Kantaprawira dan Dede Mariana, *Perihal Ilmu Politik*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007), h. 93.

dikerjakan". Karena itu menurut teori al- Mawardi, hisbah merupakan salah satu bentuk pengawasan bila terjadi pelanggaran terhadap suatu peraturan. Akan tetapi DPRD di kabupaten Dairi kurang efektif dan belum menerapkan konsep pengawasan yang ada dalam fiqih siyasah dalam pengawasan pengelolaan APBD sehingga terjadinya penyalahgunaan APBD oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab, seperti penyalahgunaan anggaran pengadaan alat kesehatan rumah sakit umum Sidikalang, penyimpangan dana bos SMK Negeri 1 Sidikalang, dan penyalahgunaan dana pengadaan lahan Pengadilan Agama, sehingga anggaran di Kabupaten Dairi tidak disalurkan untuk kemaslahatan umat, dan hal itu bertentangan dengan konsep amanah dalam fiqih siyasah.

G. Hipotesa

Hipotesa merupakan jawaban sementara dalam masalah yang dibahas dalam sebuah penelitian. Hipotesa dapat menjaga pegangan untuk lebih teraturnya pembahasan dan penganalisaan dalam penelitian ini sehingga tujuan yang diharapkan dapat dicapai. Hipotesa disusun dan diuji untuk menunjukkan benar atau salah dengan cara terbebas dari nilai dan pendapat peneliti yang menyusun dan mengujinya.²¹

²¹ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, (Bandung: Alfabeta, 2013), h. 96.

Dengan bertitik tolak latar belakang masalah dan kerangka pemikiran diatas, maka peneliti memberikan hipotesa yang berhubungan dengan penelitian ini adalah bahwa kurang efektifnya fungsi pengawasan DPRD dalam pengelolaan anggaran di Kabupaten Dairi sehingga anggaran daerah tidak tersalurkan dengan efektif seperti kurangnya pemberdayaan infrastruktur dan pengelolaan sumber daya.

H. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan salah satu faktor suatu permasalahan yang akan dibahas, dimana metode penelitian merupakan cara utama yang bertujuan untuk mencapai tingkat penelitian ilmiah. Adapun metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan penelitian ini penulis menggunakan pendekatan kualitatif, dengan menggunakan penelitian yang menghasilkan data deskriptif yaitu metode yang digunakan dengan terjun langsung kelapangan untuk menggambarkan secara terperinci fenomena-fenomena tertentu dan kemudian menganalisisnya, serta menginterpretasikan melalui data yang terkumpul.²²

²² Jalaluddin Rahmat, *Metode Penelitian Komunikasi*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2012), h. 24.

Dengan memilih metode kualitatif ini, penulis mengharapkan dapat memperoleh data yang lengkap dan akurat.

2. Sifat penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yang bersifat deskriptif, yaitu dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori lama, atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru.²³ Dimana semata-mata melukiskan keadaan objek atau menjelaskan atau menerangkan suatu peristiwa, dimana peneliti memberikan gambaran tentang analisis fiqh siyasah tentang fungsi pengawasan DPRD terhadap pengelolaan APBD.

3. Lokasi Penelitian

Adapun lokasi pada penelitian ini yaitu di kantor DPRD Kabupaten Dairi.

4. Sumber Data

Untuk memperoleh data-data yang diperlukan maka peneliti menggunakan jenis penelitian *field research* (penelitian lapangan). peneliti mengadakan jenis penelitian dengan mendatangi langsung ke tempat

²³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2014), h.10.

penelitiannya yaitu Kantor DPRD Kabupaten Dairi agar memperoleh data yang lengkap dan akurat. Sumber data dari penelitian ini akan diperoleh melalui :

- a. Data primer yaitu data yang diperoleh dari sumber aslinya secara langsung dari lapangan dalam penelitian ini adalah sumber aktif yaitu menanyakan langsung atau wawancara kepada anggota DPRD Kabupaten Dairi.
- b. Data sekunder yaitu data yang tidak berkaitan dengan sumber aslinya. Data sekunder dilakukan melalui kajian pustaka yang bersumber dari buku, undang-undang, dan lain-lain yang berhubungan dengan penelitian ini.
- c. Data tersier yaitu data yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap data primer dan data sekunder. Data tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah kamus hukum, jurnal ilmiah.

5. Subjek dan Objek Penelitian

Yang menjadi subjek penelitian adalah DPRD Kabupaten Dairi.

Sedangkan yang menjadi objek penelitian adalah fungsi pengawasan DPRD dalam pengelolaan APBD Kabupaten Dairi.

6. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data dalam penelitian ini, maka peneliti menggunakan metode pengumpulan data dengan wawancara kepada responden dalam penelitian ini yaitu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Dairi, kemudian dibantu dengan kepustakaan yang akan dianalisis dalam penelitian ini.

I. Sistematika Pembahasan

Sebagai rincian mengenai penulisan ini, peneliti akan menyusun hasil penelitian secara sistematis dalam bentuk skripsi dengan membagi kepada 5 (lima) bab. Dan dari lima bab tersebut terdiri dari beberapa sub bab. Adapun sistematika penulisan tersebut sebagai berikut:

Bab Pertama yaitu Pendahuluan yang terdiri dari : Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Batasan Istilah, Kerangka Teori, Hipotesa, Metode Penelitian, dan Sistematika Pembahasan.

Bab Kedua yaitu Tinjauan Umum Tentang Sistem Perwakilan Rakyat yang terdiri dari : Sistem Perwakilan Rakyat dalam Ketatanegaraan Indonesia dan Sistem Perwakilan Rakyat dalam Perspektif Fiqih Siyasah.

Bab Ketiga yaitu Gambaran Umum Kabupaten Dairi dan DPRD Kabupaten Dairi yang terdiri dari : Gambaran Umum Kabupaten Dairi, Sejarah Kabupaten Dairi, Kondisi Geografis, Keadaan Demografis, dan Gambaran Umum DPRD Kabupaten Dairi.

Bab Keempat yaitu Pembahasan yang terdiri dari: Analisis Fiqih Siyasah tentang Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Pengelolaan APBD dan Faktor Hambatan dan Pencapaian Hasil Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Pengelolaan APBD Kabupaten Dairi.

Bab Kelima yaitu Penutup yang terdiri dari Kesimpulan dan Saran

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG SISTEM PERWA KILAN RAKYAT

A. Sistem Perwakilan Rakyat Dalam Ketatanegaraan Indonesia

1. Teori Perwakilan

Tidak mudah untuk mendefinisikan kata perwakilan. Kata ini merupakan bentuk dari kata wakil, sesungguhnya mempunyai makna yang sangat jelas. Wakil adalah satu pihak yang bertindak untuk dan atau atas nama pihak lain, dan tindakan atas nama tersebut disetujui oleh kedua belah pihak. Akan tetapi, kata wakil menjadi lebih abstrak ketika mendapatkan imbuhan per-an. Kalau kita lihat penerapannya dalam dewan perwakilan rakyat, tampaknya kata perwakilan memiliki arti yang hampir sama, walaupun ada perbedaannya.²⁴

Kesamaanya antara lain bahwa satu pihak bertindak atas nama pihak lain, sedangkan perbedaannya adalah perwakilan bersifat jamak atau plural, dan ada kesan hubungan antara kedua pihak dan tidak sekuat dalam kata wakil,

²⁴ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung: Alumni, 2004), cet. Pertama, h. 96.

perwakilan sering disebut sebagai hubungan antara dua orang atau lebih, yakni antara wakil dengan pihak yang terwakil (terwakil).²⁵

Perwakilan diartikan sebagai hubungan diantara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakil dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil.²⁶ Perwakilan juga bisa diartikan sebagai seseorang ataupun sekelompok orang yang berwenang menyatakan sikap atau melakukan suatu tindakan yang diperuntukan bagi atau mengatas namakan pihak lain.²⁷

Perwakilan dalam konteks teori modern merupakan mekanisme hubungan antara penguasa dan rakyat. Maka hubungan antara penguasa dengan rakyat harus harmonis serta harus memiliki tanggungjawab penuh kepada seluruh masyarakat dalam menjalankan roda pemerintahan, guna terciptanya keseimbangan dalam menjalankan roda pemerintahannya.²⁸

²⁵ Ibid., h. 98.

²⁶ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Indonesia*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1985), cet. Pertama, h. 1.

²⁷ Paimin Napitupulu, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, (Jakarta: PT. Alumni, 2007), cet. Pertama, h. 134.

²⁸ Rusadi Kantaprawira dan Dede Mariana, *Perihal Ilmu Politik*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007), h. 93.

Tata pemerintahan perwakilan demokratis meniscayakan hubungan fungsional yang harus terjalin antara (anggota) dewan perwakilan rakyat dengan pemerintah terpilih, yakni: dewan menyuarakan aspirasi dan kepentingan rakyat, pemerintah memenuhi kehendak dan kebutuhan rakyat yang terpantulkan dari aspirasi dan kepentingan yang disuarakan perwakilan politik, kemudian pemerintah terpilih mengakomodasi hasil pengawasan dan koreksi dewan untuk menyempurnakan kebijakan pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Duduknya seseorang di Lembaga Perwakilan, baik karena pengangkatan atau penunjukan maupun melalui pemilihan umum, maka dengan sendirinya mengakibatkan timbulnya hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya, sehingga hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya tidak lepas dengan teori-teori sebagai berikut:

a. Teori Mandat

Si wakil dianggap duduk di Lembaga Perwakilan karena mendapatkan mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris, ajaran ini muncul di Perancis sebelum revolusi dan dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh petion.

b. Teori Organ

Teori ini menjelaskan bahwa negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti eksekutif,

parlemen dan mempunyai rakyat, yang semuanya memiliki suatu fungsi sendirisendiri dan saling tergantung satu sama lain.

c. Teori Sosiologi Rieker

Teori ini menjelaskan bahwa Lembaga Perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat. Si pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan si pemilih sehingga terbentuk Lembaga Perwakilan dari kepentingankepentingan dari masyarakat.

d. Teori Hukum Obyektif dari Duguit

Menurut teori ini dasar hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. Wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraanya hanya atas nama rakyat sedangkan rakyat tidak akan bisa melaksanakan tugas tugas kenegaraanya tanpa dukungan wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah.²⁹

Terlepas dari kepastianya bertindak sebagai utusan, wali, politik, kesatuan dan penggolongan, tetapi yang paling pokok pada dasarnya adalah adanya kesadaran tanggungjawab dan komitmen dari setiap sang wakil untuk

²⁹ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, cet. III, (Jakarta: Gaya MediaPratama, 1995), h. 240.

tetap memperjuangkan dan berpihak kepada kepentingan rakyat banyak.

Tanggungjawab tersebut mengandung tiga macam kewajiban, yaitu:

- a. Kewajiban untuk berpartisipasi dalam pembahasan dan pengawasan politik dan kebijaksanaan nasional.
- b. Kewajiban untuk menjelaskan kepada para warga negara mengenai kegiatan-kegiatan sendiri dan kegiatan badan perwakilan rakyat.
- c. Kewajiban untuk memberikan bantuan dan nasihat kepada para warga negara.³⁰

2. Fungsi, Tugas, Wewenang DPRD dan Dasar Hukum DPRD

a. Fungsi, Tugas, Wewenang DPRD

Esensi Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia 1945 beserta penjelasan pasal tersebut, diamanatkan bahwa daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan Badan Perwakilan Rakyat Daerah, karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Arti penting dari badan perwakilan adalah menjadi atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Atas dasar prinsip normatif demikian dalam praktik kehidupan demokrasi sebagai DPRD memiliki posisi sentral yang biasanya

³⁰ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, h. 99.

tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat. Hal ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa DPRD yang dapat mewakili rakyat dan memiliki kompetensi untuk memenuhi kehendak rakyat.

Perwujudan dari fungsi DPRD, seperti hak anggaran, hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak prakarsa, hak penyelidikan menjadi modal besar dalam menghadapi kekuasaan pemerintah daerah. Dalam tatanan tersebut kekuasaan DPRD menjadi lemah dibandingkan kekuasaan pemerintah daerah. Kekuasaan DPRD dan kekuasaan pemerintah daerah terjadi ketidakseimbangan antar kekuasaan. Oleh karena itu dibutuhkan mekanisme *checks and balances* antara kedua kekuasaan tersebut dan hanya bisa dihindari apabila terdapat pengawasan dan kontrol, dalam rangka terwujudnya pelaksanaan pemerintahan daerah yang bersih.³¹

Adapun fungsi dari DPRD sama dengan fungsi DPR-RI yang mencakup tiga hal, yaitu: "fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan."³²

Sementara itu tugas dan wewenang DPRD, yaitu:

³¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, cet. IV, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 67.

³² Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, pasal 292.

1. Membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur;
2. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur;
3. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;
4. mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
5. memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur;
6. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi;
8. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;

9. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
10. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
11. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.³³

b. Dasar Hukum DPRD

DPRD, telah dijelaskan dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 ini mengatur secara komprehensif tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD untuk mewujudkan lembaga permusyawaratan/perwakilan yang lebih mampu mengimplementasikan nilai-nilai demokrasi dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Hadirnya DPRD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 18 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa: “Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.”

³³ Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, pasal 293.

Ketentuan lebih lanjut mengenai DPRD ini diatur dalam pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah: “Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD.”

Menurut Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, DPRD merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.³⁴

3. Teori Pengawasan

a. Pengertian Pengawasan

Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan secara harfiah dari segi tata bahasa, adalah penilikan dan penjagaan.³⁵ George R. Terry member penjelasan arti dari pengawasan adalah menentukanapa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana.³⁶

³⁴ Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), h. 193.

³⁵Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cet. IV, *Perum dan Percetakan*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1955), h. 523, 1134.

³⁶ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: PT. Alumni, 2004), h. 89.

Pengawasan adalah pengendalian, dan pemeriksaan kinerja pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah dan strategi pengelolaan kekayaan daerah untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah.³⁷

Pengawasan terhadap APBD adalah segala kegiatan untuk menjamin agar pengumpulan pendapatan daerah dan pembelanjaan pengeluaran daerah sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan.³⁸

b. Fungsi Pengawasan DPRD

Pengawasan muncul ketika trias politika memisahkan kekuasaan menjadi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dengan adanya pemisahan tersebut, muncul fungsi disetiap masing-masing bidang pemerintahan. Dengan adanya fungsi tersebut terdapat suatu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik yang berorientasi kepada kesejahteraan rakyat.

Pengawasan DPRD terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terdapat dalam Pasal 78 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyatakan bahwa

³⁷ Mardiasmo, *Pengawasan, Pengendalian, dan Pemeriksaan Kinerja Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2001), h. 205.

³⁸ Muji Estiningsih, *Fungsi Pengawasan DPRD*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2005), h. 35.

tugas dan wewenang DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap APBD.³⁹

Pengawasan atas pelaksanaan APBD dilakukan oleh DPRD, hanya yang harus diingat adalah pengawasan ini bukanlah pemeriksaan yang memiliki untuk menghukum lembaga eksekutif tetapi pengawasan yang lebih mengarah untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam APBD.

Pengawasan merupakan tahap integral dengan keseluruhan tahap pada penyusunan dan pelaporan APBD. Pengawasan diperlukan pada setiap tahap bukan hanya pada tahap evaluasi saja. Pengawasan yang dilakukan oleh dewan dimulai pada saat penyusunan APBD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD dan pertanggungjawaban APBD.⁴⁰

Pengawasan terhadap APBD penting dilakukan untuk memastikan (1) alokasi anggaran sesuai dengan prioritas daerah dan diajukan untuk kesejahteraan masyarakat, (2) menjaga agar penggunaan APBD ekonomis, efisien dan efektif dan (3) menjaga agar pelaksanaan APBD benar-benar dapat

³⁹ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, pasal 78.

⁴⁰ Mardiasmo, *Pengawasan, Pengendalian, dan Pemeriksaan Kinerja Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2001), h. 206.

dipertanggungjawabkan atau dengan kata lain bahwa anggaran telah dikelola secara transparan dan akuntabel untuk meminimalkan terjadinya kebocoran.

Untuk dapat melaksanakan pengawasan terhadap APBD anggota dewan harus memiliki pengetahuan dan pengalaman tentang anggaran mulai dari mekanisme penyusunan anggaran sampai kepada pelaksanaannya.

B. Sistem Perwakilan Rakyat (*Ahl al-Halli Wa al-Aqdi*) dalam Perspektif Fiqih Siyasah

1. Pengertian *Ahl al-Halli Wa al-Aqdi*

Secara harfiah, *ahl al-hall wa al-'aqd* berarti orang yang memutuskan dan mengikat. Para ahli fiqih siyasah merumuskan pengertian ahl al-hall wa al-'aqd sebagai orang yang memiliki 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. Anggota *ahl al-hall wa al-'aqd* terdiri dari orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi. Merekalah yang antara lain menetapkan dan mengangkat kepala negara sebagai pemimpin pemerintahan.

Al-mawardi menyebutkan *ahl al-hall wa al-'aqd* dengan *ahl al-ikhtiyar*, karena merekalah yang berhak memilih khalifah.⁴¹ Adapun Ibn Taimiyah menyebutkan dengan *ahl al-Syawkah*. Sebagian lagi menyebutkannya dengan *ahl al-Syura* atau *ahl al-ijma'*. Sementara al-Baghdadi menamakan mereka dengan *ahl al-ijihad*. Namun semuanya mengacu pada pengertian “sekelompok anggota masyarakat yang mewakili umat (rakyat) dalam menentukan arah dan kebijaksanaan pemerintahan demi tercapainya kemaslahatan hidup mereka.”⁴²

Adapun beberapa para ahli tafsir yang mengidentikkan *ahl al-hall wa al-'aqd* dengan *uli al-amr* ketika mereka membahas surah *an-Nisa*, 4:59, sebagaimana pendapat al-Naisaburi, al-nawawi, dan Muhammad Abduh. Al-Naisaburi menyatakan bahwa *ahl al-hall wa al-'aqd* adalah orang-orang yang terhormat dan berfikiran luas. Al-Nawawi mengidentikkannya sebagai para pemimpin dan tokoh masyarakat. Sementara Abduh sebagaimana ditulis muridnya Muhammad Rasyid Ridha, bahkan memerinci komponen *ahl al-hall wa al-'aqd*, yaitu para amir, hakim, ulama panglima perang dan semua pemimpin yang menjadi rujukan bagi masalah dalam masalah kemaslahatan umat. Adapun Hasan al-Banna mengelompokkan *ahl al-hall wa al-'aqd* ke

⁴¹ Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Grup, 2014), h. 159.

⁴² Ibid.

dalam tiga golongan, yaitu yang mampu menyelesaikan masalah-masalah yang muncul dengan melakukan ijtihad, orang yang berpengalaman dalam urusan-urusan rakyat, dan orang yang melaksanakan kepemimpinan sebagai kepala suku atau golongan.⁴³

Dalam sejarah islam, pembentukan lembaga *ahl al-hall wa al-'aqd* pertama kali dilakukan oleh pemerintahan Bani Umayyah di Spanyol. Khalifah al-Hakam II (961-967 M) membentuk *majelis al-Syura* yang beranggotakan pembesar-pembesar negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat. Kedudukan anggota majelis syura ini setingkat dengan pemerintah. Khalifah sendiri bertindak langsung menjadi ketua lembaga tersebut. Majelis inilah yang melakukan musyawarah dalam masalah hukum dan membantu khalifah melaksanakan pemerintahan negara. Jadi, daulat Bani Umayyah II di Spanyol menghidupkan lembaga legislatif yang telah hilang dalam sejarah politik islam sejak Zaman Mu'awiyah yang berkuasa di Damaskus.

Lembaga *ahl al-hall wa al-'aqd* memiliki peran yang sangat penting dalam menjalankan pemerintahan islam, karena itu lembaga *ahl al-hall wa al-'aqd* perlu dibentuk.⁴⁴ Mengingat banyaknya permasalahan kenegaraan yang

⁴³ Ibid, h. 163.

⁴⁴ Ibid, h. 164.

harus diputuskan secara bijak dan pandangan yang tajam, sehingga mampu menciptakan kemaslahatan umat islam, karena itu para ahli fiqih siyasah menyebutkan beberapa alasan pentingnya pelembagaan syura ini, yaitu:

- a. Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya tentang undang-undang. Sehingga harus ada beberapa kelompok masyarakat yang bisa diajak musyawarah dalam menentukan kebijaksanaan pemerintahan dan pembentukan undang-undang.
- b. Rakyat secara individual tidak mungkin dikumpulkan untuk melakukan musyawarah di suatu tempat, apalagi diantara mereka pasti ada yang tidak mempunyai pandangan yang tajam dan tidak mampu mengemukakan pendapat dalam musyawarah.
- c. Kewajiban *amar ma'ruf nahi mungkar* hanya bisa dilakukan apabila ada lembaga yang berperan menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyat;
- d. Kewajiban taat kepada *ulu al-amr* (pemimpin umat baru mengingat apabila pemimpin itu dipilih oleh lembaga musyawarah.
- e. Ajaran islam sendiri yang menekankan perlunya pembentukan lembaga musyawarah sebagaimana dalam surah asy-syura, 42:38

dan ali-imran 3:159. Di samping itu, nabi SAW sendiri menekankan dan melaksanakan musyawarah dengan para sahabat untuk menentukan suatu kebijaksanaan pemerintah.

Seiring perkembangan zaman dan berkembangnya ilmu politik, pemikiran politik barat sangat mempengaruhi dunia islam. Pemikiran tentang ahl al-hall wa al-'aqd juga berkembang. Para ulama siyasah mengemukakan pentingnya pembentukan lembaga perwakilan rakyat atau DPR/MPR sebagai representasi dari kehendak rakyat. Mereka mengemukakan gagasan tentang ahl al-hallwa al-'aqd dengan mengkombinasikanya dengan pemikiran-pemikiran politik yang berkembang di barat. Menurut al-Anshari mekanisme pemilihan anggota ahl al-hall wa al-'aqd atau DRP dilakukan melalui beberapa cara:

- a. Pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala. Dalam pemilu ini, anggota masyarakat yang sudah memenuhi persyaratan memilih anggota ahl al-hall wa al-'aqd sesuai dengan pilihanya;
- b. Pemilihan anggota ahl al-hall wa al-'aqd melalui seleksi dalam masyarakat. Dalam hal masyarakat akan melihat orang-orang yang terpendang dan mempunyai integritas pribadi serta memiliki perhatian yang besar untuk kepentingan umat. Merakalah yang kemudian dipilih untuk menjadi anggota ahl al-hall wa al'aqd;

- c. Di samping itu, ada juga anggota ahl al-hall wa al-'aqd yang diangkat oleh kepala negara.⁴⁵

Dari ketiga mekanisme di atas, cara pertama yang lebih kecil kelemahannya karena cara ini mencerminkan kehendak rakyat secara bebas. Adapun cara yang kedua menggunakan cara yang sangat subjektif sehingga dapat menimbulkan penyimpangan. Sementara cara yang ketiga cara yang tidak kondusif bagi independensi anggota ahl al-hall wa al-'aqd untuk bersikap kritis terhadap penguasa, karena ia diangkat oleh kepala negara.

2. Kedudukan, Syarat dan Dasar Hukum *Ahl al-Halli Wa al-Aqdi*

a. Kedudukan ahl al-hall wa al-'aqd

Ahl al-halli wa al-'aqdi mempunyai kedudukan yang penting dalam pemerintahan Islam. Antara khalifah dan *ahl al-halli wa al-'aqdi* bekerjasama dalam menyelenggarakan pemerintahan yang baik demi kemaslahatan umat. Kedudukan *ahl al-halli wa al-'aqdi* dalam pemerintahan adalah sebagai wakil rakyat yang salah satu tugasnya adalah memilih khalifah dan mengawal khalifah menuju kemaslahatan umat.⁴⁶ Dengan kata lain, kedudukan *ahl al-halli wa al-*

⁴⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Grup, 2014), h. 165.

⁴⁶ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah ajaran sejarah dan pemikiran*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), h. 70.

'aqdi dalam pemerintahan adalah sebuah lembaga yang mempunyai tugas dan wewenang sendiri tanpa adanya campur tangan atau intervensi dari khalifah.

Al-Maududi mengharuskan adanya lembaga yang berfungsi sebagai pengukur dan pemutus perkara yang harus selalu berpedoman kepada kitab Allah dan sunah Rasul secara ketat. Selanjutnya, al-Maududi mengemukakan tiga lembaga penting yang rakyat harus memberikan ketaatan terhadap negara melalui peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh ketiga lembaga atau badan tersebut, yaitu lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Menurut al-Maududi, lembaga legislatif adalah lembaga yang berdasarkan terminologi fikih disebut dengan lembaga penengah dan pemberi fatwa atau sama dengan *ahl al-halli wa al-'aqdi*.⁴⁷ Dalam memformulasikan hukum, lembaga ini harus dibatasi dengan batasan-batasan Allah dan RasulNya dan tidak boleh bertolak belakang dengan legislasi yang ditetapkan Allah dan Rasul walaupun rakyat menghendakinya. Begitu juga tidak seorang muslimpun memberi dan memutuskan persoalan sesuai dengan pendapatnya sendiri yang tidak sejalan dengan ketentuan Allah dan Rasul. Lebih tegas lagi ia menyatakan bahwa orang-orang yang membuat keputusan tidak berdasarkan al-Qur'an

⁴⁷ Abu A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi sistem politik islam*, Asep Hikmat (Bandung: Mizan, 1995), h. 245.

termasuk orang-orang kafir. Dengan kata lain, semua bentuk legislasi harus mencerminkan semangat atau jiwa dari undang-undang dasar al-Qur'an dan hadis.

b. Syarat-syarat ahl al-hall wa al-'aqd

Menurut al-Maududi, *ahl al-halli wa al-'aqdi* atau majelis *shura* terdiri dari warga negara yang beragama Islam, dewasa, dan laki-laki, yang terhitung saleh serta cukup terlatih untuk dapat menafsirkan dan menerapkan syariat dan menyusun undang-undang yang tidak bertentangan dengan al- Qur'an dan sunah nabi. Jadi, wanita tidak diperkenankan duduk dalam jabatan majelis *shura*.

Menurut al-Maududi, mengenai pemilihan kaum wanita untuk badanbadan legislatif, hal ini mutlak bertentangan dengan jiwa dan ajaran Islam dan hanya peniruan buta terhadap barat. Menurut Islam, politik dan administrasi (pemerintahan) aktif bukanlah bidang kegiatan kaum wanita tetapi berada di bawah lingkup tanggung jawab kaum pria. Namun, harus diingat bahwa pernyataan ini hanya merupakan pandangan pribadi al-Maududi. Masalah mengenai peranan wanita dalam politik masih merupakan masalah kontroversial.⁴⁸

⁴⁸ Ibid, h. 346.

Cara yang tepat untuk memecahkan masalah ini adalah dengan membentuk dewan terpisah yang anggota-anggotanya terbatas untuk kaum wanita saja dan yang kesemuanya dipilih oleh para pemilih wanita. Fungsi utama dari dewan ini adalah menjaga urusan-urusan khusus wanita seperti pendidikan wanita, rumah sakit wanita, dsb. Tentu saja, dewan ini perlu diberi hak untuk mengkritik masalah-masalah yang menyangkut kesejahteraan umum bangsa. Selanjutnya, dewan ini harus diajak bermusyawarah oleh badan-badan legislatif mengenai masalah-masalah yang menyangkut kesejahteraan kaum wanita.

Selain itu, al-Maududi juga memberikan syarat untuk jabatan khalifah atau kepala negara, untuk keanggotaan majelis *shura*, atau untuk jabatan-jabatan lain yang penting, jangan dipilih orang-orang yang yang mencalonkan diri untuk jabatan tersebut atau mereka yang berupaya untuk menduduki jabatan-jabatan tersebut. Kemudian, anggota majelis *shura* tidak dibenarkan terbagi menjadi kelompok-kelompok atau partai-partai. Masing-masing anggota majelis harus mengemukakan pendapatnya yang benar secara perorangan. Islam melarang anggota majelis terbagi dalam partai-partai dan melarang mereka mendukung pendapat partai masing-masing tanpa melihat apakah pendapat itu benar ataupun salah.

Berbeda dengan al-Maududi, Muhammad Rasyid Ridha menyatakan bahwa untuk menjadi *ahl al-halli wa al-'aqdi*, mereka harus memenuhi dua syarat yaitu berilmu dan mampu berjihad. Namun, pendapat ini menjadi tidak jelas karena ia tidak menjelaskan tentang bagaimana mekanisme pengangkatan mereka.

Dalam bahasa lain *ahl al-halli wa al-'aqdi* dikenal sebagai dewan pemilih. Dewan pemilih yang bertugas memilih imam (khalifah) bagi umat tersebut memiliki kriteria-kriteria legal yang harus mereka dimiliki yaitu.⁴⁹

- a. Adil dengan segala syarat-syaratnya.
- b. Ilmu yang mampu membuatnya mampu mengetahui siapa yang berhak menjadi imam (khalifah) sesuai dengan kriteria-kriteria yang legal.
- c. Wawasan dan sikap bijaksana yang membuatnya mampu memilih siapa yang paling tepat menjadi imam (khalifah) dan paling efektif serta paling ahli dalam mengelola semua kepentingan.

Di antara hal yang jelas dalam syarat *ahl al-halli wa al-'aqdi* adalah spesialisasi mereka sebagai berikut:

⁴⁹ Imam al-Mawardi, *al-Ahkam as-Sulthaniyyah* (Jakarta: PT. Darul Falah, 2006), h. 3.

- a. Membaiat (menobatkan) orang yang menurut mereka mampu untuk memegang tongkat kepemimpinan.
- b. Melakukan ijtihad dalam hukum-hukum untuk mencapai kesepakatan (ijmak).

Spesialisasi pertama menuntut adanya syarat mempunyai pemikiran dan kebijaksanaan, sedangkan spesialisasi yang kedua menuntut adanya syarat mempunyai pengetahuan tentang perundang-undangan dan cukup mengenal kemaslahatan rakyat. Hal tersebut memasukkan mereka ke dalam kelompok para mujtahid, artinya bahwa kedudukan *ahl al-halli wa al-'aqdi* dapat dipandang sebagai tugas perundang-undangan yang menuntut adanya pengenalan terhadap hukum-hukum fatwa dan pengambilan hukum dalam masalah-masalah umum seperti masalah keamanan dan ketakutan.

Syarat-syarat *ahl al-halli wa al-'aqdi* yang disebutkan oleh para fukaha termasuk dalam politik substansial yang tunduk dengan kemaslahatan, berbeda-beda sesuai dengan perbedaan zaman. Apabila ada yang mengira bahwa ini adalah termasuk dalam syariat umum dan lazim bagi umat sampai hari kiamat, maka sebenarnya tidaklah demikian. Syarat-syarat ini termasuk salah satu pemahaman fleksibel dan tidak terbatas yang harus selalu diperbaharui sesuai

dengan perubahan kondisi dan zaman. Ia bukan termasuk agama, juga bukan termasuk dasar-dasarnya yang tidak bisa berubah.

c. Dasar hukum *Ahl al-hall wa al-'aqd*

Al-Qur'an dan sunah sebagai dua sumber perundang-undangan Islam tidak menyebutkan *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* atau Dewan Perwakilan Rakyat, namun sebutan itu hanya ada di dalam *turats* fikih kita di bidang politik keagamaan dan pengambilan hukum substansial dari dasar-dasar menyeluruh, maka dasar sebutan ini di dalam al-Qur'an yang disebut dengan *uli al- amri* dalam firman Allah Swt.:

مُ الْأَمْرِ مِنْكَ وَأُولَى رَسُولٍ أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا اللَّهَ

Taatilah Allah dan taatilah rasul -Nya, dan *uli al-amri* di antara kamu.

(QS. Al Nisa: 59)

Juga dalam firmanNya:

مِنْهُمْ نَبِطُونَهُ يَسْتَبِينُ لِيَا الْعَلَمَةَ الْأَمْرُ مِنْهُمْ أُولَى وَإِلَى الرَّسُولِ إِلَى وَلَوْ رُدُّوهُ

Dan kalau mereka menyerahkannya kepada rasul dan *uli al-amri* di antara mereka, tentulah orang-orang yang ingin mengetahui kebenarannya (akan dapat) mengetahuinya dari mereka (rasul dan *uli al-amri*). (QS. al- Nisa: 83)

Dengan demikian, fikih politik Islam telah menciptakan satu bentuk musyawarah di masa awal timbulnya daulat Islamiah, sebagaimana ia juga telah menciptakan satu bentuk konstitusi yang dikenal dengan konstitusi Madinah (*Madinah charter/* piagam Madinah). Bentuk musyawarah itu tidak lain adalah apa yang kita kenal dengan istilah *ahl al-halli wa al-'aqdi* atau Dewan Perwakilan Rakyat atau *ahl al-ikhtiyar* di masa awal Islam. Di mana kelompok ini telah dipercaya oleh rakyat karena keilmuan dan kecendekiawanan serta keikhlasan mereka. Juga karena keseriusan mereka dalam membuat hukum-hukum yang diperlukan, baik yang berkenaan dengan peraturan sipil, politik dan administratif. Mereka termasuk dalam ranah *uli al-amri* yang Allah Swt wajibkan bagi kita untuk menaati mereka⁵⁰

Kebutuhan akan dibentuknya lembaga *ahl al-halli wa al-'aqdi* memang sangat penting dalam birokrasi pemerintahan. Para ahli fikih siyasah menyebutkan alasan pentingnya pembentukan majelis *shura* ini. Pertama, rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dimintai pendapatnya tentang masalah kenegaraan. Kedua, secara individual rakyat tidak mungkin berkumpul dan bermusyawarah secara keseluruhan dalam satu tempat.

Ketiga, musyawarah hanya mungkin dilakukan jika pesertanya terbatas. Keempat, kewajiban amar makruf nahi mungkar hanya bisa dilakukan apabila

⁵⁰ Farid Abdul Khaliq, Fiqih Politik Islam, (Jakarta: Amzah, 2005), h. 82-83.

ada lembaga yang berperan menjaga kemaslahatan antara pemerintah dengan rakyatnya. Kelima, ajaran Islam sendiri memerintahkan perlunya pembentukan lembaga musyawarah, sebagaimana yang tertera di dalam al- Qur'an surah al-Syura ayat 38 dan Ali Imran ayat 159.

d. Tugas dan Fungsi *Ahl al-Halli Wa al-Aqdi*

Ahl al-hall wa al-'aqd sebagai majelis syura dan perwakilan rakyat juga mempunyai tugas dan fungsi tertentu. Sebagaimana yang dikemukakan oleh al-maududi ahl al-hall wa al-'aqd atau majelis syura mempunyai beberapa tugas yaitu:⁵¹

1. Merumuskan dalam peraturan perundang-undangan petunjuk-petunjuk yang secara jelas telah didapatkan dalam al-Qur'an dan hadis serta pelaturan pelaksanaannya.
2. Jika terdapat perbedaan penafsiran terhadap ayat al-Qur'an atau hadis, maka memutuskan penafsiran mana yang ditetapkan.
3. Jika tidak terdapat petunjuk yang jelas, menentukan hukum dengan memperhatikan semangat atau petunjuk umum dari al-Qur'an dan hadis.

⁵¹ Munawir Sjadzali, Islam dan Hukum Tata Negara, (Jakarta Pusat:UI Press 2011),h.169.

4. Dalam hal sama sekali tidak terdapat petunjuk-petunjuk dasar, dapat saja menyusun dan mengesahkan undang-undang, asalkan tidak bertentangan dengan huruf maupun jiwa syariat.

Lembaga yang disebut *ahl al-h}alli wa al-‘aqdi* bertugas untuk memberi nasihat kepada kepala negara mengenai masalah-masalah hukum, pemerintahan dan kebijaksanaan negara. Dalam masalah penting negara, seperti perumusan kebijaksanaan atau pemberian peraturan-peraturan dalam berbagai masalah pemerintahan atau hukum, khalifah mau tidak mau harus berkonsultasi dengan *ahl al h}alli wa al-‘aqdi*.

Ahl al-h}alli wa al-‘aqdi memiliki tugas dan fungsi untuk mengkaji perkara-perkara umum atas dasar musyawarah antara anggotanya untuk mencari kata sepakat dalam suatu hal yang dapat mewujudkan kemaslahatan dan menjauhkan dari kerusakan. Adapun tugas kedua dari *ahl al-h}alli wa al-‘aqdi* adalah menunaikan kewajiban amar makruf nahi munkar sebagai fardu kifayah, dan tugas pengawasan atas para pejabat merupakan satu cabang dari kewajiban ini yang pada intinya mengingkari atau memberikan teguran keras kepada para pejabat dengan adanya indikasi tindakan mungkar mereka, yang mencakup pelanggaran atas hak-hak Allah, untuk mencegah kemungkinan terjadinya kemungkaran ini.

e. Konsep pengawasan dalam siyasah dusturiyah

Istilah “pengawasan” yang dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Pengawasan pada hakikatnya adalah suatu tindakan menilai apakah telah berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan. Dengan pengawasan akan ditemukan kesalahan-kesalahan yang akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan yang sama terulang lagi.⁵²

Dalam syariat islam terdapat Teori Hisbah, teori Hisbah ialah menyuruh kebaikan jika terbukti kebaikan ditinggalkan (tidak diamalkan), dan melarang dari kemungkaran jika terbukti kemungkaran dikerjakan. Allah Ta’ala berfirman

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْعُرْفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ﴿١٠٤﴾

Artinya : Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar merekalah orang-orang yang beruntung.

Qs. Ali Imran : 104

⁵² Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan PTUN di Indonesia*. (liberty: Yogyakarta 2007), hlm. 37.

Dari uraian tersebut dapat diketahui bahwa kekuasaan Wilayat al Hisbah ini hanya terbatas pada pengawasan terhadap penunaian kebaikan dan melarang orang dari kemungkaran. Menyuruh kepada kebaikan yang terkait dengan hak hak Allah. Adanya Instansi ini sebenarnya adalah sangat positif dan perlu dukungan dari semua pihak. Terutama ketika budaya *amar ma'ruf nahi munkar* semakin hilang dikalangan masyarakat.

Kunci kesuksesan Wilayat Al Hisbah nantinya akan terlihat ketika masyarakat dengan kesadaran keagamaan yang tinggi terwujud, yaitu dengan masyarakat dengan standar moral yang tinggi, keunggulan akhlak, dan menaati perkara-perkara yang sudah diwajibkan atau dilarang oleh syari'at. Tetapi, ketika masyarakat kembali merajalela perbuatan amoral merebak, masyarakat berlaku curang, menipu, dan memakan riba maka jelas. wilayat al-Hisbah tidak berperan dengan sempurna. Wilayat al-Hisbah tidak berperan dengan sempurna. Wilayat al-Hisbah, juga aparat pemerintah lainnya telah gagal menumbuhkan kesadaran melaksanakan syari'at.

Pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Dengan pengawasan melekat diusahakan terhindar dari penyimpangan pelaksanaan, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan. Hal tersebut berarti

bahwa Pengawasan melekat lebih bermanfaat pencegahan terhadap penyimpangan.

BAB III

GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

A. Gambaran Umum Kabupaten Dairi

1. Letak Dan Keadaan Geografis

Kabupaten dairi mempunyai luas wilayah 1.927,80 kilometer persegi atau sekitar 2,64 persen dari luas keseluruhan wilayah provinsi Sumatera Utara dengan ibu kota Sidikalang. Sebagian besar kabupaten Dairi terdiri dari dataran tinggi yang terletak antara 2°15-00' - 3°00'00'' Lintang utara dan 98°00'-98°30' dengan ketinggian 700-1.250 meter di atas permukaan laut.⁵³

Batas-batas wilayah kabupaten Dairi adalah sebagai berikut.

- a. Sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Aceh Tenggara dan Karo,
- b. Sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Samosir dan Danau Toba,
- c. Sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Pakpak Bharat,

⁵³ Badan Perpustakaan, *Arsip dan Dokumentasi Provinsi Sumatera Utara, Mengenal Nusantara Provinsi Sumatera Utara*, (Bekasi: Sari Ilmu Pratama, 2009), hal. 140.

d. Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Aceh Selatan (Provinsi NAD),

2. Iklim

Keadaan tanah di kabupaten dairi umumnya bergunung-gunung dan berbukit-bukit dengan kemiringan yang bervariasi, dan iklimnya adalah hujan teropis. Musim hujan yang paling berpengaruh biasanya terjadi pada bulan Januari, April, Mei, September, November, dan Desember setiap tahunnya. Suhu udara berkisar antara 18⁰C-29⁰C, jadi cukup sejuk, dan sekali-sekali terasa cukup dingin.

3. Wilayah Administratif

Dari berbagai informasi yang dihimpun, pemerintahan di kabupaten dairi telah ada sejak masa penjajahan belanda (sekitar 1852 s/d1942) dengan struktur pemerintahan sbb: Raja Ekuten (Takal Aur) sebagai pemimpin satu Suak, pertaki sebagai pemimpin satu kuta (kampung), dan Sulang Silima sebagai pembantu pertaki. Sesuai dengan struktur tersebut, Dairi dibagi dalam 5 Suak, yakni Simsim, Keppas, pegagan (dan Karo Kampung), Boang, dan Kelasan

Pada zaman penjajahan belanda, struktur pemerintahan berubah. Dairi menjadi satu onder afdeling yang di pimpin oleh seorang Controleur dan di bantu oleh seorang demang. Daerah Dairi landen menjadi bagian dari Asisten

Residen Batak Landen yang berpusat di Tarutung. Untuk kelancaran pemerintahan, dairi dibagi menjadi 3 onderdistrik yakni onderdistrik Van pakpak, onderditrik Van simsim, dan onderdistrikVan Karo Kampung , Pada waktu jepang, struktur pemerintahan ini tetap , hanya namanya di ganti, Setelah kemerdekaan , dibentuk Komite Nasional Daerah Dairi untuk mengatur pemerintahan.

Ketika menghadapi agresi Belanda, Residen Tapanuli yakni Dr. Ferdinan Lumban Tobing selaku Gubernur Militer Sumatera Timur dan Tapanuli Selatan menetapkan Tapanuli menjadi 4 kabupaten tertanggal 12 september 1947, yaitu Silindung Humbang, Toba samosir, dan Dairi. Pembagian ini berlaku sejak 1 Oktober 1947 dan tanggal ini kemudian di anggap menjadi hari jadi Kabupaten Dairi

Sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1948, semua kabupaten kembali dilebur , akibat nya kabupaten dairi menjadi bagian dari kabupaten Tapanuli utara. Ketentuan ini berlaku sejak 1 april 1950. Sejak itu masyarakat Dairi berjuang agar dairi menjadi daerah otonom. Pada tanggal 28 Agustus 1958, Gubernur KDH Sumatera Utara menetapkan Dairi menjadi wilayah administratif,langsung berurusan dengan Propinsi.ahirnya, Dairi baru resmi menjadi daerah otonom berdasarkan peraturan pemerintah Pengganti

Undang-undang(perpu) No. 4 Tahun 1964 tentang pembentukan Kabupaten Dairi. Hal ini berlaku surut sejak tanggal 1 Januari 1964

Sejak tahun 1947, Kabupaten dairi telah di pimpin oleh sejumlah bupati. Sekarang ini jabatan bupati di percayakan kepada KRA Johnny Sihotang Adi negoro. Yang dipilih oleh rakyat melalui pilkada untuk periode 5 tahun mendatang. Daftar nama-nama

Secara administratif kabupaten dairi terbagi atas 15 kecamatan, 8 kelurahan, 134 desa pada tahun 2008. Sesuai dengan penomoraan pada gambar peta kabupaten Dairi pada halaman sebelumnya, secara berturut-turut kecamatan-kecamatan yang terdapat di kabupaten Dairi adalah sebagai berikut.

- 1) Kecamatan Sidikalng
- 2) Kecamatan Berampu
- 3) Kecamatan Parbuluan
- 4) Kecamatan Sumbul
- 5) Kecamatan Silima Pungga-Pungga
- 6) Kecamatan Lae Parira
- 7) Kecamatan Siempat Nempu
- 8) Kecamatan Siempat Nempu Hulu
- 9) Kecamatan Siempat Nempu Hilir

- 10) Kecamatan Tiga Lingga
- 11) Kecamatan Gunung Sitember
- 12) Kecamatan Pegagan Hilir
- 13) Kecamatan Tanah Pinem
- 14) Kecamatan Silahisabungan
- 15) Kecamatan Sitinjo

4. Penduduk

Jumlah penduduk Kabupaten Dairi tahun 2006 sebanyak 267.629 jiwa yang terdiri dari 133.426 jiwa penduduk laki-laki dan sebanyak 134.203 jiwa penduduk perempuan dengan rasio jenis kelamin sebesar 99,42 persen dan kepadatan penduduk sebesar 139 jiwa per kilometer persegi. Jumlah rumah tangga sebesar 4,38. Pada tahun 2008 jumlah penduduk menjadi 277.525 jiwa. Dengan luas wilayah sekitar 1.927,80 kilometer persegi, maka tingkat kepadatan penduduk adalah 144 jiwa perkilometer persegi.⁵⁴

Berbeda dengan penduduk di Kabupaten Pakpak Bharat yang relatif heterogen. Artinya, di kabupaten ini terdapat hampir semua suku yang ada di Sumatera utara. Selain suku yang ada di Sumatera Utara, Selain auku

⁵⁴ Badan Perpustakaan, *Arsip dan Dokumentasi Provinsi Sumatera Utara, Mengenal Nusantara Provinsi Sumatera Utara*, (Bekasi: Sari Ilmu pratama,2009), hal. 142.

pakpak,terdapat juga suku lain seperti Suku Batak toba,Karo, Simalungun, Jawa, Cina, Aceh, dalam jumlah yang kecil. Mengenai agama pun tidak ada yang terlalu dominan Agama kristen memang masih mayoritas, tetapi jumlah ummat islam pun cukup banyak,dan ada pula ummat pemeluk agama lain.

5. Sarana Pendidikan

Sebagai kabupaten induk dari Pakpak Bharat ,tingkat pendidikan di kabupaten ini jauh lebih maju. Menurut data BPS Propinsi Sumatera Utara tahun 2007 jumlah Sekolah dasar di kabupaten Dairi tercatat sebanyak 257 unit. Dengan jumlah murid sebanyak45,153 siswa. Jumlahguru tercatatsebanyak 2.250 orang.sehingga setiap guru rata-rata mengajar 20 siswa. Sedangkan jumlah sekolah lanjut Tingkat Pertama(SLTP) sebanyak 50 unit . dengan jumlah murid sebanyak 18,001 siswa dan guru sebnayak 999 orang . Setiap guru rata-rata mengajar 18 siswa

Di jenjang pendidikan menengah , jumlah SMU tercatat sebanyak 30 unit, dengan jumlah murid sebanyak 9.216 siswa dan guru sebanyak 751 orang. Setiap guru rata-rata mengajar 12 siswa. Sekolah Menengah kejuruan tercatat sebanyak 10 unit, dengan jumlah murid sebanyak 1.602 siswa dan guru sebanyak 256 orang.Di jenjang pendidikan tinggi. Di kabupaten ini sudah ada akademi keperawatan

6. Sarana Kesehatan

Prasarana kesehatan dikabupaten dairi relatif cukup memadai, hanya saja belum belum tersebar secara merata ke desa-desa. Secara umum, di kabupaten ini terdapat satu rumah sakit pemerintah(RSUD) di ibukota kabupaten, dan satu rumah sakit swasta. Selain itu terdapat 18 puskesmas, 118 puskesmas pembantu, 16 balai pengobatan, 499 posyandu

Perihal tenaga medis ,dikabupaten ini sebetulnya masih kurang . Jumlah tenaga dokter yang tersedia diseluruh kabupaten ada sebanyak 34 orang, perawat 309 orang, dan bidan 135 orang. Jumlah apotek hanya ada 7 buah, dengan tenaga apoteker sebanyak 7 orang dan sarjana non-medis 14 orang. Penyuluhan kesehatan memang terus digalakan sehingga tingkat kesadaran masyarakat akan pentingnya kesehatan, termasuk mengenai KB, akan semakin baik.

7. Perekonomian

Kabupaten yang dikenal sebagai negeri seribu bukit dan gunung ini sebagian besar penduduknya menguntungkan hidup pada pertanian. Sepanjang sejarah Dairi, pertanian menjadi sumber penghidupan yang tak tergantikan bagi penduduk. Keunggulan pertanian sudah berlangsung selama bertahun-tahun tanpa mengalami pergeseran yang berarti. Sektor pertanian telah menjadi

penyumbang terbesar pada kegiatan ekonomi, khususnya tanaman pangan dan perkebunan.

Kabupaten Dairi merupakan salah satu daerah di Sumatera utara yang berhawa sejuk. Sebagian besar daratan dairi merupakan daerah perbukitan yang subur, sikap dasar masyarakat yang sudah terbiasa hidup bercocok tanam dengan beragam komoditas menjadi faktor penggerak kegiatan ekonomi rakyat berbasis pertanian, selain sebagai penghasil kopi yang sudah sejak dulu menjadi trademark, Kabupaten Dairi juga ingin tampil sebagai setara tanaman pangan.

a. pertanian

kawasan pertanian andalan di kabupaten dairi tersebar secara merata disemua wilayah tanaman jagung yang menghijau terhampar luas sejauh mata memandang Kabupaten ini memang merupakan salah satu penghasil jagung terbesar di Sumatera utara. Hasil panen jagung tahun 2006 sebesar 87.204 ton, dari lahan panen seluas 25.645 hektar merupakan yang terbesar ketiga setelah kabupaten Simalungun dan Karo. Demikian pula hasil panen kacang tanah sebesar 2.225 ton, dari lahan panen sebesar luas 1.984 hektar, merupakan yang terbesar ketiga di Sumatera Utara setelah kabupaten Simalungun, dan Tapanuli Utara

b. Perkebunan

Sebutan sebagai negeri kopi, barang kali masih layak disandang oleh kabupaten dairi. Tanaman perkebunan di kabupaten ini masih didominasi oleh tanaman perkebunan kopi. Daerah perbukitan yang berhawa sejuk ini memang sangat cocok untuk tanaman perkebunan kopi

Produksi perkebunan kopi rakyat jenis arabika 2007 mencapai 9.437 ton, dari lahan tanaman seluas 10.118 hektar. Jumlah produksi tersebut merupakan yang terbesar di Sumatera Utara. Demikian pula produksi perkebunan kopi robusta. Dari lahan tananman seluas 10.047 hektar, Dihasilkan kopi robusta sebesar 2.847 ton. Jumlah tersebut juga merupakan yang terbesar di Sumatera Utara.

Produksi kopi dairi, yang sejak lama di kenal sebagai kopi Sidikalang, sebagian besar di jual keluar wilayah, terutama Medan dan Lampung. Jenis kopi ini kini harus bersaing dengan kopi impor dari Vietnam yang kualitasnya umumnya lebih bagus. Untuk menghadapi situasi tersebut, kini dikembangkan kopi arabika organik, untuk meningkatkan kualitas produksi. Dengan kualitas yang lebih unggul diharapkan nilai jualnya akan lebih tinggi.

Terobosan lain yang dilakukan adalah mengembangkan tanaman perkebunan alternatif. Tanaman yang dipilih adalah gambir. Jenis tanaman

perkebunan ini hanya dibudidayakan oleh tiga daerah, yaitu Kabupaten Limapuluh koto di Sumatera Barat, Kabupaten Dairi, dan pemekaranya Kabupaten Pakpak Bharat di Sumatera Utara. Penjajagan awal yang dilakukan di luar negeri memberikan informasi bahwa lidia masih membutuhkan pasokan gambir yang cukup besar. Peluang yang ada tidak mungkin disis-siakan. Produksi gambir terus meningkat dari 309 ton pada tahun 2003 menjadi 728 ton pada tahun 2006. Hampir semua produksi gambir di Sumatera Utara berasal dari Kabupaten dairi dan Kabupaten pemekaranya, yaitu Pakpak Bharat.

Keinginan pemda untuk menjadikan daerah ini sebagai sentra utama penghasil pertanian nampaknya benar-benar diwujudkan, bukan hanya kopi dan gambir yang hasilnya paling besar di Sumatera Utara. Komoditas perkebunan lain, seperti kemiri, jahe, dan lada juga menjadi unggulan kabupaten ini. Produksi kemiri tahun 2007 mencapai 7.556 ton, dari lahan tanaman seluas 3.518 hektar. Produksi lada mencapai 48 ton dari lahan seluas 78 hektar. Jumlah kedua produksi komoditas tersebut merupakan yang terbesar di Sumatera Utara. Hasil panen jahe sebesar 888 ton, dari lahan seluas 112 hektar merupakan yang terbesar kedua setelah Tapanuli Utara.

c. perindustrian

Kemajuan dairi nampaknya tidak akan lepas dari pertanian. Meski demikian pengembangan industri dapat memberi nilai tambah terhadap hasil

pertanian dan dapat memicu peningkatan produksi dan kualitas hasil pertanian. Oleh karena itu, di sidikalang mulai dibangun beberapa industri pengolahan komoditas pertanian. Industri yyang dibangun antara lain memproduksi tentang goreng untuk memasuk kebutuhan dalam negeri, Dan mengolah jagung, serta serat rami.dengan adanya industri pengolahan tersebut, hasil pertanian yang melimpah di dairi, seperti jagung misalnya, dapat ditampung dan di olah di daerah sendiri.selama ini produksi jagung disalurkan keindustri pekan ternak di medan. Industri lain yang dibangun bergerak dibidang pengeringan dan pengalengan produk hortikultura untuk melayani ekspor ke jepang,

Industri pengolahan yang di bangun di dairi dimaksudkan sebagai inti, sedangkan petani dilibatkan sebagai plasma.karena itu keterlibatan dinas terkait sangat di perlukan untuk memberikan penyuluhan, pembinaan petani dan penanganan pasca panen.

8. Pariwisata

Sebagian besar wilayah Kabupaten Dairi merupakan dataran tinggi yang berbukit-bukit, daerah ini juga memiliki panaroma alam yang indah. Salah satu objek wisata yang terkenal di daerah ini adalah''Taman Wisata Iman''yang terletak dibukit setinjo. 10 kilometer dari Sidikalang

Objek wisata ini bernuansa pluralis dan universal, dan tidak hanya menyangkut satu agama tertentu. Berada diatas areal seluas 130.000 meter persegi, dikelilingi hutan pinus dan diapit dua aliran sungai. Di taman wisata iman ini pengunjung dapat melihat sederatan patung nabi-nabi sebagai mana diceritakan dalam Alkitab. Sesuai dengan tujuannya, ditaman ini terdapat Representasi dari kelima agama yang di Indonesia.

Gedung pertama yang akan dijumpai di gerbang utama vihara Buddha yang besar dan megah. Ada juga patung Abraham (Nabi Ibrahim) yang sedang mempersembahkan kurban kepada Allah dan Nabi Musa saat menerima sepuluh perintah Allah. Kemudian, ada Gua Bethlehem, 14 perhentian Jalan Salib, Gua Maria, Bukit Golgotha, Gereja, Kuil Hindu, Lapangan manasik Haji, lingkungan Masjid yang dilengkapi dengan penginapan, ruang pertemuan, perpustakaan, dsb.

Selain Taman Wisata Iman, di Kabupaten Dairi masih ada sejumlah objek wisata yang menarik, antara lain Pantai Danau Toba, air terjun Lae Renun, Letter "S", dan Museum Sidikalang. Untuk menunjang kegiatan wisata, di daerah ini tersedia sejumlah sarana akomodasi berupa hotel bintang dan hotel melati.

9. Perhubungan dan Komunikasi

Prasarana jalan di kabupaten ini pada tahun 2007 sepanjang 1.481 kilometer terdiri dari jalan negara 160 kilometer, dan jalan kabupaten 1.321 kilometer. Yang sudah di aspal 644 kilometer, jalan kerikil 244 kilometer, jalan tanah 433 kilometer. Dilihat dari kondisinya, jalan yang berkondisi baik 225 kilometer, kondisi sedang 270 kilometer, kondisi rusak 148 kilometer.

Fasilitas telepon sudah tersedia di hampir semua kecamatan, baik kantor-kantor maupun rumah. pada umumnya masyarakat di kabupaten dairi pun telah menggunakan telepon genggam (handphone). Kantor pos pun masih beroperasi mengurus surat-surat serta paket pos dalam negeri maupun luar negeri.

B. Gambaran Umum DPRD Kabupaten Dairi

DPRD merupakan representasi rakyat daerah menjembatani kepentingan antara pemerintah daerah dengan rakyat dan mengusahakan kesepakatan maupun dukungan terhadap sistem politik secara keseluruhan maupun terhadap kebijakan spesifik tertentu. DPRD adalah mitra pemerintah daerah dengan memberikan atau mengusahakan dukungan yang diperlukan dalam rangka

optimalisasi otonomi daerah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵⁵

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dairi sebagai badan legislatif daerah di Kabupaten Dairi yang dipilih pada pemilu 2014 lalu. DPRD Kabupaten Dairi yang diketuai oleh Sabam Sibarani memiliki visi, misi, tugas pokok dan fungsi sebagai berikut:

Visi:

Visi sekretariat DPRD Kabupaten Dairi adalah “terwujudnya pelayanan prima terhadap pimpinan dan Anggota DPRD Dairi”

Hakikat yang terkandung dalam visi dimaksud sebagai berikut:

1. Pelayanan yang cepat dan tepat waktu;
2. Sarana dan Prasarana tersedia;
3. Disiplin aparatur meningkat
4. Peningkatan kapasitas lembaga perwakilan rakyat daerah

Misi:

Misi sekretariat DPRD Kabupaten Dairi dalam mewujudkan visinya adalah:

⁵⁵ Sekretariat DPRD Kabupaten Dairi, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten*

1. Meningkatkan pelayanan terhadap anggota DPRD;
2. Meningkatnya sarana dan prasarana kebutuhan anggota DPRD;
3. Meningkatnya disiplin aparatur untuk pelayanan kerja;
4. Meningkatnya kapasitas lembaga perwakilan rakyat daerah;

Tugas pokok

Berdasarkan peraturan daerah kabupaten Dairi nomor 03 tahun 2008 tentang pembentukan organisasi dan tata kerja sekretariat daerah dan sekretariat DPRD kabupateaan Dairi (lembaran daerah kabupaten dairi tahun 2008 nomor 03 tambahan lembaran daerah nomor 126) pada bab II pasal 44 berbunyi “sekretariat DPRD mempunyai tugas pelayanan kepada anggota DPRD”.

Fungsi

1. Penyelenggaraan Administrasi kesekretariatan DPRD
2. Penyelenggaraan Administrasi keuangan DPRD
3. Penyelenggaraan Rapat-rapat DPRD
4. Penyusunan risalah persidangan DPRD.
5. Penyediaan dan pengoordinasian tenaga ahli yang di perlukan oleh

DPRD

DPRD kabupaten Dairi yang dikatuai oleh Sabam Sibarani terdiri dari 32 orang anggota dewan yang dibagi menjadi 6 fraksi, yaitu fraksi Golkar, Hanura,

PDI Perjuangan, Gerindra, PAN, dan Nasdem. Selain dibagi menjadi 6 fraksi DPRD kabupaten Dairi dibagi menjadi 3 komisi yakni, Komisi A yang membidangi pemerintahan diketuai oleh Subhan Manik, Komisi B yang membidangi prekonomian dan pembangunan diketuai oleh Carles Tamba dan Komisi C membidangi keuangan dan kesejahteraan rakyat diketuai oleh Binsar Sinaga.⁵⁶

⁵⁶ Sekretariat DPRD Kabupaten Dairi, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten*

BAB IV

**ANALISIS FIQIH SIYASAH TENTANG FUNGSI PENGAWASAN TERHADAP
PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH
KABUPATEN DAIRI**

**A. Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Pengelolaan
Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Dairi**

Pengawasan pada hakikatnya adalah suatu tindakan menilai apakah telah berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan atau tidak. Dengan pengawasan akan ditemukan kesalahan-kesalahan yang akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan yang sama terulang lagi.

Pengawasan merupakan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sesuai pasal 42 Ayat (1) butir c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yaitu “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, anggaran pendapatan belanja daerah, kebijakan pemerintah daerah

dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah”.⁵⁷

Berdasarkan fungsi pengawasan yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), diharapkan DPRD kabupaten Dairi mampu memainkan perannya secara optimal mengemban fungsi pengawasan terhadap pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Tujuannya agar terwujudnya pemerintahan daerah yang, bersih, dan terbebas dari berbagai praktek yang berdedikasi Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).

Menurut Mardiasmo ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, pemeriksaan. Pengawasan mengacu pada tingkat atau kegiatan yang dilakukan di luar pihak eksekutif yaitu masyarakat dan DPRD. Untuk mengawasi kinerja pemerintahan, pengendalian adalah mekanisme yang dilakukan oleh pihak eksekutif untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan audit merupakan kegiatan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa

⁵⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *Tentang Pemerintah Daerah*, Pasal 42 ayat (1).

apakah hasil kinerja pemerintahan daerah telah sesuai dengan standar atau kriteria yang ada.⁵⁸

Keberhasilan mewujudkan pemerintahan yang bersih membutuhkan peran serta yang aktif dan positif dari seluruh anggota masyarakat. Dalam hubungan ini, kontrol sosial menjadi sangat penting dalam upaya mengawasi atas pelaksanaan anggaran agar benar-benar sesuai dengan peraturan daerah yang telah ditetapkan. Untuk itu, dalam pelaksanaan anggaran daerah harus diciptakan hubungan yang harmonis antara pemerintah daerah (eksekutif) dan masyarakat yang diwakili oleh DPRD (legislatif) sebagai mitra kerja yang saling melengkapi.

Hubungan antara legislatif dengan eksekutif kabupaten Dairi, kalau secara hubungan dapat dikatakan baik menurut carles ginting(anggota DPRD kabupaten Dairi) tapi pada saat dinas tugas tentu kadang-kadang ada perbedaan seperti perbedaan pendapat dan itu hal yang sering terjadi dan wajar karna fungsi kita kan pengawasan tapi kalau secara hubungan tentu baik.⁵⁹

⁵⁸ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2002), h. 219.

⁵⁹ Wawancara Pribadi dengan Carles Ginting, Sidikalang Kab. Dairi: Kantor DPRD, 03 Desember 2018.

Hubungan antara DPRD dengan pemerintahan Kabupaten Dairi, hubungannya sama- sama pemerintah Daerah dan pejabat negara seperti yang dikatakan oleh Delphi Masdiana Ujung (Ketua Bapem Perda DPRD Kab. Dairi), hubungan antara DPRD dengan pemerintahan Dairi hubungannya sama-sama pemerintahan daerah unsur pemerintahan daerah. lalu DPRD kan punya fungsi sendiri fungsi pengawasan, fungsi legislasi, fungsi bazeting , fungsi anggaran di situ hubungannya kita dengan mereka.⁶⁰

Dari pernyataan di atas dapat dilihat pentingnya hubungan yang baik antara eksekutif dengan legislatif dalam menjalankan roda pemerintahan, karena tanpa itu semua pemerintahan tidak dapat berjalan secara efektif. Adanya hubungan harmonis yang telah dilakukan oleh DPRD Kabupaten Dairi dengan pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahan Kabupaten Dairi.

Dengan adanya fungsi pengawasan yang diberikan kepada DPRD Kabupaten Dairi dalam hal anggaran khususnya, maka menimbulkan DPRD Kabupaten Dairi memberikan masukan saran agar tidak terjadi penyimpangan anggaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah, sehingga pemerintahan dapat dikendalikan dengan baik, demi membangun Kabupaten Dairi menjadi Kabupaten yang Gotong Royong.

⁶⁰ Wawancara Pribadi dengan Delphi Masdiana Ujung, Sidikalang Kab. Dairi: Kantor DPRD, 04 Desember 2018.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Dairi sejauh ini telah dilakukan secara maksimal. Sebagaimana yang dikatakan oleh Carles Ginting (anggota DPRD kabupaten Dairi) memang kita DPRD dairi mempunyai tiga tugas fungsi pengawasan, pengesahan, legislasi perda, pengawasan ini kita lakukan sesuai dengan tugas pokok fungsi masing-masing karena untuk kabupaten dairi kita semua punya hak dan kita mempunyai perwakilan dari setiap dapil-dapil walaupun kadang-kadang dapil yang lain terlibat dengan dapil yang lainnya. DPRD akan melaksanakan pengawasan jika terjadinya keterlambatan bahan-bahan untuk pembangunan infrastruktur dan jika DPRD menemukan kekurangan dan hambatan-hambatan maka DPRD melakukan diskusi, lobi-lobi dan menyampaikan kepada pimpinan agar keterlambatan untuk fasilitas tersebut segera proses.⁶¹

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Dairi dalam pengelolaan APBD dairi kita mengawasi seluruhnya misalnya dia sebagai pengguna APBD kita memeriksa sampai lapangan kita periksa apa yang mereka perbuat, RKPD namanya rencana kerja pembangunan daerah jadi kita mengawasi sampai

⁶¹ Wawancara Pribadi dengan Carles Ginting, Sidikalang Kab. Dairi: Kantor DPRD, 03 Desember 2018.

sejauh mana pekerjaan mereka anggaran yang sudah diberikan sama mereka brepa persen yang sudah dilaksanakan.⁶²

Dalam sistem pengawasan DPRD Dairi mempunyai banyak tantangan ssebagaimana yang di katakan oleh Carles Tamaba (Ketua Komisi B DPRD Kab. Dairi) Berkaitan dengan fungsi pengawasan, saya kira tantangan itu pasti banyak yang pertama itu pola fikir kita sebagai anggota legislasi berdeda, dan besik pendidikan yang berbeda, latar belakang pemikiran yang berbeda dari situ saja kita lihat sudah pasti banyak perbedaan, dan yang kedua tantangan ini memang kita dihadapkan kepada sistem, sistem yang disatu sisi kita tidak diberi kewenangan yang luas dalam hal pengawasan ini, sering kali kita hanya diberikan kewenangan terbatas ditataran pengawasan tingkat kebijakan. ketika kita temukan salah satu kegiatan yang tidak kita harapkan kita tidak bisa terlalu masuk kedalam karna itu sudah masuk ke yudikatif ataupun hukum sehingga kita sering kali terbentur dengan sistem itu lah mungkin kendala-kendala yang kita hadapi dalam hal pengawasan.⁶³

⁶² Wawancara Pribadi dengan Johanson Manik, Sidikalang Kab. Dairi: Kantor DPRD, 04 Desember2018.

⁶³ Wawancara Pribadi dengan Carles Tamba, Sidikalang Kab. Dairi: Kantor DPRD, 03 Desember2018.

Target ini sebenarnya kalau target dari sisi legislasi dari sisi lembaga DPRD tentu tidak pernah tercapai, namun kan pemerintah sudah membuat target kalau kita hubungkan dengan kondisi masyarakat Dairi khususnya peningkatan kesejahteraan tentu target itu susah tercapai karena keterbatasan anggaran, anggaran kita kan sangat sedikit kurang lebih Rp.1.100.000.000.000 itupun 65% sudah diperuntukkan untuk belanja pegawai kurang lebih 35% ini lah yang di peruntukkan untuk penggunaan sarana dan prasaran dan peningkatan kesejahteraan dari situ kita analisa sudah pasti kabupaten Dairi dari sisi pembangunan dan peningkatan kesejahteraan rakyat sulit untuk tercapai. Itulah mungkin yang akan terus kita dorong agar pemerintah kabupaten dairi terus bekerja keras bagaimana pemerintah kabupaten dairi bisa meningkatkan pendapatan asli daerah sehingga demikian maka kalau PAD kita naik maka anggaran kita juga naik demikian mungkin akan bisa meningkatkan kesejahteraan rakyat itulah mungkin salah satu cara bagaimana mengejar target itu tadi.

Maka untuk menyikapi adanya ketidak sesuaian antara pendapatan daerah dan belanja daerah, harus dilakukan pengawasan yang serius pada tahap perencanaan yang dilakukan oleh DPRD, agar menghasilkan keseimbangan dan kesesuaian dalam pelaksanaan APBD Kabupaten Dairi.

Solusi yang dilakukan DPRD Dairi saat mengalami hambatan dalam melakukan pengawasan. Solusi memang di situ sudah sudah dibuatkan dan di

DPRD itu kita diatur dengan tata tertib jadi berdasarkan tata tertib kita susun berbagai strategi dalam pengawasan ini. Misalkan pengawasan dalam penempatan anggaran kita sudah diatur sistem yang pertama kita bisa melakukan kunjungan lapangan langsung, yang kedua kita bisa melakukan rapat dengar pendapat, bahkan bisa kita tingkatkan menjadi tingkat PANSUS panitia khusus dan di tingkat itupun sebenarnya kalau tidak tuntas kita juga mengajukan angket itulah solusi yang bisa kita lakukan, kembali lagi ke sistem tadi kita dibatasi dengan kewenangan kita hanya bisa di tingkat tataran kebijakan seperti itu tidak bisa ke teknis karna kalau sudah ke teknis kita tidak dapat mengawasi, itulah beberapa solusi yang dapat kami lakukan yang pertama kita bisa kunjungan ke lapangan atau sidak ke lokasi atau bisa kita panggil pejabat pembuat kebijakan atau bisa kita buat panitia khusus untuk menelusuri seperti apa kegiatan yang dimaksud.

B. Analisis Fiqih Siyasah terhadap fungsi pengawasan DPRD Dairi dalam pengelolaan APBD Kabupaten Dairi

Menurut kajian fiqh siyasah keberadaan lembaga pengawas sangat penting, hal ini merujuk kepada perintah al-Qur'an yang secara implisit mengamanatkan adanya lembaga pengawasan, yaitu firman Allah SWT dalam surat Ali-Imran ayat 104 yang berbunyi:

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ﴿١٤﴾

Artinya: “Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma’ruf dan mencegah dari yang munkar, merekalah orang-orang yang beruntung”.

Disini menunjukkan arti pentingnya sebuah lembaga pengawasan, dalam bahasa al-Qur’an “*segolongan umat*” yang menjalankan fungsi pengawasan yaitu *al-amr bi al-ma’ruf wa al-nahy ‘an al-munkar*, meskipun al-Qur’an tidak menjelaskan lebih lanjut tentang bagaimana bentuk dari lembaga pengawasan tersebut.

Konsep pengawasan yang dilakukan dalam fiqih siyasah dusturiyah ialah dengan menggunakan teori hisbah. Menurut al-Mawardi hisbah adalah “*memerintah berbuat kebaikan jika kebaikan itu ternyata tidak dikerjakan, dan melarang kemungkaran jika ada tanda-tanda bahwa kemungkaran itu dikerjakan*”. Karena itu menurut teori al- Mawardi, hisbah merupakan salah satu bentuk pengawasan bila terjadi pelanggaran terhadap suatu peraturan.

Pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Dengan pengawasan melekat diusahakan terhindar dari penyimpangan pelaksanaan,

penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan. Hal tersebut berarti bahwa Pengawasan melekat lebih bermanfaat pencegahan terhadap penyimpangan.

Apabila dilihat dari uraian di atas fungsi pengawasan DPRD Dairi belum terlaksanakan dengan baik dan belum sesuai dengan kajian fiqih siyasah karena penulis melihat masih ada penyalahgunaan APBD di kabupaten Dairi seperti penyalahgunaan terhadap dana pengadaan Alat kesehatan (Alkes) Rumah sakit umum Dairi (RSUD) Sidikalang, dan sebagaimana yang dikatakan Poltak Sinaga sebagai seorang aktivis dan pengacara mengatakan, kinerja anggota dewan kabupaten Dairi tidak melakukan fungsi pengawasan secara maksimal.

Terkait aksi demo forum masyarakat peduli Dairi, Petrasa, Pesada, GMKI, PDPK dan Wamada yang menuntut, kurangnya fasilitas alat kesehatan di RSUD sidikalang dan juga menuntut janji DPRD Dairi khususnya komisi C yang membidangi kesehatan, tampak beberapa anggota dewan turut serta bersama warga berunjuk rasa di depan Kantor Bupati Dairi, Senin (13/08/2018). Pemandangan ini sedikit ganjil mengingat tugas dan wewenang anggota DPRD adalah melakukan pengawasan terhadap kepala daerah juga kepala dinas di daerahnya. Seharusnya DPRD meminta dan bahkan bisa saja memanggil

jajaran RSUD sidikalang, kepala dinas terkait, bahkan bupati sekalipun ujar Poltak sinaga.⁶⁴

Dengan demikian dilihat dari pernyataan di atas fungsi pengawasan DPRD Dairi belum sesuai dengan konsep pengawasaan dalam fiqih siyasah, disebabkan teori al-hisbah yang ada di dalam fiqih siyasah, *memerintah berbuat kebaikan jika kebaikan itu ternyata tidak dikerjakan, dan melarang kemungkaran jika ada tanda-tanda bahwa kemungkaran itu dikerjakan*” tidak terlaksanakan. Kurangnya ketegasan dan pengawasan dalam pengelolaan APBD Kabupaten Dairi menyebabkan penyalahgunaan dana anggaran daerah tersebut sehingga anggaran tersebut tidak digunakan untuk kemaslahatan umat.

⁶⁴ Gajah Toba News, *Soal Demo Kinerja RSUD Buruk, Apa Arti Anggota DPRD Ikut Berdemo*, <http://www.gajahtobanews.com/toba-news/dairi/soal-demo-kinerja-rsud-buruk-apa-arti-anggota-dprd-ikut-berdemo>, diakses pada 15 Oktober 2018, pukul 21.00 WIB.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah periode 2014-2019 terhadap pengelolaan APBD Kabupaten Dairi sudah sesuai dengan teori pengawasan dan fungsi-fungsi APBD yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, namun belum berjalan efektif karena adanya kerjasama politik, kerjasama perorangan politik, dan kurangnya teknologi dalam melakukan pengawasan di Kabupaten Dairi sehingga adanya perbuatan korupsi dan pengawasan di kabupaten Dairi banyak tantangan yang pertama pola fikir yang berbeda antara sesama anggota dewan, besik pendidikan yang berbeda dan latar belakang pemikiran yang berbeda dan tantangan yangn ke dua DPRD dairi dihadakan pada satu sistem yaitu, DPRD Dairi tidak diberi kewenangan yang luas dalam hal pengawasan kita hanya diberikan kewenangan terbatas ditataran pengawasan tingkat kebijakan.

DPRD Kabupaten Dairi dalam menjalankan tugasnya mengalami hambatan, yaitu: kemampuan teknik anggota DPRD dalam pengawasan pengelolaan anggaran, lemahnya Sumber Daya Manusia DPRD, kurangnya

komunikasi antar fraksi, Kurangnya Data-Data Lengkap, meskipun begitu DPRD Kabupaten Dairi tetap meningkatkan kinerja anggota dewan dalam menjalankan fungsi pengawasan. Peningkatan ini difokuskan dalam bidang peningkatan SDM. Pencapaian DPRD Kabupaten Dairi periode 2014- 2019 adalah: Mengadakan Forum Laporan Pertanggungjawaban.

Fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Dairi belum sesuai dengan konsep pengawasan dalam fiqih siyasah, disebabkan teori al-hisbah yang ada di dalam fiqih siyasah, *memerintah berbuat kebaikan jika kebaikan itu ternyata tidak dikerjakan, dan melarang kemungkaran jika ada tanda-tanda bahwa kemungkaran itu dikerjakan*” tidak terlaksanakan dan kurangnya ketegasan dan pengawasan dalam pengelolaan APBD Kabupaten Dairi menyebabkan penyalahgunaan dana anggaran daerah tersebut sehingga anggaran tersebut tidak digunakan untuk kemaslahatan umat.

B. Saran

Berdaskan kesimpulan dari hasil pembahasan maka penulis memberikan saran-saran sebagai akhir dari skripsi ini sebagai berikut: Pertama, disarankan kepada DPRD Kabupaten Dairi, untuk meningkatkan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan anggaran pendapatan belanja daerah Kabupaten Dairi

agar tidak terjadi penyalagunaan anggaran sehingga anggaran tersebut bisa betul-betul digunakan untuk pembangunan Infrastruktur daerah dan kemaslahatan umat, Mengadakan program latihan-latihan yang berkaitan dengan tugasnya dan DPRD Kabupaten Dairi harus terjun langsung ke masyarakat agar mengetahui kondisi masyarakat sebenarnya, sehingga jika ada penyimpangan anggaran dapat segera diketahui.

Kedua, disarankan kepada Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara untuk memperbanyak kerja sama dengan berbagai lembaga agar lebih mempermudah para alumni dalam mendapatkan lowongan pekerjaan. Dan ketiga, penulis sarankan kepada teman-teman mahasiswa untuk dapat melanjutkan penulisan ini karena penulis menyadari sepenuhnya bahwa karya ilmiah ini masih jauh dari kesempurnaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Maududi Abu A'la. *Hukum dan Konstitusi sistem politik islam*, Asep Hikmat
Bandung: Mizan, 1995.
- Al-Mawardi Imam. *al-Ahkam as-Sulthaniyyah* Jakarta: PT. Darul Falah, 2006.
- Asshidiqie Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: Bhuana Ilmu
Populer, 2007.
- Badan Perpustakaan, Arsip dan Dokumentasi Provinsi Sumatera Utara,
Mengenal Nusantara Provinsi Sumatera Utara, Bekasi: Sari Ilmu
pratama, 2009.
Bandung: PT. Alumni, 2004.
- Bastian Indra, *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*, Jakarta: Erlangga,
2006.
Dairi, Dairi: Sekretariat DPRD Kabupaten Dairi, 2014.
- Djazuli H.A. *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-
Rambu Syari'ah*, Bandung: Kencana Prenada Media Group, 2013.
DPD dan DPRD, pasal 78.
DPRD dan Kepala Daerah, Bandung: Alumni, 2004.
- Estiningsih Muji. *Fungsi Pengawasan DPRD*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya,
2005.

Fachruddin Irfan. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah,*

Gajah Toba News, “*Soal Demo Kinerja RSUD Buruk, Apa Arti Anggota DPRD Ikut Berdemo,*” <http://www.gajahtobanews.com/toba-news/dairi/soal-demo-kinerja-rsud-buruk-apa-arti-anggota-dprd-ikut-berdemo>, (15 Oktober 2018).

Grafika, 2012.

Hasjmy A. *Dimana Letaknya Negara Islam,* Surabaya: Bina Ilmu, 1984.

Iqbal Muhammad. *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam,* Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001.

Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara*

Kamila, Mutiah. “*Fungsi Pengawasan DPRD terhadap pengelolaan APBD tahun 2014 di kota balikpapan.*” *Istilah: ejournal Ilmu Pemerintahan* 2,1 (2014): 858.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Perum dan Percetakan,* Jakarta: Balai Pustaka, 1955.

Kanisius, 2002.

Kantaprawira Rusadi dan Dede Mariana. *Perihal Ilmu Politik*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007.

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

Khaliq Farid Abdullah. *Fikih Politik Islam*, Jakarta : Amzah, 2005.

Kusnardi Moh. dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1995.

Mahkamah Konstitusi RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretaris Jendral dan Kepanitreraan Mahkamah Konstitusi RI, 2011.

Mardiasmo, *Otonomi Daerah dan Menejemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Andi, 2002.

Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit

Napitupulu Paimin. *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, Jakarta: PT. Alumni, 2007.

Pulungan J. Suyuthi. *Fiqh Siyasah ajaran sejarah dan pemikiran*, Jakarta: Raja Grafindo Persada,1994.

Rahmat Jalaluddin. *Metode Penelitian Komunikasi*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 2012.

Sanit Arbi. *Perwakilan Politik Indonesia*, Jakarta: CV. Rajawali, 1985.

Sekretariat DPRD Kabupaten Dairi, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten*

Soekanto Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2014.

Soekarwo. *Berbagai Masalah Keuangan Daerah*, Surabaya: Airlangga University Press, 2003.

Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung: Alfabeta, 2013.

Sunarno Siswanto. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, pasal 292.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR,

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Pasal 42 ayat (1).

Wawancara Pribadi dengan Carles Ginting anggota DPRD Kab. Dairi, Sidikalang Kab. Dairi: Kantor DPRD, 03 Desember 2018.

Wawancara Pribadi dengan Carles Tamba Ketua Komisi B DPRD Kab. Dairi,

Sidikalang Kab. Dairi: Kantor DPRD, 03 Desember2018.

Wawancara Pribadi dengan Delphi Masdiana Ujung Ketua Bapem Perda DPRD

Kab. Dairi, Sidikalang Kab. Dairi: Kantor DPRD, 04 Desember2018.

Wawancara Pribadi dengan Johanson Manik Bagian anggran DPRD Kab. Dairi,

Sidikalang Kab. Dairi: Kantor DPRD, 04 Desember2018.