TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP PELAKSANAAN HAK *BUDGET* DPRD DALAM PENETAPAN APBD BERDASARKAN PASAL 41 JUNTO PASAL 44 UU NO.12/2008 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DI KOTA PASURUAN

SKRIPSI

OLEH:

MARIAM ULFA NIM. CO3205061



Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel Fakultas Syari'ah Jurusan Siyasah Jinayah

> SURABAYA 2009

TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP PELAKSANAAN HAK BUDGET OPRO DALAM PENETAPAN APBO BERDASARKAN PASAL 41 JUNTO PASAL 44 UU NO. 12/2008 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DI KOTA PASURUAN

SKRIPSI

Diajukan Kepada Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya Untuk Memenuhi Salah Satu Persyaratan Dalam Menyelesaikan Program Strata Satu (S-1)

PERFEST AN

IAIN STAN STEE STEED AN

IAIN STAN STEE STEED AN

No. KLAS No. REG.: S-2009/SJ/018

D-2009 ASAL MENU:

Oleh: SJ: TANGGAL:

MARIAM ULFA NIM: CO3205061



INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL FAKULTAS SYARIAH JURUSAN SIYASAH JINAYAH

> SURABAYA 2009

SURAT PERNYATAAN BUKAN PLAGIAT

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama

: Mariam Ulfa

NIM

: CO 3205061

Jurusan/Semester

: Siyasah Jinayah / 8

Dengan ini menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa Skripsi yang berjudul "Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap pelaksanaan hak *budget* DPRD dalam penetapan APBD berdasarkan pasal 41 Junto Pasal 44 UU NO.12/2008 Tentang Pemerintahan Daerah Di Kota Pasuruan" adalah asli dan bukan Plagiat, baik sebagian ataupun seluruhnya.

Demikian pernyatan ini saya buat dengan sebanar-benarnya, apabila hal ini tidak sesuai dengan fakta, maka saya bersedia untuk dimintai pertanggung jawaban sebagai peraturan yang berlaku.

Surabaya, 24 Juli 2009 Yang Membuat Pernyataan

600 Tgl. 20 M.E.T.E. CTIEM.P.E.L.

Mariam Ulfa NIM, CO320561

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh **Mariam Ulfa** ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan:

Surabaya, 23 Juli 2009 Pembimbing

<u>Drs Act. Yasin M.Ag</u> NIP. 196707271996031001

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh **Mariam Ulfa** ini telah dipertahankan dalam sidang Majlis Munaqasah Skripsi Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Ampel pada hari Selasa tanggal 4 Agustus 2009, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan Program Sarjana Strata Satu dalam Ilmu Syari'ah.

Majlis Munaqasah Skripsi

104	
Drs. Ach. Yasin, M.Ag	
NIP. 196707271996031001	

Ketua /

Kemal Riza, S.Ag, M.A NIP. 197507012005011004

Sekretaris

Penguji I

Penguji II

Pembimbing

Drs. H. Sam'un, M.Ag

H. Arif Jamaluddin Malik, M.Ag

NIP. 197211061996031001

Drs. Ach. Yasin, M.Ag

Surabaya,

Mengesahkan,

Fakultas Syari'ah

Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,

WPA#93005201982031002

ABSTRAK

Skripsi ini merupakan penelitian lapangan yang berjudul "Tinjauan fiqh siyasah terhadap pelaksanaan hak budget DPRD dalam penetapan APBD berdasarkan pasal 41 jo pasal 44 Undang-Undang No.12 Tahun 2008 Tentang pemerintahan daerah di kota Pasuruan". Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimanakah pelaksanaan hak budget DPRD Kota Pasuruan dalam penetapan APBD Kota Pasuruan tahun anggaran 2008 berdasarkan pasal 41 junto pasal 44 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah serta bagaimana tinjauan fiqh siyasah terhadap palaksanaan hak budget DPRD Kota Pasuruan dalam penetapan APBD Kota Pasuruan tahun anggaran 2008 tersebut?.

Data penelitian dihimpun melalui tehnik interview dan dokumentasi. Selanjutnya data-data dihimpun dan dianalisis menggunakan metode deskriptif analitis, yaitu mendeskripsikan data yang berhasil dihimpun sehingga tergambarkan obyek masalah secara rinci. Setelah itu Penulis melakukan analisis hukum Islam dengan menggunakan pola nalar deduktif, yaitu spesialisasi data-data yang bersifat umum dari pelaksanaan hak budget DPRD Kota Pasuruan dalam Penetapan APBD Kota Pasuruan tahun anggaran 2008 untuk menilai data-data yang bersifat khusus.

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa Hak budget DPRD Kota Pasuruan dalam penetapan APBD Kota Pasuruan tahun anggaran 2008 dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang No. 13 tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Negara. Penetapan APBD ini dimulai dari pembuatan Kebijakan Umum APBD, PPAS dan pembahasan penetapan APBD. Penetapan APBD Kota Pasuruan tahun anggaran 2008 dalam penjadwalannya menyalahi Undang-Undang No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 20 ayat 1. Sedangkan di dalam Undang-Undang Nomor 27 tahun 2003 pasal 20 ayat 1 menyebutkan bahwa "Pemerintah Daerah mengajukan rancangan APBD beserta dokumen-dokumennya pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya". Namun di Kota Pasuruan hal ini dilakukan pada tanggal 7 Desember tahun sebelumnya, yaitu tahun 2007. Dalam hal ini pendistribusian APBD, tidak ada keseimbangan pembagian anggaran daerah, dimana sebagian besar dana dipergunakan pembangunan fisik, sedangkan sisanya digunakan untuk pemberdayaan masyarakat. Dari 100% dana APBD khusus untuk kesehatan yang dialokasikan kepada RSUD Soedarsono, sebanyak 99,5% dipergunakan untuk pembangunan fisik dan 0,5% dipergunakan untuk masyarakat.

Dalam tinjauan Fiqh siyasah, Pelaksanaan Hak Budget DPRD sudah sesuai dengan ketentuan Fiqh Siyasah dalam pelaksanaan musyawarah, sebagaimana Ahl al-Halli wa al-'Aqd yang selalu bermusyawarah dengan Amīr al-Umarā' atau Kepala Daerah dalam segala hal mengenai kemaslahatan umat.

Sejalan dengan kesimpulan di atas, maka disarankan kepada DPRD Kota Pasuruan supaya lebih memasyarakatkan diri pada warga daerah Kota Pasuruan agar dapat lebih mengetahui persoalan hidup masyarakat sehingga dapat menentukan apa yang menjadi prioritas program pembangunan dan dapat menetukan besaran anggaran yang diperlukan. Dengan demikian DPRD dapat melaksanakan hak *budgetnya* secara maksimal.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i			
PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii			
PENGESAHAN	iii			
MOTTO	iv			
PERSEMBAHAN	v			
ABSTRAK	vi			
KATA PENGANTAR	vii			
DAFTAR ISI	ix			
DAFTAR TRANSLITRASI	xii			
BAB I : PENDAHULUAN	1			
A. Latar Belakang Masalah	1			
B. Rumusan Masalah	8			
C. Kajian Pustaka	9			
D. Tujuan Penelitian	10			
E. Kegunaan Hasil Penelitian	11			
F. Definisi Operasional	11			
G. Metode Penelitian	12			
H. Sistematika Pembahasan	18			
BAB II : KONSEP UMUM AHL AL-ḤALLI WA AL-'AQD				
MENURUT KETATANEGARAAN ISLAM (<i>FIQH</i>				
SIYASAH)	20			
A. Lembaga Ahl al-Ḥalli Wa al-'Aqd				
1. Pengertian Ahl al-Ḥalli Wa al-'Aqd	20			
2 Dosor Hukum Ahl al-Halli Wa al-'And				

	3.	Struktur (Susunan dan Keanggotaan) Ahl al-Ḥalli Wa al-
		'Aqd
	4.	Alat Kelengkapan Ahl al-Ḥalli Wa al-'Aqd
	5.	Kedudukan, Fungsi, Tugas dan Wewenang serta Hak Ahl
		al-Ḥalli Wa al-'Aqd
В	. Pe	ranan Ahl al-Ḥalli Wa al-'Aqd dalam Ketatanegaraan Islam
	1.	Prinsip-prinsip Ketatanegaraan Islam
		a. Amanah
		b. Keadilan
		c. Ketaatan
		d. Musyawarah (Syurā)
	2.	Peranan Ahl al-Halli Wa al-'Aqd dalam Pengelolaan
		Keuangan Daerah
		a. Eksistensi hak anggaran Ahl al-Ḥalli Wa al-'Aqd
		dalam Ketatanegeraan Islam
		b. Model / Jenis Pendapatan Daerah dalam
		Ketatanegaraan Islam
		c. Alokasi Keuangan Daerah dalam Fiqh Siyasah
		d. Pertanggung Jawaban Keuangan dalam Fiqh Siyasah
AB III:		AKSANAAN HAK <i>BUDGET</i> DPRD DALAM
	PE	NETAPAN APBD BERDASARKAN PASAL 41 JUNTO
		SAL 44 UU NO. 12 TAHUN 2008 TENTANG
		MERINTAH DAERAH DI KOTA PASURUAN
A		ambaran Umum tentang Lembaga DPRD Kota Pasuruan
	1.	Pengertian DPRD
	2.	Susunan dan Keanggotaan DPRD
	3.	
	4.	Kedudukan, Fungsi, Tugas dan Wewenang serta Hak
		DPRD
J	B P	elaksanaan Hak Budget DPRD Kota Pasuruan
	1	Pengertian Hak Budget (Anggaran)
	2	. Fungsi DPRD sebagai Penyalur Aspirasi Masyarakat dalam

Pembentukan APBD di Pemerintahan Kota Pasuruan	65
3. Mekanisme Pelaksanaan Hak Budget DPRD dalam	
Penyusunan Dan Proses Penetapan APBD Kota Pasuruan	67
a. Penyusunan Draf Pertama RAPBD	67
b. Pelaksanaan Hak Budget DPRD dalam Penyusunan	
Rencana Kerja dan Anggaran Kepala Satuan Kerja	
Perangkat Daerah Kota Pasuruan	68
c. Pelaksanaan Hak Budget DPRD dalam Proses	
Penetapan APBD Kota Pasuruan	69
4. Alokasi Keuangan Daerah Kota Pasuruan	72
5. Pertanggung Jawaban APBD Kota Pasuruan	79
BAB IV : ANALISIS <i>FIQH SIYASAH</i> TERHADAP PELAKSANAAN	
HAK <i>BUDGET</i> DPRD DALAM PENETAPAN APBD	
BERDASARKAN PASAL 41 JUNTO PASAL 44 UU NO.12	
TAHUN 2008 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DI	
KOTA PASURUAN	84
A. Analisis terhadap Pelaksanaan Hak Budget DPRD dalam	
Penetapan APBD Kota Pasuruan pasal 41 junto pasal 44 UU	
No.12/2008	84
B. Analisis terhadap Pelaksanaan Hak Budget DPRD dalam	
Penetapan APBD Kota Pasuruan Menurut Fiqh Siyasah	88
BAB V: PENUTUP	91
A. Kesimpulan	9
B. Saran-Saran	92
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

BABI

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manusia adalah makhluk sosial yang memiliki kebutuhan dan kemampuan yang berbeda-beda. Manusia tidak dapat hidup tanpa bantuan orang lain. Dalam pemenuhan kebutuhannya, manusia membutuhkan bantuan orang lain yang mempunyai kemampuan yang berbeda, sehingga mereka bisa saling melengkapi.

Dalam pemenuhan kebutuhan timbul suatu hak dan kewajiban diantara mereka. Seorang manusia tidak boleh melewati batas-batas yang dapat merugikan orang lain dalam menjalankan haknya. Pelanggaran terhadap batasan tersebut akan mengakibatkan terjadinya benturan-benturan kebutuhan antara individu satu dengan individu yang lain sehingga terjadi konflik dan perpecahan di dalam masyarakat.

Sebagaimana pendapat Thomas Hobbes yang dikutip oleh Rudi Teuku May bahwa manusia mengandung sifat ganas "*Homo Homini Lupus*" (manusia adalah serigala bagi manusia yang lain), jika dibiarkan bebas, sifat ganas itu bisa menciptakan "*Bellum Omnum Contra Omnes*" (perang atau pergulatan manusia yang satu melawan manusia lain)¹.

Dalam kehidupan berkelompok dibutuhkan seorang pemimpin untuk mengatur kehidupan kelompok agar kehidupan menjadi aman dan tentram.

¹ Rudi Teuku May, *Pengantar Ilmu Politik*, h 25

Pemimpin tersebut melaksanakan tugasnya berdasarkan peraturan-peraturan yang dibuat bersama masyarakatnya.

Kelompok-kelompok manusia yang disebut dengan masyarakat, dapat berinteraksi dengan kelompok atau masyarakat lain sehingga terus berkembang sampai menjadi sebuah kesatuan negara.

Negara sangat berarti dalam kehidupan manusia. Tanpa negara kehidupan manusia akan anarkis. Negara diperlukan untuk mengatur masyarakat dalam menjalani kehidupan berbangsa dan bernegara. Secara terminologi, negara diartikan dengan organisasi tertinggi diantara satu kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam daerah tertentu dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat².

Negara dibuat untuk menciptakan dan memelihara ketertiban rakyatnya yang pelaksanaannya dilakukan pemerintah beserta alat-alat pemerintahannya. Rakyat memberikan sebagian haknya kepada pemerintah untuk mengatur mereka dalam berkehidupan berbangsa dan bernegara.

Di Indonesia telah dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alenia ke-empat bahwa pemerintahan Negara Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut

² Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia & Masyarakat Madani*, h.42

melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial³.

Dari UUD 1945 di atas dapat disimpulkan bahwa salah satu tugas dan tujuan Negara Indonesia yang paling utama adalah untuk mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan rakyatnya. Tujuan negara tersebut sesuai dengan Islam yang sangat memegang tinggi konsep *amar makruf nahi munkar* untuk *kemaslahatan* umat manusia.

Negara memerlukan dana yang sangat besar dalam menjalankan tugasnya.

Oleh karena itulah rakyat diwajibkan untuk membayar pajak kepada negara.

Rakyat mempunyai kewajiban untuk mentaati pemimpin negara sebagaimana firman Allah swt. yang berbunyi:

Artinya: "Hai orang-orang beriman, ta'atilah Allah dan ta'atilah Rasul (Nya), dan Ūli al-Amri di antara kamu". (QS. al-Nisa': 59)⁴

Ayat tersebut menjelaskan tiga ajaran, pertama taat kepada Allah yaitu dengan mengamalkan Kitab-Nya, kedua taat kepada Rasul yaitu dengan mengamalkan Sunnahnya karena beliau yang menerangkan firman Allah yang diturunkan kepada manusia dan ketiga taat kepada *Ūli al-Amri* yaitu para *umara*;

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

³ Redaksi Sinar Grafika, UUD 1945 Hasil Amandemen & Proes amandemen UUD 1945 Secara Lengkap, h.3

⁴ Depag RI, Al-Our'an dan Terjemahnya, h.128

hakim, ulama, panglima perang, seluruh pemimpin dan kepala negara yang menjadi tempat kembali manusia dalam kebutuhan dan *maslahat* umum.⁵

Dari pengertian di atas jelas bahwa pemimpin negara juga temasuk dari pada \overline{Uli} al-Amri. Namun, ketaatan kepada \overline{Uli} al-Amri tidak sama derajatnya seperti ketaatan kepada Allah dan Rasul-Nya yang bersifat mutlak.

Ketaatan kepada Allah wajib hukumnya sebab sesungguhnya kedaulatan hukum hanya berada di tangan Allah bagi kehidupan manusia, dalam urusan yang besar maupun yang kecil. Allahlah yang membuat *syariat* yang dituangkan-Nya dalam *Al-Qur'an*. Ketaatan kepada Rasul disebabkan karena tugasnya yang mengemban *risalah* dari Allah. Menaati Rasul berarti menaati Allah yang telah mengutusnya untuk membawa syariat dan menjelaskannya kepada manusia di dalam *sunnahnya*.

Sedangkan ketaatan kepada \overline{Uli} al-Amri diwajibkan hanya kepada \overline{Uli} al-Amri yang memenuhi syarat iman kepada Allah dan Rasulullah. Hal itu disebabkan karena kata "ṭa'at" tidak diulang pada lafal \overline{Uli} al-Amri seperti kata "ṭa'at" kepada Rasul. Kata "ṭa'at" kepada \overline{Uli} al-Amri hanya mengikut pada kata "ta'at" kepada Rasul. 6

Dari tafsiran ayat tersebut jelas bahwa kedaulatan hanya di tangan Allah. Ini berarti pemimpin hanyalah penerima amanat Allah swt. Oleh karena itu negara tidak diperkenankan berbuat sekehendaknya sendiri dan ketaatan kepada

⁵ Ahmad Mustafa al-Maragi, *Tafsīr al-Maragi 5*, terjamahan Bahrun Abubakar dan Hery Noer Aly, h.116

⁶ Sayyid Quthb, *Tafsīr Fi Zilāl al-Qur'an*, terjemahan As'ad Yasin dkk, h. 399

pemimpin negara hanya diwajibkan kepada pemimpin yang taat kepada Allah dan Rasul.

Disamping mempunyai kewajiban untuk taat kepada pemerintah dan membayar pajak, rakyat juga mempunyai hak untuk menentukan arah pembangunan negara dan mendapatkan pelayanan dari negara.

Karena tujuan negara adalah untuk kemaslahatan rakyat dan keuangan negara berasal dari rakyat, maka tidak dibenarkan pemimpin negara, dalam konteks ini adalah eksekutif, kepala daerah seperti Wali Kota dan Ketua DPRD berbuat sekehendaknya sendiri dalam menggunakan keuangan negara.

Pengelolaan uang negara disusun dan dirumuskan dalam sebuah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sedangkan, Pengelolaan uang daerah disusun dan dirumuskan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

APBD merupakan alat utama pemerintah untuk mensejahterakan rakyatnya. Oleh karena itulah, DPRD sebagai wakil rakyat perlu lebih berperan dalam mengawal APBD sehingga APBD benar-benar dapat secara efektif menjadi instrumen untuk mensejahterakan rakyat dalam mewujudkan *good governance* dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Selama ini kelemahan tata hukum menjadi salah satu penyebab banyaknya praktik penyimpangan dan KKN di dalam pengelolaan keuangan daerah. Pada masa Orde Baru, DPRD diberi kewenangan yang sangat besar untuk menentukan nasib seorang kepala daerah, karena Kepala Daerah dipilih dan bertanggung

jawab kepada DPRD. Kewenangan yang besar itu menimbulkan efek yang berkepanjangan. Hingga saat ini, masih banyak kasus diungkap pihak hukum berkaitan dengan dugaan penyalahgunaan wewenang. Hubungan yang kurang ideal tersebut menyebabkan pengelolaan pemerintahan, khususnya APBD terkesan mengedepankan kepentingan pribadi atau kelompok.

Dengan Undang-Undang No.12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, kedudukan antara Eksekutif dan DPRD dapat berjalan bersama, sehingga dapat menegakkan hukum yang sehat dan demokrasi. DPRD dengan fungsi dan peranan serta haknya, khususnya dalam Hak *Budget* diharapkan dapat mengawasi dan mengontrol jalannya pemerintahan daerah.

Dalam konteks ini, pelaksanaan Hak *Budget* DPRD dalam penetapan APBD Kota Pasuruan menjadi perlu untuk dikaji, karena sampai saat ini masih banyak kasus KKN dan kasus yang berhubungan dengan kemiskinan, seperti penggusuran pedagang kaki lima, pembagian Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang tidak sampai kepada masyarakat miskin dan pembagian zakat yang memakan korban. Dari sini dapat dilihat bahwa kemiskinan masih melanda rakyat, kesejahteraan belum terwujud dan terkesan dana negara hanya digunakan untuk kepentingan pribadi.

Sedangkan dalam perundang-undangan hal tersebut tidak diperkenankan. Apabila kondisi tersebut memang terjadi, berarti DPRD belum dapat menjalankan hak *budget*nya secara intensif dalam mengawasi dan mengontrol APBD hingga terjadi penyelewengan dana oleh pihak tertentu.

Penulis mengkaji hak, tugas dan fungsi anggaran DPRD Kota Pasuruan, karena DPRD merupakan unsur dari pemerintahan daerah kota Pasuruan yang mempunyai peranan yang sangat penting dalam menentukan alokasi dana APBD kota Pasuruan. Alokasi dana APBD tidak akan dapat ditetapkan tanpa adanya persetujuan DPRD. Hal ini dikarenakan DPRD merupakan manifestasi masyarakat kota Pasuruan yang berhak dalam penggunaan dana APBD tersebut.

Dalam hal ini, kota Pasuruan merupakan daerah yang banyak dihuni oleh kaum santri dan anggota DPRD banyak berasal dari partai PKB yang notabene sudah mengerti tentang ajaran Islam yang menjunjung tinggi konsep kemaslahatan ummat. Dengan demikian sudah semestinya DPRD dapat menerapkan tugasnya sesuai *syariat* Islam dan perundang-undangan.

Undang-Undang No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah adalah undang-undang terakhir dari perubahan UU No.32/2004 perubahan UU No.22/1999. Walaupun dalam UU No.12/2008 hanya memuat beberapa pasal saja yang tidak berurutan seperti pasal pertama UU ini adalah pasal 26 kemudian pasal 42 dan pada dasarnya yang diubah dalam UU ini mengenai penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah seperti pasal 42 huruf i tentang penghapusan tugas dan wewenang DPRD dalam membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan diletakkan pada pasal tersendiri yaitu pasal 236 A, namun pada dasarnya pasal-pasal dalam UU No 32/2004 yang tidak tercantum dalam UU No.12/2008 merupakan pasal-pasal UU No.12/2008. Jadi isi UU No.12/2008 adalah pasal-pasal yang terdapat dalam UU itu sendiri ditambah

dengan pasal-pasal yang terdapat dalam UU No.32/2004 kecuali bagian yang dihapus dan dirubah dalam UU No.12/2008.

Dalam pasal 41 junto pasal 44 UU No.12/2008, dijelaskan fungsi DPRD yaitu fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi anggaran yaitu fungsi DPRD untuk ikut dalam penetapan APBD. Dalam menjalankan fungsi anggaran, DPRD mempunyai hak *Budget* untuk menentukan pengalokasian dana dan besaran dana daerah yang digunakan. Sedangkan pasal 44 huruf h terdapat hak keuangan anggota DPRD untuk mendapatkan gaji dan tunjangan dana yang digunakan untuk menjalankan tugasnya. Penulis menggunakan kedua pasal tersebut karena kedua pasal tersebut sama-sama membahas penggunaan keuangan daerah yang di rumuskan dalam APBD.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas terdapat beberapa permasalahan yaitu:

- Bagaimanakah pelaksanaan hak budget DPRD dalam penetapan APBD Kota Pasuruan berdasarkan Pasal 41 Junto pasal 44 UU No.12/2008 ?
- 2. Bagaimanakah pelaksanaan hak *budget* DPRD dalam penetapan APBD Kota Pasuruan menurut *Fiqh Siyasah* ?

C. Kajian Pustaka

Kajian pustaka ini digunakan untuk mengetahui gambaran bahwa topik yang dibicarakan dalam penelitian benar-benar berbeda dengan penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya.

Sepengetahuan penulis belum ada penelitian yang spesifik membahas pelaksanaan hak *budget* DPRD berdasarkan pasal 41 junto pasal 44 UU No. 12/2008 yang berada di Kota Pasuruan dan ditinjau dari *Fiqh Siyasah*.

Namun, penulis pernah membaca buku-buku yang berhubungan dengan pengelolaan keuangan (*budget*) baik negara maupun daerah, diantaranya yaitu:

- 1. Basuki, S.H dalam bukunya yang berjudul "Pengelolaan Keuangan Daerah"
- 2. Atep Adya Barata dan Bambang Trihartanto dalam bukunya yang berjudul "Perbendaharaan dan Pemeriksaan Keuangan Negara/Daerah".

Kedua buku tersebut tidak secara spesifik membahas pelaksanaan hak *budget* DPRD seperti yang dibahas oleh penulis dalam penelitian ini. Basuki membahas tentang pengelolaan keuangan daerah dalam lingkup hukum positif yang ada di Indonesia saja. Di dalam buku Basuki ini dibahas tentang kedudukan keuangan pimpinan dan anggota DPRD berdasarkan PP No.11/2000, Surat Mendagri No.161/3211/SJ tanggal 29 Desember 2003, PP No. 24/2004, PP No. 37/2005, PP No.37/2006, PP No.21/2007. Basuki hanya sedikit membahas tentang fungsi DPRD dalam hukum positif saja dan tidak ditinjau dalam *Fiqh Siyasah*.

Sedangkan dalam bukunya Atep Adya Barata dan Bambang Trihartanto hanya mengacu pada UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU No.15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara. Buku ini tidak membahas tentang UU No.12/2008 khususnya pasal 41 junto pasal 44 di Kota Pasuruan seperti yang akan diteliti oleh penulis.

Kajian buku-buku di atas jelas berbeda dengan penelitian ini. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa buku-buku tersebut juga akan menjadi bahan masukan oleh penulis dalam penelitian ini.

D. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan latar belakang dan rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk:

- Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan hak budget DPRD dalam penetapan APBD berdasarkan UU No. 12/2008 tentang Perintahan Daerah di Kota Pasuruan.
- 2. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan hak *budget* DPRD Kota Pasuruan menurut *Fiqh Siyasah*.

E. Kegunaan Hasil Penelitian

Hasil penelitian ini mempunyai kegunaan baik dari segi teoritis maupun praktis. Kegunaan itu antara lain:

1. Dari segi teoritis.

Hasil penelitian dapat berguna untuk menambah hazanah ilmu pengetahuan, khususnya tentang penggunaan hak *budget* DPRD dalam penetapan APBD. Selain itu, aspek ini dapat dijadikan rujukan dalam menyusun penelitian selanjutnya.

2. Dari segi praktis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk memberikan gambaran, masukan dan informasi yang positif kepada para pihak: ketua, bagian keuangan, ketua komisi dan anggota DPRD untuk dapat dipakai sebagai masukan dalam mengambil keputusan dalam membuat kebijaksanaan bersama pemerintah daerah. Selain itu penelitian ini juga dapat dijadikan acuan bagi masyarakat dalam ikut serta berperan aktif dalam memantau, memberikan saran, dan masukan dalam penggunaan keuangan daerah.

F. Definisi Operasional

Untuk memperoleh gambaran yang jelas dan menghindari kesalahpahaman pembaca terhadap penelitian ini, maka perlu adanya pendeskripsian beberapa istilah yang terkait dengan judul mengenai "Tinjauan *Fiqh Siyasah* terhadap pelaksanaan hak *budget* DPRD dalam penetapan APBD berdasarkan Pasal 41 Junto Pasal 44 Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah di Kota Pasuruan, diantaranya:

- 1. *Fiqh Siyasah* adalah ilmu yang mempelajari hal-ihwal dan seluk beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syari'at untuk mewujudkan kemaslahatan umat.⁷
- Hak Budget DPRD adalah kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada DPRD pemerintah kota Pasuruan periode 2004-2009 dalam menetapkan APBD pemerintah kota Pasuruan pada tahun anggaran 2008.
- Penetapan APBD adalah suatu kegiatan dalam menetapkan APBD tahun anggaran 2008 yang dilaksanakan oleh DPRD Pasuruan bersama pemerintah daerah kota Pasuruan
- 4. Pemerintahan Daerah adalah penyelengaraan urusan pemerintahan oleh eksekutif, DPRD, Sekretariat Daerah dan Dinas Pendapatan, Pengelolaan dan Aset daerah kota Pasuruan bersama Wali Kota Pasuruan.

G. Metode Penelitian

1. Data Yang Dihimpun

Data yang dihimpun untuk menjawab pertanyaan dalam rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

a. Struktur organisasi DPRD.

b.Data tentang pelaksanaan tugas, pengaturan mekanisme kerja DPRD.

c. Nota Keuangan APBD tahun anggaran 2008.

⁷ Suyuti Pulungan, Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran, h.26.

- d.Data tentang agenda rapat pembahasan RAPBD Kota Pasuruan tahun anggaran 2008.
- e. Surat Keputusan persetujuan terhadap Raperda tentang APBD Kota Pasuruan tahun anggaran 2008.
- f. Data tentang alokasi keuangan daerah Pasuruan.
- g. Data ketentuan *Fiqh Siyasah* tentang *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* guna menyikapi pelaksanaan hak *budget* DPRD Kota Pasuruan periode 2004-2009 dalam penetapan APBD tahun anggaran 2008.

2. Sumber Data

Sumber data terdiri dari sumber data primer dan sumber data sekunder, yaitu:

a. Sumber data Primer

Sumber data primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu data yang langsung diperoleh peneliti dari DPRD di kota Pasuruan yang berasal dari responden melalui interview, diantaranya yaitu:

1). Ketua DPRD : H. Hasani, S. Sos.

2). Bagian Perundang-undangan dan Persidangan : Tatang V. Dharma

3). Bagian umum : Sri Suhartini, SE. MM.

4). Subbagian Keuangan DPRD : Rt. Sofi Ratnawardani

Selain itu, sumber data primer juga diperoleh dari dokuman yaitu Risalah resmi pembahasan Raperda tentang APBD Kota Pasuruan tahun anggaran 2008.

b. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung meliputi dokumen dan bahan pustaka yang berhubungan dengan penelitian antara lain:

- a. Peraturan DPRD Kota Pasuruan No. 07/DPRD/2006 tentang Peraturan tata tertib DPRD Kota Pasuruan.
- b. Redaksi Sinar Grafika, Amandemen Undang-Undang Pemrintahan Daerah 2008 (UU RI No. 12 Th. 2008), Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- c. Farid Abdul Khaliq, Fiqih Politik Islam, Jakarta: Amzah, 2005.
- d. Muhammad Iqbal, Fiqh Siyasah, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007.
- e. al-Mawardi, *al-Aḥkām as-Sulṭāniyyah*, terjemahan Fadli Bahri, Jakarta: Darul Falah, 2007.
- Basuki, Pengelolaan Keuangan Daerah, Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2006.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di DPRD Kota Pasuruan periode 2004-2009 yang berada di Jl. Balai Kota No.11 Pasuruan.

4. Subyek Penelitian

Subyek penelitian adalah semua pihak yang terkait dalam kajian ini, yaitu:

- a. Ketua/Kepala DPRD Kota Pasuruan.
- b. Sekretaris Dewan
- c. Ketua Komisi
- d. Bag.Keuangan DPRD Kota Pasuruan
- e. Anggota DPRD Kota Pasuruan

5. Obyek Penelitian

Obyek penelitian ini adalah mengenai hak *budget* DPRD dalam penetapan APBD di Kota Pasuruan pada tahun anggaran 2008.

6. Tehnik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan data yang didapat dari lapangan. Oleh karena itu tehnik pengumpulan data melalui:

a. Interview.

Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara langsung di lapangan dengan sekretaris dewan, ketua komisi, bagian keuangan dan anggota DPRD Kota Pasuruan untuk memperoleh informasi selengkap-lengkapnya mengenai pelaksanaan hak *budget* DPRD dalam penetapan APBD menurut pasal 41 junto pasal 44 UU No.12 tahun 2008.

b. Dokumentasi.

Pencarian data dan pengumpulannya melalui dokumen resmi atau arsip yang dianggap penting yang berkaitan dengan hak *budget* DPRD di Kota Pasuruan.

7. Tehnik Pengolahan Data

Setelah data terkumpul, pengolahan data dilakukan dengan metode kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:⁸

- a. *Editing*, yaitu meneliti kembali catatan-catatan dari segi kelengkapan, kejelasan keajegan, kesesuaian, relevansi dan keseragaman satuan data untuk mengetahui apakah sudah baik dan dapat segera disiapkan untuk keperluan proses berikutnya. Dalam tahap ini penilaian dan penyeleksian dilakukan terhadap data-data yang berhubungan dengan hak *budget* DPRD dalam penetapan APBD yang berdasarkan pada UU No.12/208 pasal 41 junto pasal 44 di Kota Pasuruan.
- b. *Coding*, yaitu proses mengklasifikasikan jawaban-jawaban para responden menurut kriteria atau macam yang ditetapkan.
- c. Organizing, yaitu pencatatan data secara sistematis dan konsisten.

_

 $^{^{8}}$ Bambang Sunggono, $Metodologi\ Penelitian\ Hukum,\ h.\ 129$

8. Tehnik Analisis Data

Setelah data terkumpul dan diolah dengan metode yang sudah dijelaskan, tahap selanjutnya adalah menganalisis data. Tehnik analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode Deskriptif Analitis yaitu suatu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan/melukiskan keadaan obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya. 9 Yang diteliti dalam penelitian ini adalah data-data tentang pelaksanaan hak budget DPRD dalam penetapan APBD di Kota Pasuruan.

Selanjutnya untuk memberikan nilai yang lebih tinggi, data atau fakta yang berupa dokumentasi dianalisis dengan menggunakan metode hermeneutik¹⁰ yaitu menganalisis data dengan cara menafsirkan sebagai kebutuhan untuk menerangkan dokumen hukum yang berpangkal dari suatu proposisi bahwa terdapat adanya saling ketergantungan yang bermakna antara kehidupan manusia dan budayanya. Yang dianalisis dan ditafsirkan dalam metode ini adalah UU No.12/2008 pasal 41 dan pasal 44 beserta dokumen-dokumen resmi yang didapat dari instansi-instansi yang berkaitan dengan hak *budget* DPRD di kota Pasuruan.

Sedangkan pola pikir yang digunakan adalah pola pikir Deduktif ¹¹dimana kita berangkat dari pengetahuan yang sifatnya umum untuk menilai suatu kejadian yang bersifat khusus.

Hadari Nawawi, Mimi Martina, Penelitian Terapan, h.73
 Amiruddin, Zainal Asikin, Pengantar Metode Penelitian Hukum, h. 164

¹¹ Sutrisno Hadi, *Metodologi Reseach I*, h. 42

H. Sistematika Pembahasan

Untuk memudahkan alur pembahasan dalam menganalisis data, maka diperlukan sistematika pembahasan guna memudahkan dan mengarahkan penelitian. Penelitian ini dibangun dengan kerangka yang terdiri dari 5 bab dan dibagi-bagi lagi dalam sub-sub bab, yaitu:

- BAB I : Pendahuluan. Bab ini memuat tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika pembahasan.
- BAB II : Landasan teori. Bab ini memuat tentang konsep umum *Ahl al-Ḥalli* wa al-'Aqd menurut ketatanegaraan Islam (*Fiqh Siyasah*) yang meliputi: konsep lembaga ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd dan peranan *Ahl* al-Ḥalli wa al-'Aqd dalam ketatanegaraan Islam.
- BAB III : Bab yang memaparkan data penelitian secara obyektif. Bab ini mendeskripsikan tentang obyek penelitian, pelaksanaan hak *budget*DPRD dalam penetapan APBD berdasarkan Pasal 41 junto pasal 44

 UU No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah di kota Pasuruan.
- BAB IV : Analisis data. Bab ini berisi analisis terhadap data penelitian untuk menjawab pertanyaan dengan menafsirkan,mengintegrasikan temuan kedalam pengetahuan yang mapan sehingga menghasilkan modifikasi teori atau menyusun teori baru. Bab ini memuat analisis data yang telah disajikan pada bab III berdasarkan teori pada bab II Yaitu

analisis *Fiqh Siyasah* terhadap pelaksanaan hak *budget* DPRD berdasarkan pasal 41 junto pasal 44 undang-undang no.12 tahun 2008 tentang pemerintahan daerah di kota pasuruan.

BAB V : Penutup. Bab ini memuat kesimpulan dari pembahasan bab-bab terdahulu dan merupakan jawaban dari rumusan masalah yang telah dikemukakan pada bab I. Selain itu bab ini juga memuat tentang saransaran yang perlu disampaikan kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan penelitian ini. Dan yang terakhir, penelitian ini akan ditutup dengan daftar pustaka yang menjadi sumber referensi dari penelitian ini.

BAB II

KONSEP UMUM AHL AL-HALLI WA AL-'AQD MENURUT KETATANEGARAAN ISLAM (FIQH SIYASAH)

A. Lembaga Ahl al-Halli wa al-'Aqd

1. Pengertian Ahl al-Halli wa al-'Aqd

Secara bahasa, Ahl al-Halli wa al-'Aqd terdiri dari tiga kata, yaitu:

- a. Ahl, yang berarti orang yang berhak (yang memiliki).
- b. al-Halli, yang berarti melepaskan, menyesuaikan dan memecahkan.
- c. al-'Aqd, yang berarti mengikat, mengadakan transaksi dan membentuk.

Dari pengertian secara bahasa di atas, dapat disimpulkan bahwa Ahl al-Halli wa al-'Aqd adalah orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melepaskan dan mengikat¹. Pengertian ini semakna dengan pendapat al-Mawardi yang menyebut Ahl al-Halli wa al-'Aqd sebagai Ahl al-Ikhtiyar, yaitu orang-orang yang berhak memilih *Khalifah*.²

Secara Istilah, Abdul Karim Zaidan (kutipan Suyuthi Pulungan) memberikan pengertian bahwa, Ahl al-Halli wa al-'Aqd ialah orang-orang yang berkecimpung secara langsung dengan rakyat yang memberikan kepercayaan kepada mereka. Mereka menyetujui pendapat wakil-wakil itu karena ikhlas,

 $^{^1}$ Suyuthi Pulungan, Fiqh Siyasah..., h. 66 2 al-Mawardi, al-Aḥkām al-Sulṭāniyah Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam, terjemahan Fadli Bahri, h. 4

konsekuen, takwa, adil dan kecemerlangan fikiran serta kegigihan mereka dalam memperjuangkan kepentingan rakyatnya.³

Ibnu Taimiyah menyebut *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* dengan sebutan *Ahl al-Syawkah* yaitu orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi serta mempunyai kedudukan yang terhormat di masyarakat, tempat bertanya bagi mereka, serta merekalah yang memilih kepala negara.

al-Maragi berpendapat bahwa *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* sama dengan *Ūli al-Amri*. Menurutnya, *Ūli al-Amri* yaitu para *umarā'*, hakim, ulama, panglima perang, seluruh pemimpin dan kepala negara yang menjadi tempat kembali manusia dalam kebutuhan dan *maslahat* umum. *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* tidak berhak berpendapat dalam perkara ibadah dan hal-hal yang menyangkut keyakinan. *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* hanya berhak berpendapat dalam segala masalah yang tidak terdapat *naṣnya* baik dalam al-Qur'an maupun al-Sunnah.⁴

Muhammad Abduh menafsirkan \overline{Uli} al-Amri atau Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd sebagai kumpulan orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat. Abduh menyatakan yang dimaksud dengan \overline{Uli} al-Amri adalah "Golongan Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd dari kalangan orang-orang muslim. Mereka itu adalah para amīr, para hakim, para ulama, para militer, dan semua penguasa dan pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat dalam masalah kebutuhan dan kemaslahatan publik" lebih lanjut ia menjelaskan, apabila mereka sepakat atas

³ Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah...*, h. 67

⁴ Ahmad Mustafa al-Maragi, *Tafsīr al-Maragi 5...*, h.116

suatu urusan atau hukum, maka umat wajib mentaatinya dengan syarat mereka itu adalah orang-orang muslim yang tidak melanggar perintah Allah dan Sunnah Rasul yang *mutāwatir*. ⁵

al-Razi juga menyamakan pengertian antara Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd dan \overline{U} li al-Amri yaitu para pemimpin dan penguasa.

Demikian juga Muhammad Abduh Imam al-Nawawi dalam *al-Minhaj* menyebut bahwa *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* adalah ulama, ketua dan tokoh masyarakat sebagai unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat⁷. Dia berpendapat bahwa *Ūli al-Amri* adalah *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* yaitu orang-orang yang mendapat kepercayaan umat.

2. Dasar Hukum Ahl al-Halli wa al-'Aqd

Pemikiran para ulama tentang *Ahl al-Ḥalli wa al-ʻAqd* didasarkan pada pengangkatan *khalifah*, dimana Abu Bakar dan Usman bin Affan diangkat sebagai *khalifah* berdasarkan hasil musyawarah para sahabat yang mewakili dua golongan yaitu *Anṣar* dan *Muhājirīn*.⁸

Pengangkatan Abu Bakar sebagai *khalifah* merupakan hasil musyawarah para tokoh sahabat yang terdiri dari lima orang, yaitu: 'Umar bin Khaṭṭab, Abu

126

⁵ Suyuthi Pulungan, Fiqh Siyasah..., h. 68

⁶ Wahbah al-Zuhaily, *al-Tafsīr al- Munīr fi al-'Aqīdah wa al-Syari'ah wa al-Manhaj juz 5*, h.

⁷ Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah...*, h. 68

⁸ Ibid, h. 67

'Ubaidah bin Jarrah, Basyir bin Sa'ad, 'Asid bin Hudair dan Salim, seorang budak Abu Hużaifah yang telah dimerdekakan.⁹

Sedangkan 'Usman bin affan diangkat oleh orang-orang yang sudah dipilih 'Umar. 'Umar bin Khattab membentuk Ahl al-syūrā yang terdiri dari enam orang, agar mereka mengangkat seorang khalifah yang ada diantara mereka. Mereka adalah 'Ali bin Abu Tālib, Usman bin Affan, Sa'ad bin Abu Wagas, 'Abd al-Rahman bin 'Auf, Zubair bin Awwam, Talhah bin 'Ubaidillah. 10

Orang-orang yang memilih Abu Bakar dan Usman tersebut adalah para tokoh sahabat Nabi yang menjadi tokoh masyarakat, tempat masyarakat meminta penyelesaian masalah-masalah mereka. Oleh Karena itulah, pengangkatan kedua khalifah tersebut akhirnya mendapat pengakuan dari umat Islam.

Pemilihan Khalifah yang dilakukan oleh orang-orang yang dipercaya masyarakat, yang biasa disebut oleh ulama figh sebagai Ahl al-Halli wa al-'Aqd atau Ahl al-Ikhtiyar ini sesuai dengan istilah Uli al-Amr yang terdapat dalam al-Qur'an surat al-Nisa ayat 59, yang berbunyi:

 $^{^9}$ Munawir Sjazali,
 Islam dan Tata Negara ajaran, sejarah dan Pemikiran, h.23
 10 Ibid, h. 25

Artinya: "Hai orang-orang beriman, ta'atilah Allah dan ta'atilah Rasul (Nya), dan Uli al-Amri di antara kamu. ". (QS. aL-Nisa': 59)¹¹

al-Maragi berpendapat bahwa, *Ūli al-Amri* yaitu para *umarā*', hakim, ulama, panglima perang, seluruh pemimpin dan kepala negara yang menjadi tempat kembali manusia dalam kebutuhan dan *maslahat* umum. ¹² Selanjutnya, al-Maragi berpendapat bahwa Ahl al-Halli wa al-'Aqd atau Uli al-Amri menyelesaikan suatu perkara untuk kemaslahatan umat dengan cara bermusyawarah, sebagaimana 'Umar ketika bermusyawarah dengan Ahl Al-*Ikhtiyar* dari para sahabat tentang kantor yang didirikannya dan tentang hal lain untuk kemaslahatan.

Selain ayat di atas, istilah *Ūli al-Amri* juga terdapat dalam QS. al-Nisa ayat 83 yang berbunyi:

Artinya: "Dan apabila datang kepada mereka suatu berita tentang keamanan atau ketakutan, mereka lalu menyiarkannya. 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) 13

Depag RI, al-Qur'an dan Terjemahnya, h.128
 Ahmad Mustafa al-Maragi, Tafsīr al-Maragi 5..., h.116

¹³ Depag RI, *al-Qur'an dan Terjemah*, h. 132

Penafsiran al-Maragi terhadap ayat tersebut adalah, apabila orang-orang dari kalangan Muslimin yang lemah pengetahuannya terhadap urusan-urusan umum yang berkaitan dengan keamanan atau ketakutan, menyerahkan urusannya kepada Rasul dan \overline{Uli} al-Amri, maka mereka akan mengetahui jawabannya dari mereka. Hal ini dikarenakan, Rasul dan \overline{Uli} al-Amri mempunyai kesiapan dalam menyelesaikan masalah politik dengan ilmu mereka melalui istinbat atas hukum-hukum yang tidak terdapat dalam al-Qur'an maupun Hadis¹⁴.

3. Struktur (Susunan dan Keanggotaan) Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd

a. Struktur Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd

Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd adalah suatu lembaga, parlemen atau segolongan umat Islam yang menjadi wakil rakyat dalam membuat keputusan-keputusan untuk kemaslahatan rakyat. Bertolak dari penjelasan ini, dapat disimpulkan bahwa Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd merupakan suatu lembaga atau parlemen yang didalamnya terdapat pengorgasisasian antara anggota Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd untuk mengkoordinasi peran dari setiap anggota agar terwujud keseimbangan dalam mencapai tujuan tertentu yaitu untuk kemaslahatan umat.

Dalam pengorganisasian, tentunya terdapat struktur kepemimpinan didalamnya. Namun, kepemimpinan dalam Islam bukanlah kekuasaan yang

¹⁴ Ahmad Mustafa al-Maragi, *Tafsīr al-Maragi 5...*, h. 171

terpisah dan tersentral dalam menetapkan sebuah keputusan¹⁵. Kekuasan dalam Islam ada pada diri setiap individu yang beriman. Oleh karena itulah, Islam mengajarkan adanya konsep musyawarah dalam setiap pengambilan kebijakan. Sebagaimana dalam firman Allah surat al-Nisa ayat 59:

Artinya: "Hai orang-orang yang beriman taatilah Allah dan Taatilah Rasul, dan Uli al-Amri diantara kalian. Dan Apabila kalian berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah adn Rasulnya" ¹⁶

Dari tafsiran al-Maragi, disebutkan bahwa *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* membuat kesepakatan tentang *kemaslahatan* umum melalui *ijmā*'.¹⁷ Atas dasar al-Qur'an inilah, kaum muslimin tidak memerlukan pembentukan *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* secara resmi melalui pemilihan umum. Hal ini menyebabkan struktur *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* tidak terkonsep secara baku. Setiap anggota yang ada di dalam *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* adalah struktur dari lembaga itu sendiri dengan peran dan fungsi yang berbeda sesuai dengan kemampuannya.

b. Susunan dan Keanggotaan

Ahamad Ibrahim Abu Sinn, Manajemen Syari'ah Sebuah Kajian Historis dan Kontemporer, h. 93

Depag RI, al-Qur'an dan Terjemah, h. 128

¹⁷ Imām al-Maragi, *Tafsīr al-Maragi5...*, h.116

Para Ulama berbeda pendapat, mengenai kelompok sosial mana yang menjadi anggota *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd*. Namun, mereka sepakat bahwa *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* terdiri atas orang-orang yang mendapat kepercayaan sebagai wakil rakyat. Perbedaan para ulama tentang *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* ini diantaranya: ¹⁸

- al-Nawawi : dalam al-Minhaj berpendapat bahwa anggota Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd adalah para ulama, para kepala negara dan para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat.
- 2). Muhammad Abduh berpendapat bahwa *Ahl al-Ḥalli wa al-ʻAqd* terdiri dari orang-orang dari kalangan Muslim yang berasal dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat. *Ahl al-Ḥalli wa al-ʻAqd* adalah para *amīr*; para hakim, para ulama, para pemimpin militer, semua penguasa dan pemimpin masyarakat yang dijadikan rujukan oleh umat dalam masalah kebutuhan dan *kemaslahatan publik*. Lebih lanjut, Abduh berpendapat bahwa *Ahl al-Ḥalli wa al-ʻAqd* adalah orang-orang Muslim yang tidak melanggar perintah Allah dan Sunnah Rasul yang *mutāwatir*.
- 3). Rasyid Ridha berpendapat bahwa *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* adalah mereka yang mendapat kepercayaan dari umat yang terdiri dari para ulama, para pemimpin militer, para pemimpin pekerja untuk *kemaslahatan* publik, seperti

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

¹⁸ Suyuthi Pulungan, *Islam dan Tata Negara...*, h. 68-69

pedagang, tukang, petani, para pemimpin perusahaan, para pemimpin partai politik dan para tokoh wartawan.

4). al- Razi berpendapat bahwa *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* adalah para pemimpin dan penguasa negara.

Walaupun para ulama di atas berbeda pendapat, mengenai kelompok sosial mana yang menjadi anggota *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd*, namun, dapat ditarik secara garis besar bahwa Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd terdiri dari orang-orang yang mendapat kepercayaan dari umat untuk menjadi wakil mereka dalam urusan umum. Anggota *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* berasal dari kalangan Muslim dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat. Selain itu, anggota *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* adalah orang-orang Muslim yang tidak melanggar perintah Allah dan Sunnah Rasul yang *mutāwatir*.

Para ulama berbeda pendapat, mengenai jumlah keanggotaan *Ahl al-Ḥalli* wa al-'Aqd sehingga khalifah yang diangkat *Ahl al-Ḥalli* wa al-'Aqd dianggap mempunyai hukum yang sah dan perintahnya dapat dipatuhi oleh masyarakat¹⁹.

Beberapa ulama berpendapat bahwa *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* harus berasal dari setiap daerah. Dengan begitu, *khalifah* yang diangkat oleh mereka dapat diterima oleh seluruh lapisan masyarakat yang ada di daerahnya. Alasan pendapat ini adalah pada *pembai'atan khalifah* Abu Bakar dipilih oleh orang-orang yang

¹⁹ al-Mawardi, *al-Ahkām al-Sultāniyah...*, h. 5

hadir pada saat *pembai'atannya* tanpa menunggu kedatangan anggota *Ahl al-Ikhtiyar* yang belum hadir.

Beberapa ulama lain berpendapat bahwa anggota *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* minimal terdiri dari lima orang, dengan mekanisme lima orang itu memilih orang lain sebagai *khalifah* atau mereka memilih salah satu orang yang ada di antara mereka. Pendapat ini didasarkan pada dua alasan:

- 1). Pengangkatan Abu Bakar yang *dibai'at* oleh lima orang, diantaranya 'Umar bin Khaṭṭab, Abu 'Ubaidah bin al-Jarrah, Usaid bin Hużair, Bisyr bin Sa'ad dan Salim mantan budak Abu Hużaifah.
- 2). 'Umar bin Khaṭṭab membentuk lembaga *syūrā* yang beranggotakan enam orang. Kemudian enam orang itu memilih seorang *khalifah* di antara mereka.

Ulama Kufah berpendapat bahwa anggota *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* sudah sah dengan tiga orang, dengan mekanisme satu orang diantaranya menjadi *khalifah* dan dua orang yang lain menjadi saksi, sebagaimana dalam pernikahan yang sah dengan disaksikan dua orang.

Dan kelompok lain mengatakan, *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* sah dengan satu orang saja, sebagaimana 'Abbas bin 'Abdul Muṭṭalib berkata pada 'Ali bin Abi Ṭalib: "Bentangkan tanganmu, aku *membai'atmu* agar orang-orang berkata bahwa paman *Rasulullah* telah *membai'at* keponakannya kemudian tidak ada dua orang yang berbeda pendapat tentang dirimu"²⁰

²⁰ *Ibid*, h. 5

Keangotaan *Ahl al-Ḥalli wa al-ʻAqd* dipilih secara spontan dan alami melalui realita hidup dengan sikap masyarakat yang memilih dan percaya kepada seseorang untuk meyelesaikan masalahnya. Masyarakat memilih *Ahl al-Ḥalli wa al-ʻAqd* dari sisi pemahamannya terhadap agama, kecerdasan dan keutamaannya dari umat Islam yang lain²¹. Dengan begitu, masyarakat yakin bahwa orang yang dipilih untuk menyelesaikan masalah akan sanggup menyelesaikan masalah yang dihadapi masyarakat.

Pemilihan anggota *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* tidak melalui pemilihan umum atau pengangkatan langsung oleh *Rasul* atau *Khalifah* dengan mekanisme tertentu. Pemilihan anggota *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* adalah perkara yang berkenaan dengan *kemaslahatan* umat. Oleh karena itulah, kaum muslimin menyerahkan perkara ini kepada *Rasul* atau *Khalifahnya*. *Rasul* atau *Khalifah* langsung mengumpulkan para sahabat yang dipercaya masyarakat dan bermusyawarah dengan mereka untuk membuat suatu keputusan.

Anggota *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* adalah orang-orang yang harus memenuhi syarat-syarat yang legal. Ada tiga syarat yang harus mereka miliki untuk menjadi anggota *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd*, yaitu:

- 1). Adil dalam segala sikap dan perilakunya,
- 2). Ilmu yang membuat dia dapat mengetahui siapa yang berhak menjadi *khalifah* berdasarkan kriteria-kriteria yang legal.

²¹ Farid Abdul Khaliq, *Figh Politik Islam*, h. 79

3). Wawasan dan sikap bijaksana yang membuatnya mampu siapa yang paling tepat dan efektif serta paling ahli dalam mengelola semua kepentingan²².

4. Alat Kelengkapan Ahl al-Halli wa al-'Aqd

Alat kelengkapan *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* didasarkan pada kompetensi dan kemampuan yang dimiliki anggota yang terdapat dalam *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd*.

Sebagaimana penjelasan yang terdahulu, *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* berasal dari berbagai profesi. Hal ini dikarenakan, *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* adalah wakil rakyat untuk menyelesaikan perkara-perkara umum yang terjadi di masyarakat, baik dalam bidang politik, sosial maupun budaya.

Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd adalah lembaga yang menangani perkara di segala bidang kehidupan masyarakat. Perkara yang ada di masyarakat sangat beragam dan kompleks, namun, masyarakat muslim telah memilih dengan sendirinya siapa yang tepat dan pantas dalam menangani masalah mereka. Orang-orang yang mereka pilih inilah yang akan diajak Rasul atau khalifah untuk bermusyawarah mengenai perkara umat. Karena perkara yang ditangani Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd sangat kompleks, maka, alat kelengkapan Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd juga kompleks.

²² al-Mawardi, *al-Aḥkam...*, h. 3

- 5. Kedudukan, Fungsi, Tugas dan Wewenang serta Hak Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd.
 - a. Kedudukan *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd*

Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd merupakan suatu lembaga pemilih. Orangorangnya berkedudukan sebagai wakil-wakil rakyat , dan salah satu tugasnya adalah memilih khalifah atau kepala negara. Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd adalah orang-orang yang mendapat kepercayaan sebagai wakil rakyat

Dilihat dari definisi *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* adalah orang-orang yang berhak mengangkat dan memberhentikan *khalifah*, peranan *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* di Indonesia dari segi fungsionalnya, sama seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yaitu sebagai lembaga perwakilan rakyat yang personal-personalnya merupakan wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat dalam pemilu.

b. Fungsi Ahl al-Halli wa al-'Aqd.

Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd mempunyai fungsi yang sangat penting untuk menjaga kestabilan pemerintahan, baik dalam hal keamanan maupun pertahanan serta urusan lain yang berkaitan dengan kemaslahatan umum. Hal ini dikarenakan, Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd adalah lembaga perwakilan rakyat yang menjadi pengawas roda pemerintahan dan membuat keputusan-keputusan yang berkaitan dengan kemaslahatan rakyat bersama para amīr:

Di dalam institusi, *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* bebas dan leluasa menentukan sebuah hukum, undang-undang, selama hal itu disepakati seluruh anggota atau atas kehendak rakyat.

Sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membaiat imam, *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* mempunyai kuasa mengarahkan kehidupan masyarakat kepada *kemaslahat*an dengan membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam halhal yang tidak diatur secara tegas oleh al-Quran dan Hadis.

c. Tugas Dan Wewenang Dari Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd.

Tugas dan Wewenang Ahl al-Halli wa al-'Aqd antara lain:²³

- Memilih khalifah, imam, kepala negara melalui musyawarah, kemudian mengajukannya pada rakyat untuk dibai'at.
- 2). Menjatuhkan *khalifah* jika terdapat hal-hal yang mengharuskan pemecatannya. al-Mawardi juga berpendapat jika kepala negara melakukan tindakan yang bertentangan dengan agama, rakyat dan *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* berhak untuk menyampaikan rasa tidak percaya kepadanya.
- Berwenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat, di dalam hal-hal yang tidak secara tegas diatur al-Qur'an dan Hadits.
- 4). Menjadi tempat konsultasi para kepala negara untuk menentukan kebijakannya.

76

²³ Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'at*, h.

5). Melaksanakan peran pengawasan atas kewenangan legislatif sebagai wewenang pengawasan yang dilakukan oleh rakyat terhadap pemerintah untuk mencegah mereka dari tindakan pelanggaran terhadap hak manusia dan hak-hak Allah.

d. Hak Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd

Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd adalah wakil rakyat. Merekalah (Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd) yang membuat keputusan untuk kemaslahatan umum berdasarkan ijmā'. Oleh karena itu, Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd mempunyai hak, baik hak bertanya, menyatakan pendapat maupun hak menentukan anggaran bersama khalifah sepanjang tidak diatur dalam Al-Qur'an maupun Hadits.

Selain itu, *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* juga memiliki hak pilih untuk menentukan siapa yang akan jadi *khalifah*, sebagaimana oleh al-Mawardi yang menyebut *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* sebagai *Ahl al-Ikhtiyar*.

Di samping punya hak pilih, menurut Ridha, *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* juga mempunyai hak untuk menjatuhkan *khalifah* jika terdapat hal-hal yang mengharuskan pemecatannya.

B. Peranan Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd dalam Ketatanegaraan Islam

1.Prinsip-prinsip Ketatanegaraan Islam

a. Amanah

Allah memerintahkan agar manusia melaksanakan amanah yang diberikan kepadanya. Hal ini terdapat dalam QS. An-Nisa: 58, yang berbunyi:

Artinya: "Sesungguhnya Allah menyuruh kalian menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya",24

Amanah adalah suatu beban diberikan kepada seseorang untuk disampaikan kepada orang yang berhak menerimanya. ²⁵ Dalam al-Tafsir al-Munir dijelaskan bahwa ada tiga macam amanat yaitu:

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

Depag RI, *al-Qur'an dan Terjemah*, h. 138
 Wahbah al-Zuhaily, *al-Tafsīr al-Munīr...*, h. 121

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam Islam amanah merupakan suatu beban yang harus dipelihara karena kelak akan dipertanggung jawabkan kepada Allah. Kekuasaan merupakan salah satu amanah yang harus dijalankan dengan baik, sesuai dengan perintah-Nya.

Nabi Saw. bersabda:

حَدَّتَنَاقُتَيْبَةُ بْنُ سَعِيْدٍ حَدَّتَنَا لَيْتُ. وَحَدَّتَنَامُحَمَّدُبْنُ رُمْحٍ حَدَّتَنَااللَيْتُ عَنْ نَافِعْ عَنِ ابْنِ عُمَرَ عَنِ النَّبِيِّ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وِسَلَّمْ اللَّهُ قَالَ: (اَلاَ كُلْكُمْ رَاعٍ وَكُلْكُمْ مَسْؤُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ فَالاَمِيْرُالَّذِي عَلَى النَّاسِ رَاعٍ وَهُومَسْؤُولُ عَنْ رَعِيَّتِهِ وَالرَّجُلُ رَاعٍ عَلَى اهل بَيْتِهِ وَهُو مَسْؤُولُ وَلُو وَهُومَسُؤُولُ عَنْ رَعِيَّتِهِ وَهُو مَسْؤُولُ عَنْهُ وَالْمَرْأَةُ رَاعِيَّةٌ عَلَى بَيْتِ بَعْلِهَا وَوَلَدِهِ وَهِي مَسْؤُولُ عَنْهُ وَالْعَبْدُ رَاعٍ عَلَى مَال سَيِّدِهِ وَهُو مَسْؤُولُ عَنْهُ اللهَ فَكُلْكُمْ رَاعٍ وَكُلْكُمْ مَسُؤُولُ عَنْهُ اللهَ فَكُلْكُمْ رَاعٍ وَكُلْكُمْ مَسُؤُولُ عَنْ رَعِيَتِهِ وَهُو مَسُؤُولُ عَنْهُ اللهُ فَكُلْكُمْ رَاعٍ وَكُلْكُمْ مَسُؤُولُ عَنْ رَعِيَتِهِ).

Artinya: "Berkata kepada kami Qutaibah bin Sa'īd. berkata kepada kami Lais.

Dan berkata kepada kami Muḥammad bin Rummaḥ. Berkata kepada kami Lais tentang Nafi', Diriwayatkan dari ibnu 'Umar, Dari Nabi SAW, Beliau bersabda: (ketahuilah setiap orang dari kamu adalah pemimpin, ia akan dimintai pertanggung jawaban tentang yang dipimpinnya. Seorang penguasa akan dimintai pertanggung jawaban tentang rakyat yang dipimpinnya. Seorang laki-laki pemimpin keluarga akan dimintai pertanggung jawaban atas yang dipimpinnya. Seorang wanita pemimpin di rumah suami dan anaknya akan dimintai pertanggung jawaban tentang mereka (suami dan anaknya). Dan seorang hamba juga pemimpin harta tuannya dia akan dimintai pertanggung jawaban tentang kepemimpinannya. Ketahuilah bahwa masing-masing kamu adalah pemimpin dan masing-masing kamu akan dimintai pertanggung jawaban atas kepemimpinannya)". ²⁶

b. Keadilan

Dalam hadis Riwayat Muslim dijelaskan: حَدَّتَنَا أَبُوْ بَكْرِ بْنُ أَبِيْ شَيِّبَةً وَزُهُ هَيْرُبْنُ حَرْبِ وَابْنُ حَرْبٍ وَابْنُ خَرَبٍ وَابْنُ نَمَيْرٍ. عَنْ عَمْرٍ وبْنَ قَالُوْ!: حَدَّتَنَا شُفْيَانُ بْنُ عُيَيْنَةً عَنْ عَمْرٍ و (يَعْنِيُ ابْنَ دِيْنَارٍ) عَنْ عَمْرٍ وبْنَ

 $^{^{26}}$ al- Imām Abī al-Ḥusain Muslim bin al-Ḥajjāj al-Kusyairy al-Naisābūrȳ, *Saḥiḥ Muslim Juz XI*, h. 179

أُوْس, عَنْ عَبْدِ اللهِ بْنِ عَمْرو. قَالَ ابْنُ نُمَيْر وَابُوْ بَكْر: يَبِلْغُ بِهِ النَّبِيِّ ص.م. وَفِي حَدِيْثِ رُهَيْر قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللهِ ص.م.: (إنَّ المُقْسِطِيْنَ عِنْدَ اللهِ عَلَى مَنَا بِر مِنْ نُوْر. عَنْ يَمِيْنِ الرَّحْمَن عَزَّوَجَلَّ. وَكِلْتَا يَدَيْهِ يَمِيْنُ الرَّحْمَن عَزَّوَجَلَّ. وَكِلْتَا يَدَيْهُ يَمِيْنُ وَمَاوَلُوا).

Artinya: "Telah berkata Abū Bakar bin Abī Syaibah dan Zuhair bin Ḥarbi dan Ibnu Ḥarbi dan Ibnu Numair. Mereka berkata: Telah berkata kepada kami Syufyān bin 'Uyainah dari 'Amr (yaitu ibn Dīnār) dari 'Amr bin Aws, dari 'Abdillāh bin 'Amr. Berkata Ibnu Numair dan Abū Bakar bahwa dia telah bertemu dengan Nabi SAW, dan di dalam hadis Zuhair berkata: Nabi SAW bersabda: (Sesungguhnya orang-orang yang berlaku adil nanti (pada hari kiamat) akan berada di atas mimbar yang terbuat dari cahaya disisi Allah: di kanan Tuhan yang Maha Pemurah dan kedua tangan Allah adalah kanan (baik dan tinggi kedudukannya). Mereka ialah orang-orang yang berlaku adil dalam menjalankan hukum, berlaku adil terhadap keluarganya dan berlaku adil dalam melaksanakan tugas yang telah dibebankan kepadanya)". 27

Hadis di atas menyuruh kita untuk menetapkan hukum dengan adil. Hukum dalam pemerintahan dapat ditetapkan secara adil dengan tidak berat sebelah kepada salah satu pihak yaitu dengan tidak melihat kedudukan orang tersebut dan tidak terpengaruh dengan kasih sayang seperti kerabat. Selain itu keadilan dalam pemerintahan dapat dilakukan dengan mengangkat orang-orang yang mampu mengemban tugas dalam pemerintahan.²⁸

Penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa keadilan dalam Islam bersifat murni dan netral tanpa terpengaruh dengan kasih sayang maupun hubungan kerabat.

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

.

²⁷ Ibid., h. 177

²⁸ Imam al-Maragi, *Tafsīr al-Maragi5...*, h. 114

penyelengaraan pemerintahan berjalan diatas hukum dan hukum atas dasar kehendak pemerintah.

c.Ketaatan

Hukum yang ada dalam al-Qur'an dan Sunnah serta hukum perundang-undangan dan kebijakan pemerintah wajib ditaati oleh rakyat. Oleh karena itu, hukum perundang-undangan dan kebijakan politik yang dibuat pemerintah harus sejalan dan tidak boleh bertentangan dengan hukum agama . Sebagaimana Firman Allah yang berbunyi:

"Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul-nya dan \overline{U} li al-Amri diantara kamu..." (An-Nisa:59)²⁹

Sayyid Quthb menafsirkan ketaatan dalam ayat ini bersifat wajib dan mengikat kepada para *amīr* (pemimpin) yang beriman, yaitu orang yang senantiasa menegakkan syariat Allah dan sunah Rasul.³⁰

Ketaatan diwajibkan kepada pemimpin yang selalu menjaga dirinya dari kesalahan dan kekhilafan, sehingga ketaatan itu tidak dalam kerangka dosa dan maksiat.

حَدَّتَنَاقْتَيْبَهُ بْنِ سَعِيْدٍ. حَدَّتَنَالَيْتُ عَنْ عُبَيْدِالله عَنْ نَافِعٍ عَنْ اِبْن عُمَرٍ. عَن النَّبِي صَلَّى الله عَلَيْهِ وسَلَّمْ النَّهُ قَالَ: (عَلَى المَرْءِ المُسْلِمِ السَّمَغُ وَالطَّاعَة. فِيْمَا اَحَبَّ وَكَرِهَ. اِلاَّ اَنْ يُؤْمَرَ بِمَعْصِيةٍ. فَإِنْ أَمِرَ بِمَعْصِيةٍ فَلا سَمِعَ وَلا طَاعَة).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

²⁹ Depag RI, *Al-Qur'an dan Terjemah*, h. 128

³⁰ Sayyid Quthb, *Tafsīr fi Zilāl al-Qur'an*, h.400

Artinya: "Telah berkata kepada kami Qutaibah bin Sa'īd. Telah berkata kepada kami Lais tentang 'Ubaidillah dari Nafi' diriwayatkan dari Ibn 'Umr r.a. dari Nabi Saw. Beliau bersabda: 'Seorang Muslim wajib patuh dan setia terhadap pemimpinnya, dalam hal yang disukai maupun tidak disukai, kecuali dia diperintah untuk melakukan maksiat. Jika diperintah untuk melakukan maksiat, dia tidak bolaeh patuh dan taat kepadanya.³¹

d. Musyawarah (syūrā)

Salah satu dari ayat al-Quran tentang syûrâ adalah QS. al-Imran ayat 159:

Artinya: "Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu Berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, Maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya". 32

Anjuran musyawarah juga terdapat dalam Hadis Nabi yang

berbunyi:

قَالَ النَّهِي صَلِّي اللهُ عَلَيْهِ وِسَلَّمْ امَّا إِنَّ اللهَ وَرَسُلُهُ لُغْنِيَا عَنْهُمَا وَلَكِنَّ جَعَلَهَا اللهُ رَحْمَةً لِلْأُمَّتِي فَمَنَ اسْتُشَارَ مِنْهُمْ لَمْ يُعْدَمْ رَشْدًا.

 $^{^{31}}$ al
- Imām Abī al-Ḥusain Muslim bin al-Ḥajjāj al-Kusyairy al-Naisābūr
ȳ, $\it Saḥih Muslim Juz XI$, h. 179

³² Depag RI, *al-Qur'an dan Terjemah*, h. 103

Artinya: " Ingatlah bahwa Allah dan Rasulnya, Allah menjadikan musyawarah sebagai raḥmat bagi umatnya. Olah karena itu barang siapa di antara mereka (melaksanakan) musyawarah maka mereka akan kaa (ide dan gagasan), tetapi sebaliknya kalau meninggalkan musyawarah maka ia akan tidak mendapatkan jalan solusinya (petunjuk)".33

Musyawarah adalah mengetahui pendapat orang-orang tentang bagaimana cara mengatur kehidupan umat, bersiasat dalam berperang dan perbaikan kehidupan yang sesuai dengan apa yang dirasakan orang-orang tersebut.³⁴ Musyawarah merupakan cara yang paling baik dalam membuat keputusan. Hal ini dikarenakan, musyawarah berfungsi untuk mencari pendapat yang paling tepat yang akan digunakan dalam membuat kebijakan pemerintah untuk *kemaslahatan* umum. Selain itu musyawarah adalah alat yang paling baik dalam mendidik umat yang dipersiapkan untuk sebuah kepemimpinan yang baik dan melatihnya untuk mengemban tanggung jawab.³⁵

Islam telah meletakkan *syūrā* sebagai prinsip utama dalam menyelesaikan masalah-masalah sosial, politik dan pemerintahan. *Syūrā* merupakan suatu sarana dan cara memberi kesempatan kepada anggota masyarakat untuk berpartisipasi dalam membuat keputusan, baik dalam bentuk peraturan hukum maupun kebijakan politik. Setiap anggota yang berpartisipasi dalam musyawarah akan berusaha menyatakan pendapatnya, sehingga diperoleh keputusan yang tepat untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapi.

³³ 'Abdul al-Qadir Awdah, *al-Islam wa Awdauna al-Siyasah*, h. 144-145

³⁴ Wahbah al-Zuhaily, *Tafsīr al- Manīr juz4*,h. 139

³⁵ Shalih bin Ghanim As-Sadlan, *Aplikasi Syariat Islam*, h.92

2. Peranan *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

a. Eksistensi hak anggaran Ahl al-Ḥalli Wa al-'Aqd dalam Ketatanegeraan Islam

Hak anggaran *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* pada dasarnya sudah dilakukan pada masa Nabi yang selalu bermusyawarah dengan sahabat untuk menentukan kebijakan dalam segala hal yang berkaitan dengan *kemaslahatan* Umat.

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

Pelaksanaan hak anggaran *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* dilaksanakan sebagai kontrol sosial agar para pejabat pemerintah berpikir dua kali sebelum menyelewengkan harta umum. Kontrol sosial pada hakekatnya pelaksanaan dari saling nasihat-menasihati dengan kebenaran dan kesabaran.

Pelaksanaan hak anggaran *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* dilakukan pada waktu bermusyawarah, sebagaimana 'Umar bin Khaṭṭab yang mengenakan bea cukai atau '*Usyr* kepada pedagang non muslim yang membawa barang dagangannya ke dalam negara muslim setelah bermusyawarah dengan para sahabat yang menjadi dewan *syuronya*. ³⁶

_

³⁶ Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam rambu-Rambu Syari'ah*, h.237

Selain itu, masyarakat melalui wakilnya yaitu *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* dapat mengatur cara-cara mengambil manfaat harta yang mengarah kepada kemakmuran bersama. Hal ini didasarkan pada Firman Allah Surat al-Hasr ayat 7:

مَّآ أَفَآءَ ٱللَّهُ عَلَىٰ رَسُولِهِ مِنَ أَهْلِ ٱلْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِى ٱلْقُرْبَىٰ وَٱلْيَتَهَٰىٰ وَٱلْيَتَهَٰىٰ وَٱلْمَسَٰكِينِ وَٱبْنِ ٱلسَّبِيلِ كَى لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ ٱلْأَغْنِيَآءِ مِنكُمْ وَمَآ ءَاتَنكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَنكُمْ عَنْهُ فَٱنتَهُواْ وَٱتَّقُواْ ٱللَّهَ اللَّهَ شَدِيدُ ٱلْعِقَابِ



Artinya: "Apa saja harta rampasan (fai') yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu, maka terimalah dia. Dan apa yang dilarangnya bagimu, maka tinggalkanlah, dan bertaqwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah sangat keras hukumannya". ³⁷

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

Untuk mencapai *kemaslahatan* umat, harus ditegakkan prinsip *siyasah* yaitu prinsip amanah, keadilan, ketaatan dan musyawarah. Semua prinsip tersebut dapat tercapai dengan pengambilan kebijakan secara musyawarah mufakat.

b. Model/Jenis Budget (Pendapatan) dalam Ketatanegaraan Islam

³⁷ Depag RI, *al-Our'an dan Terjemah*, h. 916

Untuk menutupi biaya operasional dalam melayani kebutuhan rakyat, negara memiliki beberapa sumber pendapatan, diantaranya:.³⁸

1) Zakat

Secara terminologi, zakat didefinisikan sebagai bagian tertentu dari harta kekayaan yang diwajibkan Allah untuk sejumlah orang yang berhak menerimanya.³⁹

Zakat adalah sumber pendapatan negara yang sudah jelas ketentuannya dalam Islam. Oleh karena itu dalam pendistribusiannyapun harus sesuai dengan yang digariskan dalam ketentuan Islam.

2) Ganimah

Ghanimah adalah harta yang berhasil dirampas dari orang-orang kafir melalui peperangan. 40

3) *Fai* '

Fai' adalah harta rampasan yang diperoleh tanpa pertempuran. 41 Harta ini diperoleh karena musuh yang dihadapi pasukan jihad menyerah sebelum adanya peperangan.

4) Jizyah

Jizyah adalah pungutan harta yang dikenakan pada kaum dzimmy atas setiap kepala negara. Kata *jizyah* diambil dari kata *al-jaza* atau balasan, yaitu

³⁸ Ahmad Ibrahim Ibnu Sinn, *Mnajemen Syariah*, h. 20

³⁹ Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, h. 326

⁴⁰ *Ibid*, h. 333 ⁴¹ *Ibid*, h. 338

dapat bermakna balasan atas keamanan mereka dengan mewajibkan jizyah itu karena kekafiran mereka secara senang hati. 42

5) Kharaj

Kharaj adalah pungutan yang harus dibayar atas tanah. Penentuan *Kharaj* diserahkan kepada hasil *ijtihad* para imam.⁴³

c. Alokasi Keuangan Daerah dalam Fiqh siyasah

Keuangan daerah ada dua macam, yaitu harta yang berhubungan dengan ibadah dan harta berdasarkan ijma'. Harta yang berhubungan dengan ibadah adalah harta yang sudah diatur ketentuannya dalam al-Qur'an dan Hadis seperti zakat dan *fai*'. Harta yang berdasarkan *ijmā*' adalah harta yang pemungutannya berdasarkan ijma' Uli al-Amri seperti bea cukai dan kharaj.

Pendistribusian Zakat dan fai' diberikan kepada orang-orang yang sudah ditentukan secara jelas dalam al-Qur'an dan Hadits. Dalam Al-Quran Surat At-Taubah ayat 60 dijelaskan bahwa zakat diberikan kepada mustahiq zakat yaitu: fakir, miskin, amil, mu'allaf, riqab, garim, sabilillah dan ibnu sabil dan Fai' diberikan kepada Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan.

Pendistribusian bea cukai dan kharaj didasarkan kepada ijmā' Ūli al-Amri, hal ini dikarenakan pemungutan kedua jenis harta ini adalah berasal dari ijmā' sahabat.

Dimasa Khulafa al-Rasyidin, keuangan negara lebih banyak bersumber pada zakat di dalam segala macamnya. Tetapi setelah wilayah negara semakin

⁴² *Ibid*, h. 342 ⁴³ *Ibid*, h. 351

luas, kepentingan negara bertambah banyak, dan keuangan negara dipusatkan kepada *kharaj* atau pajak tanah⁴⁴.

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

Hasan Ibrahim Hasan dan Ali Ibrahim Hasan memaparkan perbelanjaan keuangan Negara sebagai berikut:⁴⁵

- 1). Gaji pegawai yang diberikan kepada kepala negara sampai pejabat negara terbawah dan untuk orang-orang yang pensiun serta bantuan tetap.
- 2). Gaji tentara dan kepolisian.
- 3). Penggalian sungai dan segala perbaikannya.
- 4). Membuat Irigasi untuk pertanian dan lainnya.
- 5). Membiayai lembaga pemasyarakatan, orang hukuman, dan tahanan.
- 6). Memperkuat alat-alat pertahanan.
- 7). Uang jasa, pemberian bantuan sosial, dan uang saku untuk pejabat pemerintah yang menjalankan program.

Diantara orang-orang yang berhak untuk menerima adalah kelompok muqatālah, yakni mereka yang menjadi penentu kemenangan dan berjihad. Mereka tergolong kelompok yang lebih berhak menerima fai' karena fai' diperoleh melalui mereka. Adapun seluruh kekayaan kas Negara lainnya

 $^{^{44}}$ Mujar Ibnu Syarif, Fiqh Siyasah
h. 359 45 $\emph{Ibid.}$ 360

didistribusikan untuk kepentingan umum, menurut ijma' umat islam, kecuali ada pengkhususan seperti harta zakat dan ganimah. 46

d. Pertanggung jawaban Keuangan dalam Fiqh siyasah

Dalam Islam tidak terdapat mekanisme pertanggung jawaban keuangan negara. Namun Islam memberikan ajaran kepada umat Islam untuk bersikap amanah. Orang-orang bersikap tidak amanah akan mendapat sanksi dari Allah maupun masyarakat.

Islam menggariskan tiga bentuk tanggung jawab⁴⁷, yaitu:

1). Tanggung jawab terhadap dirinya

Yaitu tanggung jawab terhadap dirinya untuk menahan dari perbuatan jahat dan tidak baik.

2). Tanggung jawab terhadap keluarganya

Tanggung jawab terhadap keluarganya akan membawa tanggung jawab terhadap masyarakat, karena keluarga merupakan bagian kecil dari masyarakat.

3). Tanggung jawab terhadap masyarakat, yaitu: tanggung jawab untuk memelihara kemaslahatan masyarakat terutama orang-orang lemah. ⁴⁸

⁴⁶ *Ibid*, h.361 ⁴⁷ Djazuly, *Fiqh Siyaasah...*, h. 204

BAB III

PELAKSANAAN HAK *BUDGET* DPRD DALAM PENETAPAN APBD BERDASARKAN PASAL 41 JUNTO PASAL 44 UU NO. 12 TAHUN 2008 TENTANG PEMERINTAH DAERAH DI KOTA PASURUAN

A. Gambaran Umum tentang Lembaga DPRD Kota Pasuruan

1.Pengertian DPRD

DPRD adalah suatu lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Dari pengertian ini dapat disimpulkan bahwa DPRD merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang berkedudukan sebagai wakil rakyat dan berfungsi sebagai penyalur aspirasi masyarakat kepada pemerintah daerah.

Menurut Wahyu Priyono dalam artikelnya yang berjudul "*Optimalisasi Fungsi DPRD dalam Pengawasan Pemerintah Daerah*", DPRD adalah lembaga politik dewan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk di setiap propinsi dan kabupaten/kota, yang pada umumnya disebut sebagai lembaga pemegang kekuasaan legislatif di daerah.² Menurutnya, DPRD disebut lembaga politik, karena DPRD tidak sepenuhnya memegang kekuasaan legislatif. Selain dipegang DPRD, kekuasaan legislatif juga ada pada kepala daerah. Hal ini dapat kita lihat dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 pasal 42 ayat 1a yang

¹ Redaksi Sinar Grafika, *Amandemen Undang-undang Pemerintahan Daerah 2008 (UU RI No. 12 Th. 2008)*, h. 63

² http://crustandi. Blogspot. Com/2009/01/optimalisasi-fungsi-DPRD-dalam. html

menyatakan bahwa DPRD bertugas dan berwenang membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama, namun demikian, kepala daerah juga menjadi pemegang kekuasaan legislatif sebagaimana dalam pasal 25 huruf c yang telah menjelaskan bahwa kepala daerah bertugas dan berwenang menetapkan peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.

DPRD disebut sebagai lembaga politik dikarenakan DPRD lebih dominan sebagai lembaga pengotrol jalannya pemerintahan daerah. Hal ini dapat dilihat dalam fungsi anggaran yang dimiliki DPRD, DPRD berwenang membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang APBD, sedangkan wewenang dalam membuat rancangan peraturan daerah tentang APBD tetap ada pada pemerintah daerah yang dibahas bersama DPRD (pasal 25 UU No.12/2008).

Walaupun peraturan daerah tidak dapat disahkan tanpa persetujuan DPRD, namun, pada realisasinya seringkali keputusan yang tidak disetujui DPRD, tetap dijalankan pemerintah daerah, seperti dalam kasus free parkir di daerah Kota Pasuruan.³.Dalam kasus ini, kebijakan free parkir sebenarnya sudah di setujui dalam rapat paripurna pembahasan RAPBD, namun, kebijakan ini kurang mendapat perhatian oleh Pemeritah daerah Kota Pasuruan. Hal ini ditandai dengan masih banyaknya pemungutan kepada pengguna parkir.

 $^{^3\,\}mathrm{Wawancara}$ dengan bapak Nurul Jadid, komisi III DPRD Kota Pasuruan, tanggal 14 Juli 2009jam 11 WIB

Selain itu, DPRD disebut lembaga politik karena dalam pemilihannya tidak ada syarat-syarat tertentu untuk menjadi anggota DPRD. Pemilihan DPRD hanya didasarkan pada kepercayaan masyarakat. Walaupun seseorang berpendidikan tinggi, apabila dia tidak mendapat kepercayaan dari masyarakat, seseorang itu tidak akan dapat menjadi anggota DPRD.

2.Susunan dan Keanggotaan DPRD

a. Sruktur DPRD

Pada dasarnya DPRD tidak mempunyai struktur karena sruktur menyangkut tupoksi (tugas pokok dan fungsi) suatu bagian dalam organisasi.⁴ DPRD bukan hanya menyangkut tugas pokok dan fungsi saja tetapi juga mempunyai hak dan kewenangan yang menyangkut dalam berbagai bidang dan sudut pandang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Walaupun demikian, DPRD sebagai organisasi dan lembaga resmi tetap memiliki pembagian kerja pada setiap anggotanya sehingga dapat digambarkan dengan bagan tertentu, sebagaimana terlampir⁵.

⁴ Wawancara dengan bapak Tatang, bagian Perundang-Undangan sekretariat DPR, tanggal 18

juni 2009 jam 9,30 WIB ⁵ Wawancara dengan bapak Tatang, bagian Perundang-Undangan sekretariat DPR, tanggal 18 juni 2009 jam 9,30 WIB

b.Susunan dan keanggotaan DPRD⁶

Dalam Tatib DPRD Kota Pasuruan pasal 2 disebutkan bahwa DPRD terdiri atas anggota Partai Politik peserta Pemilihan Umum yang dipilih berdasarkan hasil Pemilihan Umum tahun 2004.

Anggota DPRD saat ini berjumlah 25 orang yang terdiri atas:⁷

- 1). sepuluh orang dari partai Kebangkitan Bangsa,
- 2). tiga orang dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan,
- 3). tiga orang dari Partai Golongan Karya,
- 4). tiga orang dari Partai Persatuan Pembangunan,
- 5). dua orang dari Partai Demokrat,
- 6). dua orang dari Partai Amanat Nasional, dan
- 7). satu orang dari Partai Pelopor.

Berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Pasuruan, kualifikasi keanggotaan DPRD, yaitu:⁸

- Keanggotaan DPRD diresmikan dengan Keputusan Gubernur atas nama Presiden Republik Indonesia berdasarkan usul Walikota sesuai laporan Komisi Pemilu Kota Pasuruan (pasal 3 ayat 2)
- Anggota DPRD Kota Pasuruan harus berdomisili diwilayah Kota Pasuruan. (pasal 4)

8 Ibid, h.7

⁶Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, *Peraturan DPRD Kota Pasuruan Nomor: 07 / DPRD / 2006 tentang Tata Tertib DPRD Kota Pasuruan*, h, 6

⁷ *Ibid*, h.6

- 3). Anggota DPRD Kota Pasuruan sebelum memangku jabatannya, mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri dalam Rapat Paripurna DPRD yang bersifat istimewa (pasal 5 ayat 1),
- 4). Anggota DPRD yang berhalangan mengucapkan sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yang bersangkutan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh Ketua atau Wakil Ketua DPRD dalam Rapat Paripurna DPRD yang bersifat istimewa (pasal 5 ayat 2),
- 5). Anggota DPRD Pengganti Antar Waktu sebeklum memangku jabatannya, mengucapkan sumpah/janji dipandu oleh ketua atau Wakil Ketua DPRD dalam Rapat Paripurna DPRD yang bersifat istimewa (pasal 5 ayat 3).

Adapun Masa jabatan DPRD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir bersamaan pada saat Anggota DPRD yang baru mengucapkan janji.

3. Alat Kelengkapan DPRD

Sebagaimana bagan stuktur DPRD Kota Pasuruan di atas, alat Kelengkapan DPRD Kota Pasuruan terdiri atas alat kelengkapan yang bersifat tetap dan tidak tetap. Alat kelengkapan yang bersifat tetap adalah alat kelengkapan DPRD yang dibentuk pada awal masa jabatan kenggotaan DPRD, sedangkan alat kelengkapan tidak tetap adalah alat kelengkapan yang dapat

dibentuk dan dibubarkan sewaktu-waktu. Alat kelengkapan tetap DPRD Kota Pasuruan yaitu: ⁹

a. Pimpinan

Pimpinan DPRD Kota Pasuruan mempunyai tugas:

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

⁹ *Ibid*,h.29

b. Panitia Musyawarah

Panitia Musyawarah DPRD Kota Pasuruan mempunyai tugas:

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

Sehubungan dengan tugasnya di atas, maka setiap anggota Panitia Musyawarah berkewajiban untuk mengadakan konsultasi dengan Fraksi-fraksi sebelum mengikuti rapat Panitia Musyawarah dan menyampaikan pokokpokok hasil rapat Panitia Musyawarah kepada fraksi. Hal ini dikarenakan fraksi adalah manifestasi dari masyararakat yang anggotanya sudah terbagidalam alat kelengkapan yang bersifat tetap.

Pemilihan anggota panitia musyawarah ditetapkan setelah terbentuknya pimpinan DPRD, komisi-komisi, panitia anggaran dan fraksi. Susunan keanggotaan Panitia Musyawarah ini ditetapkan pada saat rapat paripurna DPRD.

Panitia musyawarah terdiri dari unsur-unsur Fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota dan sebanyak-banyaknya tidak lebih dari setengah jumlah anggota DPRD.

Dalam alat kelengkapan DPRD, Ketua dan wakil ketua DPRD menjabat sebagai pimpinan panitia musyawarah merangkap anggota. Begitu pula dengan sekretaris DPRD karena jabatannya, ia menjabat sebagai sekretaris panitia musyawarah bukan anggota. Hal ini terjadi, karena DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang memutuskan suatu kebijakan melalui musyawarah.

c. Komisi

Dalam Tatib DPRD pasal 53 Ayat 3 disebutkan bahwa DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan 20 sampai dengan 35 orang membentuk tiga komisi dan yang beranggotakan 35 orang membentuk empat komisi. Oleh karena jumlah anggota DPRD kota Pasuruan berjumlah 25 orang, maka DPRD Kota Pasuruan membentuk 3 komisi saja, diantaranya: 10

1). Komisi"1": Bidang pemerintahan, dengan tugas pembidangan yang meliputi: Pemerintahan Umum, Kepegawaian/ Aparatur, Ketentraman, Ketertiban dan Perlindungan Masyarakat, Hubungan Masyarakat, Komunikasi/ Pers, Hukum/.Perundang-undangan, Perizinan, Pertanahan, Kependudukan dan catatan sipil, Sosial Politik, Organisasi Msyarakat, Agama, Kependudukan, Kesehatan dan keluarga berencana, Peranan Wanita, anak dan remaja, Pendidikan dan kebudayaan, Pemuda dan olah raga, Keuangan dan pendapatan daerah serta Retribusi dan perpajakan.

¹⁰ *Ibid*, h. 32

- 2). Komisi "II": Bidang Perekonomian, dengan tugas pembidangan yang meliputi: perindustrian dan perdagangan, pengembangan dunia usaha, koperasi, logistik dan pengadaan pangan, pertanian, perkebunan, perikanan dan kelautan, peternakan dan kehutanan, ketenaga kerjaan dan transmigrasi serta kesejahteraan sosial, pariwisata perbankan, perusahaan daerah, perusahaan patungan, badan usaha dan menanaman modal serta kas daerah.
- 3). Komisi " III": Bidang Pembangunan, dengan tugas pembidangan yang meliputi: pekerjaan umum, perencanaan pembangunan tata ruang dan tata kota, pertamanan dan kebersihan, perumahan dan pemukiman, pertambangan dan energi, pos dan telekomunikasi, perhubungan, pembangunan daerah dan pemukiman kembali, sumberdaya alam dan irigasi, perumahan rakyat dan lingkungan hidup

Setiap anggota DPRD kecuali pimpinan DPRD, wajib menjadi anggota salah satu komisi.

Komisi dalam DPRD mempunyai tugas, antara lain:

- Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan negara kesatuan republik Indonesia dan daerah.
- Melakukan pembahasan terhadap rancangan peraturan daerah, dan rancangan keputusan daerah.

- Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan, pemerintahan, kemasyarakatan sesuai dengan bidang komisi masingmasing.
- 4). Membantu pimpinan DPRD untuk mengupayakan penyelesaian masalah yang disampaikan oleh kepala daerah dan masyarakat kepada DPRD.
- Menerima, menampung, dan membahas serta menindak lanjuti aspirasi masyarakat.
- 6). Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat daerah.
- 7). Melakukan kunjungan kerja komisi yang bersangkutan atas persetujuan pimpinan DPRD.
- 8). Mengadakan rapat kerja dan dengar pendapat.
- Mengajukan usul kepada pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas masing-masing komisi.
- Memberikan laporan tertulis kepada pimpinan DPRD tentang hasil pelaksanaan tugas komisi.

d. Badan kehormatan

Pimpinan badan kehormatan, terdiri atas seorang ketua dan seorang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota badan kehormatan. Anggota badan kehormatan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD berdasarkan usul dari masing-masing fraksi. Badan kehormatan mempunyai tugas:

¹¹ *Ibid.* h.33

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

Untuk melaksanakan tugasnya, badan kehormatan berwenang: 12

- memanggil anggota yang bersangkutan untuk memberikan penjelasan dan pembelaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan, dan
- meminta keterangan pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait, termasuk untuk meminta dokumen atau bukti lain

¹² *Ibid.* h. 34

Mekanisme pengaduan /pelaporan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD, yaitu:¹³

- a). pengaduan/pelaporan tentang dugaan adanya pelanggaran diajukan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai identitas pelapor yang jelas dengan tembusan badan kehormatan.
- b). pengaduan/pelaporan dimaksud huruf sebagaimana pada dikesampingkan apabila tidak disertai dengan identitas pelapor yang jelas
- c). pimpinan DPRD menyampaikan pengaduan/pelaporan kepada badan kehormatan untuk ditindak lanjuti
- d). apabila waktu 7 (tujuh sejak diterimanya dalam) hari pengaduan/pelaporan sebagaimana dimaksud pada huruf a tidak disampaikan oleh pimpinan DPRD, badan kehormatan dapat menindak lanjuti

Adapun mekanisme penelitian dan pemeriksaan pengaduan/pelaporan, yaitu:14

a). Badan melakukan penelitian pemeriksaan kehormatan dan penmgaduan/pelaporan melalui permintaan keterangan dan penjelasan pelapor, saksi dan/atau yang bersangkutan serta pemeriksaan dokumen atau bukti lain.

¹³ *Ibid*, h.34 ¹⁴ *Ibid*, h.34

- b). Badan kehormatan membuat kesimpulan hasil penelitian dan pemeriksaan dengan disertai berita acara penelitian dan pemeriksaan.
- c). Badan kehormatan menyampaikan kesimpulan hasil penelitian dan pemeriksaan kepada pimpinan DPRD untuk ditindak lanjuti dalam rapat paripurna DPRD.
- d). Rapat paripurna DPRD dilaksanakan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah kesimpulan sebagaimana huruf b diterima oleh pimpinan DPRD
- e). Rapat paripurna DPRD dapat menyetujui atau menolak kesimpulan badan kehormatan.
- f). Apabila rapat paripurna DPRD menolak kesimpulan badan kehormatan dan menyatakan yang bersangkutan tidak bersalah, DPRD berkewajiban merehabilitasi nama baik yang bersangkutan secara tertulis dan disampaikan kepada yang bersangkutan, pimpinan fraksi dan pimpinan partai politik yang bersangkutan.

DPRD dapat menetapkan sanksi atau rehabilitasi terhadap anggota yang dilaporkan melanggar setelah mendengar pertimbangan dan penilaian dari badan kehormatan. Sanksi tersebut dapat berupa:¹⁵

- 1). teguran lisan
- 2). teguran tertulis, atau
- 3). diberhentikan sebagai anggota DPRD sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan

¹⁵ *Ibid*. h.35

Sanksi berupa teguran lisan dan teguran tertulis disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada anggota yang bersangkutan dan disampaikan kepada pimpinan fraksi dan pimpinan partai politik yang bersangkutan secara tertulis. Sedangkan, Sanksi berupa pemberhentian sebagai anggota DPRD, diproses sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

e. Panitia anggaran, dan

Ketua dan wakil ketua panitia anggaran adalah ketua dan wakil ketua DPRD yang juga merangkap sebagai anggota Panitia Anggaran. Begitu juga orang yang menjadi sekretaris Panitia Anggaran adalah orang yang menjadi sekretaris DPRD, namun sekretaris ini tidak merangkap sebagai anggota panitia musyawarah sebagaimana ketua DPRD yang merangkap sebagai anggota ketua panitia anggaran.

Panitia anggaran mempunyai tugas: 16

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

¹⁶ *Ibid*, h. 35

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

Sedangkan alat kelengkapan tidak tetap DPRD Kota Pasuruan adalah alat kelengkapan lain yang dibentuk pimpinan DPRD Kota Pasuruan berupa panitia khusus. Alat kelengkapan ini dibentuk sewaktu-waktu apabila diperlukan.

Panitia khusus dibentuk dengan keputusan DPRD atas usul dan pendapat anggota DPRD setelah mendengar pertimbangan panitia musyawarah dengan persetujuan rapat paripurna.

Jumlah anggota panitia khusus diputuskan dengan mempertimbangkan jumlah anggota komisi yang terkait dan disesuaikan dengan program dan atau kegiatan serta kemampuan anggaran.

Anggota panitia khusus ini terdiri atas anggota komisi terkait yang mewakili semua unsur fraksi. Sedangkan ketua, wakil ketua dan sekretaris panitia khusus dipilih dari dan oleh anggota DPRD.

Semua Alat-alat kelengkapan DPRD Kota Pasuruan baik yang bersifat tetap maupun tidak tetap di atas mengatur tata kerjanya sendiri dengan persetujuan Pimpinan DPRD.

4. Kedudukan, Fungsi, Tugas dan Wewenang serta Hak DPRD

a. Kedudukan DPRD

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

Sebagaimana pasal 42 huruf b Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama DPRD. Pasal 42 e ini merupakan tugas DPRD yang keluar berdasarkan fungsi anggaran DPRD yang terdapat dalam pasal 41 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008.

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

Apabila rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tidak disetujui DPRD, maka APBD tidak dapat disahkan dan Pemerintah Kota membiayai keperluannya Pemerintah Kota Dapat mengeluarkan anggaran maksimal angka terbesar dalam APBD sebelumnya sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan Negara.

b.Fungsi DPRD

Dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah pasal 41 disebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi:

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

c. Tugas dan wewenang DPRD

DPRD mempunyai tugas dan wewenang:¹⁷

- membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama
- menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama dengan kepala daerah

¹⁷ *Ibid*. h.16

- 3). melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundangundangan yang berlaku, peraturan daerah, keputusan kepala daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah
- 4). mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada menteri dalam negeri melalui gubernur
- 5). memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah
- 6). meminta laporan keterangan pertanggung jawaban kepala daerah dalam pelaksanaan tugas desentralisasi
- 7). melaksanakan tugas-tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang

B. Pelaksanaan Hak Budget DPRD Kota Pasuruan

1. Pengertian Hak Budget (Keuangan) DPRD

Hak *Budget* DPRD adalah kewenangan yang diberikan oleh undangundang kepada DPRD dalam menetapkan APBD. Berkenaan dengan definisi hak *Budget* di atas, Usep Fathudin menuliskan dalam artikelnya yang berjudul "*UUD 1945: Perlu Revisi kedua (Opini)*", bahwa hak *Budget* seharusnya menjadi hak DPR secara penuh, karena DPR adalah wakil rakyat yang berhak menentukan anggaran belanja dan untuk apa uang dipakai. ¹⁸ Dari sini dapat disimpulkan bahwa hak *Budget* DPRD adalah kewenangan DPRD untuk merencanakan dan menetapkan anggaran daerah bersama eksekutif.

Hak *Budget* DPRD terdapat dalam Undang-undang No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah pasal 41 yaitu terdapat dalam fungsi anggaran DPRD. Dalam melaksanakan fungsinya, DPRD Kota Pasuruan memiliki hak *Budget* dalam membuat dan menetapkan APBD bersama pemerintah kota. Mengenai pelaksanaan hak *Budget*, DPRD Kota Pasuruan berpedoman pada Peraturan Dalam Negeri No.13 tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Negara.

Fungsi DPRD sebagai Penyalur Aspirasi Masyarakat dalam Pembentukan
 APBD di Pemerintahan Kota Pasuruan.

DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah. Sebagai wakil rakyat, DPRD berkewajiban untuk menyalurkan aspirasi masyarakat kepada pemerintah daerah untuk dipertimbangkan dalam membuat suatu kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penyampaian aspirasi dapat dilakukan baik secara lisan maupun tulisan.

Dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Pasuruan, disebutkan bahwa tata cara penyampaian aspirasi masyarakat yaitu:¹⁹

a. Aspirasi dapat dilakukan secara lisan maupun tertulis.

¹⁹ Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Pasuruan...., h. 56

¹⁸ http://www.pelita.or.id/baca.php?id=673 77

- b. Setelah menerima pengaduan dan aspirasi masyarakat, Pimpinan DPRD merekomendasikan kepada alat kelengkapan DPRD untuk ditindak lanjuti.
- c. Pimpinan DPRD membentuk panitia khusus untuk menindak lanjuti pengaduan dan aspirasi masyarakat atas pertimbangan panitia musyawarah.
- d. Tindak lanjut yang dilakukan oleh alat kelengkapan DPRD dan atau Panitia Khusus dapat berupa peninjauan dan penyelidikan lapangan, rapat kerja dan atau rapat dengar pendapat untuk meminta keterangan kepada pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, dan atau masyarakat.
- e. Panitia khusus dan atau alat kelengkapan DPRD lainnya, setelah menindak lanjuti pengaduan dan aspirasi masyarakat, membuat laporan kepada pimpinan DPRD.

Dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Pasuruan Nomor: 7 / DPRD / 2006 tidak ada *regulasi* awal bagaimana cara masyarakat menyampaikan aspirasinya. Namun dalam prakteknya, aspirasi masyarakat dapat disampaikan langsung melalui fraksi, mengirim pesan singkat telpon seluler kepada anggota DPRD Kota Pasuruan atau dengan surat kaleng.

- 3. Mekanisme Pelaksanaan Hak *Budget* DPRD dalam Penetapan APBD Kota Pasuruan.
 - a. Penyusunan Draf Pertama RAPBD

Penyusunan draf pertama RAPBD Kota Pasuruan tahun anggaran 2008 dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Pasuruan periode 2004-2009.

Penyusunan Draft pertama APBD ini sepenuhnya dibuat oleh pemerintah daerah sebagai pengguna anggaran ²⁰ dalam melaksanakan program pembangunan kota Pasuruan.

Pengelolaan keuangan daerah yang akan dijabarkan dalam APBD di Kota Pasuruan menggunakan system penganggaran berbasis kinerja. ²¹ Penganggaran berbasis kinerja adalah penganggaran yang memperhatikan pada *in-put*, *out-put* dan *out-come*. *Input* adalah besaran sumber dana yang tersedia, *out-put* adalah kinerja yang akan dilakukan dalam penggunaan dana anggaran dan *out-come* adalah hasil yang dicapai dari kinerja tersebut.

Penyusunan draft pertama APBD dimulai dari pembuatan RKPD (Rancangan Kerja Perangkat Daerah) yang dibuat oleh walikota Pasuruan. RKPD dibuat setiap tahun anggaran sebagai penjabaran visi dan misi Pemerintah Kota Pasuruan untuk merwujudkan kota Pasuruan sebagai kota Perdagangan, industri, dan jasa berlandaskan pada masyarakat yang beriman, bertaqwa, berilmu, berbudi luhur, dan sejahtera lahir batin yang demokratis, sadar hukum dan lingkungan, memiliki etos kerja yang tinggi serta berdisiplin²².

RKPD Kota Pasuruan 2008 di buat bersamaan dengan penyusunan Kebijakan umum APBD (KU-APBD). Kebijakan umum APBD yang sudah

 $^{^{20}}$ Wawancara dengan ibu Sri Suhartini, bagian umum sekretariat DPRD, tanggal 14 Mei 2009 jam $9.00~\mathrm{WIB}$

²¹ Wawancara dengan bapak Mualif Arif, bagian anggaran dinas pengelola keuangan da asset daerah, tanggal 10 juli 2009 jam 09.00 wib

²² Dokumen Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD) Kota Pasuruan tahun 2008, h. 3

disepakati DPRD Pasuruan dan Pemerintah Daerah Kota Pasuruan dipakai sebagai pedoman untuk membuat Prioritas program dan Plafon anggaran sementara.

b. Pelaksanaan Hak Budget DPRD dalam Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Pasuruan.

Sebelum proses penetapan APBD dilakukan, panitia musyawarah DPRD melaksanakan tugasnya untuk menyusun jadwal pembahasan RAPBD yang akan disahkan menjadi APBD berdasarkan kesepakatan antara DPRD dan Pemerintah Kota Pasuruan.

Hak *Budget* DPRD dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah (SKPD) Kota Pasuruan dilaksanakan ketika Komisi melaksanakan rapat dengan instansi terkait. Rapat tersebut dilaksanakan setelah ada penjadwalan dari panitia musyawarah yaitu sebelum diadakan rapat paripurna dalam pembahasan peraturan daerah tentang APBD Kota Pasuruan tahun anggaran 2008.

c. Pelaksanaan Hak *Budget* DPRD dalam Proses Penetapan APBD Kota Pasuruan.

Mekanisme pelaksanaan penetapan APBD Kota Pasuruan dilaksanakan mulai tanggal 7 Desember hingga 29 Desember.2007²³ Proses penetapan APBD tahun anggaran 2008 dilaksanakan dalam rapat paripurna

_

Wawancara dengan H. Hasani, Ketua DPRD Kota Pasuruan tanggal 16 April 2009 jam 8.30 WIB

DPRD Kota Pasuruan yang dilaksanakan dalam satu bulan dengan pelaksanaan 4 kali rapat,²⁴ yaitu:

1) Rapat paripurna-1.

Rapat paripurna-1 dilaksanakan oleh DPRD Kota Pasuruan dan Pemerintah Kota Pasuruan pada tanggal 13 Desember 2007. Rapat paripurna-1 ini merupakan rapat sebagai pengawal atau pembuka rapat pembahasan Peraturan Daerah tentang APBD tahun anggaran 2008. Dalam rapat ini dilakukan penyampaian nota keuangan oleh Walikota Pasuruan sebagai pengantar rancangan peraturan daerah tentang APBD tahun anggaran 2008.

Sebelum rapat paripurna-2 dilaksanakan, ada kegiatan lain yang dilaksanakan oleh DPRD Kota Pasuruan dan Pemerintah Kota Pasuruan. Kegiatan tersebut adalah rapat komisi, rapat panitia anggaran, rapat panitia anggaran bersama tim anggaran, dan rapat fraksi..

Seluruh kegiatan tersebut dilakukan dalam waktu yang berbeda, rapat komisi dilakukan pada tanggal 14 Desember 2007, rapat panitia anggaran dilakukan dua kali pertemuan yaitu pada tanggal 15 dan 18 Desember 2007 dan rapat panitia anggaran bersama tim anggaran dilakukan pada tanggal 18 Desember 2007.

Rapat panitia komisi dilakukan untuk menyusun pertanyaan yang berkenaan dengan keuangan daerah baik dari segi pendapatan, penggunaan

²⁴ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Risalah Resmi Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Pasuruan tahun Anggran 2008, 2007

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

maupun pelaksanaannya sebagai hasil dari rapat komisi dengan instansi terkait sebelum rapat paripurna-2 dilakukan yaitu pada tanggal 9 sampai tanggal 12 Desember 2007. Selain itu rapat komisi juga dilakukan sebagai hasil dari mendengar Nota Keuangan yang dibacakan oleh Walikota Pasuruan pada rapat paripurna-1.

Rapat panitia anggaran dilakukan sebanyak dua kali pertemuan yaitu tanggal 15 dan 18 Desember 2008. Rapat yang pertama adalah rapat untuk menyusun dan menyeleksi pertanyaan yang di dapat dari Komisi sesuai dengan pembidangannya untuk disampaikan kepada tim anggaran.

Sedangkan rapat kedua adalah rapat yang digunakan untuk menyusun laporan panitia anggaran untuk memberikan tanggapan kepada rancangan peraturan daerah tentang APBD tahun anggaran 2008. Rapat panitia anggaran ini dilakukan setelah rapat bersama tim anggaran pada tanggal 17 Desember 2007 untuk membahas pertanyaan yang telah diajukan panitia anggaran kepada tim anggaran.

Rapat fraksi adalah rapat yang dilakukan untuk menyusun pendapat umum Fraksi-Fraksi berkaitan dengan Nota Keuangan yang dibacakan oleh Walikota Pasuruan pada sidang paripurna-1 dan Draf APBD tahun anggaran 2008.

2) Rapat Paripurna-2

Rapat paripurna-2 adalah rapat sebagai kelanjutan dari rapat paripurna-1. Rapat paripurna-2 dilakukan pada tanggal 26 Desember 2007.

Rapat ini dilakukan untuk menyampaikan laporan / pendapat panitia anggaran setelah panitia anggaran mengadakan rapat dengan komisi dan tim anggaran.

Selain itu Rapat paripurna-2 digunakan fraksi-fraksi untuk menyampaikan pendapat umumnya yang telah disusun dalam rapat fraksi.

3) Rapat Paripurna-3

Rapat paripurna-3 adalah rapat yang digunakan untuk membahas jawaban eksekutif atas pemandangan umum Fraksi-Fraksi. Rapat ini dilakukan pada tanggal 27 Desember 2007.

4) Rapat Paripurna-4

Rapat paripurna-4 adalah rapat penutup dari rapat-rapat yang sudah dilakukan sebelumnya. Dalam rapat paripurna-4 ini, DPRD Kota Pasuruan dan Pemerintah Kota Pasuruan mengadakan rapat dengan agaenda:

- a). Membahas pendapat akhir Fraksi
- b). Membacakan kesimpulan/ keputusan Rapat
- c). Penandatanganan persetujuan surat keputusan
- d). Sambutan Walikota Pasuruan
- e). Penutup

4. Alokasi APBD Kota Pasuruan tahun anggaran 2008

Setelah semua proses rapat pembahasan RAPBD antara DPRD bersama Pemerintah Daerah di atas dilakukan, APBD dan penjabaran APBD dapat disahkan berdasarka kesepakatan antara DPRD dan Pemerintah Daerah Kota Pasuruan.

Rapat-rapat di atas, menghasilkan kesepakatan tentang jumlah pendapatan daerah seluruhnya, jumlah belanja seluruhnya dan dana pembiayaan dengan uraian sebagai berikut:²⁵

I. Pendapatan Daerah	Rp. 314.824.815.082,00
1. Pendapatan Asli Daerah	Rp. 18.486.065.082,00
2. Dana Perimbangan	Rp. 281.202.210.000,00
3. Lain-lain Pendapatan Negara	Rp. 15.136.540.000,00
II. Belanja Daerah	Rp. 381.175.694.064,72
1. Belanja Langsung	Rp. 180.196.816.771,72
2. Belanja Tidak langsung	Rp. 200.978.877.293,00
Estimasi Defisit Anggaran	Rp. (66.350.878.982,72)
III. Pembiayaan Netto	Rp. 66.350.878.982,72
1. Penerimaan Pembiayaan Daerah	Rp. 71.927.863.982,72
2. Pengeluaran Pembiayaan Daerah	Rp. 5.576.982.000,00

Pendapatan daerah di atas dialokasikan sebagai belanja untuk mendanai pelaksanaan program/kegiatan yang ada pada satuan kerja perangkat daerah untuk pembangunan daerah. Berikut ini akan diuraikan dalam tabel, anggaran pendapatan

-

 $^{^{25}}$ Keputusan DPRD No. 12/DPRD/2007 tentang Persetujuan terhadap Raperda APBD Kota Pasuruan Tahun Anggaran 2008 untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Kota Pasuruan tentang APBD Kota Pasuruan Tahun Anggaran 2008.

dan belanja daerah menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi tahun anggaran 2008:

Urusan/Bidang/	Dandanatan		Belanja	
SKPD	Pendapatan	Tak Langsung	Langsung	Jumlah Belanja
URUSAN WAJIB	312.870.169.729,00	176.016.946.040,66	187.992.277.395,00	364.009.223.435,65
1. Pendidikan	0,00	54.743.836.814,87	25.036.288.517,00	79.780.125.331,87
Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	0,00	54.743.836.814,87	25.036.288.517,00	79.780.125.331,87
2. Kesehatan	5.525.595.750,00	13.392.139.861,55	27.959.770.513,00	41.351.910.374,55
Dinas Kesehatan	570.080.600,00	5.896.260.985,19	9.340.898.500,00	15.237.159.485,19
Rumah Sakit Daerah	4.955.515.750,00	7.495.878.876,36	18.618.872.013,00	26.114.750.889,36
3. Pekerjaan Umum	365.075.000,00	2.653.062.746,10	45.033.690.250,00	47.686.752.996,10
Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga	28.075.000,00	1.297.810.720,74	14.332.802.120,00	15.630.612.840,74
Sekretariat Daerah (7)	0,00	0.00	535.000.000,00	535.000.000,00
Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya	377.000.000,00	1.355.252.025,36	30.165.888.130,00	31.521.140.155,36
4. Perumahan	0,00	0,00	0,00	0,00
Dinas Permukiman	0,00	0,00	0,00	0,00
Dinas Pemadam Kebakaran	0,00	0,00	0,00	0,00
Dinas Pemakaman	0,00	0,00	0,00	0,00
Dinas PU. Cipta Karya	0,00	0,00	0,00	0,00
5. Penataan Ruang	0,00	0,00	0,00	0,00
Penataan Ruang	0,00	0,00	0,00	0,00
6.Perencanaan pembangunan	0,00	1.206.791.018,55	3.497.873.400,00	4.686.664.418,55
Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	0,00	1.206.791.018,55	3.497.873.400,00	4.686.664.418,55
7. Perhubungan	1.708.973.000,00	1.682.260.167,72	2.779.465.936,00	4.461.726.103,72
Dinas Perhubungan	1.708.973.000,00	1.682.260.167,72	2.779.465.936,00	4.461.726.103,72
Dinas PU. Cipta Karya	0,00	0,00	0,00	0,00
8.Lingkungan Hidup	200.100.000,00	1.427.108.930,00	12.287.009.542,00	13.714.118.472,00
Sekretariat Daerah (3)	0,00	0,00	844.610.000,00	844.610.000,00
Dinas Kebersihan dan Pertamanan	200.100.000,00	1.427.108.930,00	11.442.399.542	12.869.508.472,00
Dinas PU. Cipta Karya	0,00	0,00	0,00	0,00
9. Pertanahan	0,00	0,00	6.168.778.100,00	6.168.778.100,00
Sekretariat Daerah	0,00	0,00	6.168.778.100,00	6.168.778.100,00
10.Kependudukan dan Catatan Sipil	15.645.000,00	344.854.241,28	1.258.356.000,00	1.603.210.241,28
Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil	15.645.000,00	344.854.241,28	1.258.356.000,00	1.603.210.241,28
11.Pemberdayaan Perempuan	0,00	0,00	92.500.000,00	92.500.000,00
Badan Pemberdayaan Masyarakat (2)	0,00	0,00	92.500.000,00	92.500.000,00

12.Keluarga	0,00	2.009.683.355,13	2.233.740.500,00	4.243.423.855,13
Berencana dan KeluargaSejahtera	3,00	2100910001000,10		
Badan keluarga berencana dan keluarga sejahtera	0,00	2.009.683.355,13	2.233.740.500,00	4.243.423.855,13
13.Bidang Sosial	0,00	425.387.288,67	803.311.080,00	1.228.698.368,67
Kantor Sosial	0,00	425.387.288,67	803.311080,00	1.228.698.368,67
	*,**			
14.Tenaga Kerja	0,00	690.520.354,38	1.175.689.650,00	1.866.210.004,38
Dinas transmigrasi dan tenaga kerja	0,00	690.520.354,38	1.175.689.650,00	1.866.210.004,38
15. Bidang Koperasi Dan Usaha Kecil Menengah	15.000.000,00	785.092.600,98	1.994.180.060,00	2.779.272.660,98
Dinas koperasi dan usaha kecil menengah	15.000.000,00	785.092.600,98	1.994.180.060,00	2.779.272.660,98
16. Penanaman Modal Daerah	0,00	0,00	520.000.000,00	520.000.000,00
Sekretariat Daerah	0,00	0,00	520.000.000,00	520.000.000,00
17. Kebudayaan	0,00	0,00	235.000.000,00	235.000.000,00
Dinas Pendidikan dan	0,00	0,00	235.000.000,00	235.000.000,00
Kebudayaan Can	0,00	0,00	233.000.000,00	233.000.000,00
18. Pemuda dan Olah raga	0,00	0,00	903.330.000,00	903.330.000,00
Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	0,00	0,00	903.330.000,00	903.330.000,00
19. Kesatuan Bangsa Dan Politik	41.250.000,00	1.618.729.221,06	3.340.504.075,00	4.959.233.296,06
Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat	0,00	988.796.886,42	1.677.064.900,00	2.665.861.786,42
Kantor Satuan Polisi Pamong Praja	41.250.000,00	629.932.334,64	1.633.439.175,00	2.293.371.509,64
20.Pemerintahan	304.250.000,00	92.858.709.265,27	46.807.775.347,00	139.666.484.612,27
Umum		2.500.0-1-00.1		2.500.551.550
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	0,00	3.730.254.588,00	0,00	3.730.254.588,00
Kepala dan Wakil Kepala Daerah	0,00	478.107.094,62	0,00	478.107.094,62
Sekretariat Daerah Sekretariat DPRD	284.928.380.979,00 0,00	74.368.237.950,52 780.466.112,61	33.560.251.167,00 7.859.676.500,00	107.928.489.117,00 8.640.142.612,61
Dinas PU. Cipta Karya	0,00	0,00	0,00	0,00
Badan Pengawas Daerah	0,00	841.035.000,00	841.035.00,00	1.946.160.629,34
Dinas Pendapatan Daerah	20.070.150.000,00	1.724.151.546,29	1.742.528.100,00	3.466.679.646,29
Kantor Kas Daerah	0,00	263.676.115,71	368.175.900,00	631.852.015,00
Kecamatan Gadingrejo	0,00	3.728.309.015	904.892.980,00	4.633.201.995,00
Kecamatan Purworejo Kecamatan Bugul Kidul	0,00	3.102.622.611,69 3.577.758.601,41	703.997.000,00 827.218.700,00	3.806.619.611,69 4.404.977.301,41
Kecamatan Bugui Kidul	0,00	3.377.738.001,41	047.418.700,00	4.404.977.301,41
21. Kepegawaian	0,00	0,00	2.977.621.100,00	2.977.621.100,00
Sekretariat Daerah (4)	0,00	0,00	2.977.621.100,00	2.977.621.100,00

22. Pemberdayaan Masyarakat dan	0,00	830.194.353,45	1.154.110.000,00	1.984.304.353,45
Badan Pemberdayaan	0,00	830.194.353,45	1.154.110.000,00	1.984.304.353,45
Masyarakat				
24. Kearsipan	0,00	327.767.514,03	587.359.950,00	915.127.464,03
Kantor Arsip Daerah	0,00	327.767.514,03	587.359.950,00	915.127.464,03
Dinas PU. Cipta Karya	0,00	0,00	0,00	0,00
25. Komunikasi dan Informatika	0,00	1.020.808.307,61	1.163.923.357,00	2.184.731.682,61
Dinas Komunikasi dan informatika	0,00	1.020.808.307,61	1.163.923.357,00	2.184.731.682,61
Kantor Pengolahan Data Elektronik	0,00	0,00	0,00	0,00
URUSAN PILIHAN	1.954.645.353,00	4.179.870.731,07	12.986.599.898,00	17.166.470.629,07
1. Pertanian	134.253.153,00	1.887.790.126,38	5.000.652.770,00	6.888.442.896,38
Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan	84.253.153,00	,	,	,
Dinas Perkebunan	0,00	880.454.358,20	4.399.340.150,00	5.279.794.518,00
Dinar Peternakan, Perikanan dan Kelautan	50.000.000,00	0,00	0,00	0,00
2. Kehutanan	0,00	1.007.335.758,18	601.312.620,00	1.608.648.378,18
Dinas Paertanian, Perkebunan dan Kehutanan (2)	0,00	0,00	0,00	0,00
3. Energi dan Sumber	0,00	0,00	0,00	0,00
Daya Mineral				
Dinas Pertambangan	0,00	0,00	0,00	0,00
4. Pariwisata	0,00	0,00	1.560.000.000,00	1.560.000.000,00
Kebun Binatang	0,00	0,00	0,00	0,00
Sekretariat Daerah (5)	0,00	0,00	1.560.000.000,00	1.560.000.000,00
5. Kelautan dan Perikanan	0,00	0,00	2.637.500.000,00	2.637.500.000,00
Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan (2)	0,00	0,00	2.637.500.000,00	2.637.500.000,00
6. Perdagangan	1.820.392.200,00	2.292.080.604,69	3.244.702.128,00	5.536.782.732,69
Dinas Perdagangan dan Perindustrian	40.300.000,00	953.346.927,12	871.387.928,00	1.824.734.855,12
Dinas Pengelolaan Pasar	1.780.092.200,00	1.338.733.677,57	2.373.314.200,00	3.712.047.877,57
Dinas PU. Cipta Karya (6)	0,00	0,00	0,00	0,00
7. Perindustrian	0,00	0,00	378.745.000,00	378.745.000,00
Dinas Perdagangan dana	0,00	0,00	378.745.000,00	378.745.000,00
Perindustrian Perindustrian	5,50	0,00	2.2	2 . 2 . 7 . 2 . 3 . 3 . 3
8. Transmigrasi	0,00	0,00	165.000.000,00	165.000.000,00
Dinas Tenaga Kerja dan	0,00	0,00	165.000.000,00	165.000.000,00
Transmigrasi	2,30	-,50		
JUMLAH Suumlus/Dofisit	314.824.815.082,00	180.196.816.771,72	200.978.877.293,00	381.175.694.064,72
Surplus/Defisit	(66.350.878.982,00)			

Sumber: Dinas Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Pasuruan

Dari data di atas, pendapatan lebih besar dari pada pengeluaran sehingga menghasilkan defisit anggaran. Untuk menutupi defisit ini, pemerintah daerah Kota Pasuruan membuat pembiayaan daerah, dengan uraian sebagai berikut:

Urusan		Pembiayaan Daerah				
Pemerintahan Daerah	Penerimaan	Pengeluaran	Netto	Silpa		
1.Pemerintahan Umum	71.927.863.982,72	5.576.985.000,00	66.350.878.980.982,00	0.00		
Sekretariat Daerah	71.927.863.982,72	5.576.985.000,00	66.350.878.980.982,00	0,00		
2. Perdagangan	0,00	0,00	0,00	0,00		
Dinas Perdagangan dan Pemerintahan Daerah	0,00	0,00	0,00	0,00		
Dinas Pengelola Pasar Daerah	0,00	0,00	0,00	0,00		

Sumber : Dinas Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Pasuruan

Setelah anggaran dibagi pada setiap dinas, kemudian masing-masing dinas membagi anggarannya dalam beberapa program.

Berikut ini pembagian anggaran salah satu SKPD yaitu RSD dr. Soedharsono berdasarkan prioritas programnya:

Kode	Program / Kegiatan	Sasaran Program / Kegiatan	Tar-get (&)	Organi- sasi	Pagu Indikatif
1.	Belanja Tidak Langsung	Tregium.	(ω)	RSD dr. Soe-dhar- sono	
	1. Belanja pegawai				7.495.878.876,36
II	Belanja Langsung Program Pelayanan Administrasi Perkantoran	Meningkatkan kinerja pelayanan rumah sakit			
	Penyediaan jasa surat menyurat Penyediaan jasa komunikasi, sumber	Tertib administrasi Memperlancar	100% 100%		5.220.000 259.200.000

				1
	daya air dan listrik 3. Penyediaan jasa pemeliharaan perizinan	tugas pegawai		4.591.000
	kendaraan dinas operasional 4. Penyediaan jasa kebersihan kantor	Lingkungan kantor	100%	55.000.000
	5. Penyediaan jasa perbaikan peralatan	yang bersih		34.406.000
	kerja 6. Penyediaan jasa alat tulis kantor	Memperlancar	100%	34.406.000
	7. Penyediaan cetakan dan penggandaan	tugas pegawai Meningkatkan	100%	53.778.000
	8. Penyediaan komponen Instalasi/	tugas pegawai Memperlancar	100%	47.906.000
	Penerangan bangunan kantor 9. Penyediaan peralatan dan perlengkapan kantor	tugas pegawai Mmeperlancar tugas pegawai		80.000.000
10	- Almari Arsip - Almari Linen - Rak Status -Kursi kerja Dokter - Mesin ketik manual - Computer 0. Penyediaan peralatan rumah tangga	Memperlancar	45%	7.880.000
1	1.Penyediaan bahan bacaan dan peraturan	tugas pegawai Memperlancar	45%	900.000
12	perundang-undangan 2. Penyediaan bahan logistic	tugas pegawai Meningkatkan pengetahuan dan		42.120.000
1:	3. Penyediaan makanan dan minuman	wawasan pegawai Memperlancar tugas pegawai		498.682.800
1-	4.Rapat-rapat koordinasi dan konsultasi ke luar daerah	Meningkatkan kinerja pegawai		32.993.200
	Denyediaan jasa tenaga pendukung Administrasi/Teknis Perkantoran Biaya lembur	Mmeperlancar tugas pegawai Memperlancar		456.950.000 64.000.000
		tugas pegawai		
	Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur	Meningkatkan kinerkja pelayanan rumah sakit		
	Pemeliharaan rutin/berkala gedung kantor			290.000.000
	 Pemeliharaan rutin/berkala kendaraan dinas/operasional Pemeliharaan rutin/berkala peralatan 			66.910.000 7.250.000
	gedung kantor 4. Pemeliharaan instalasi air			29.230.000
	5. Pembangunan gedung kantor			860.800.000
IV	Program Peningkatan Kapasitas Sumber Aparatur 1. Penilaian angka kredit fungsional 2. Bimtek pengembangan kepribadian (Dokter dan Paramedis) 3. Pelatihan dan kursus ketrampilan untuk dokter dan perawat	Tenaga fungsional Perawat Perawat	70% 60% 60%	30.000.000 30.000.000 80.000.000
	4. Pelatihan ketrampilan tenaga	Perawat	60%	20.000.000

V	Program peningkatan pengembangan sistem pelaporan capaian			40.505.555
	Kalibrasi dan pemliharaan alat kesehatan			42.525.000
	2. Pengadaan <i>ambulance</i>			450.000.000
	Pengembangan media promosi dan informasi sadar hidup sehat			25.000.000
	4. Pengadaan alat kesehatan			300.000.000
	5. Pengadaan obat dan pembekalan kesehatan			1.000.000.000
	Pengadaan pakaian kerja teknisi cleaning service laundry dan dapur			27.216.000
	Peningkatan keterjangkauan harga obat dan perbekalan kesehatan terutama untuk penduduk miskin			600.000.000
	Biaya penguburan mayat terlantar	Warga miskin yang berobat	65%	7.200.000
	9. Promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat	Pasien	60%	25.000.000
	Revisi instalasi ruang operasi, perinatologi, dan laboratoriaum			14.585.500
	Pembangunan dan pemutakhiran data dasar standart pelayanan kesehatan	Petugas	60%	16.600.000
	Evaluasi dan pengembangan standart pelayanan kesehatan	Petugas	60%	29.679.000
377.77		16	(50/	
XVI	Program Pengadaan,Peningkatan Sarana	Masyrakat	65%	
	Dan Prasarana Rumah	N 1 .	000/	11 100 000 012
	pembangunan ruang poliklinik rumah sakit	Masyrakat	80%	11.198.009.813
	pengadaan perlengkapan rumah tangga rumah sakit (dapur dan ruang pasien)	Masyrakat		733.335.900
	JUMLAH		 	26.114.750.889,36
L	1 0011111111			

Sumber: Dinas Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Pasuruan

5.Pertanggung Jawaban APBD Kota Pasuruan

Pada hakikatnya, DPRD Kota Pasuruan lebih dominan disebut sebagai lembaga Politik daripada lembaga legislative dalam hal pertanggung jawaban APBD. ²⁶ Hal ini dikarenakan, laporan pertanggungjawaban walikota disampaikan kepada DPRD setelah diaudit oleh BPK provinsi. Pembahasan pertanggung jawaban ini dilakukan bersamaan dengan pembuatan APBD tahun berikutnya.

²⁶ Wawancara dengan Bapak Hasani tanggal 13 Juli 2009 jam 11.30

Sedangkan pada tingkat SKPD atau satuan kerja perangkat daerah, pertanggung jawaban realisasi pelaksanaan APBD dibuat oleh setiap SKPD pada setiap bulannya dan ditulis pada SPJ (surat pertanggung jawaban) yang diserahkan kepada Dinas pengelola Keuangan dan Aset.²⁷ Meskipun SKPD membuat SPJ namun tidak menutup kemungkinan BPK (badan pengelola keuangan profinsi) datang ke dinas terkait untuk pemeriksaan keuangan.

Pertanggung jawaban APBD pada tingkat kota dibuat oleh Walikota berupa LKPJ (Laporan Pertanggung Jawaban) yang disampaikan kepada DPRD setelah diaudit oleh BPK²⁸. LKPJ merupakan pertanggung jawaban tertulis berupa informasi penyelenggaraan pemerintah daerah selama satu tahun, yang disampaikan Walikota kepada DPRD. LKPJ bertujuan untuk mengetahui hasil pelaksanaan kegiatan yang dicapai, sekaligus memberikan rekomandasi perbaikan hasil kegiatan yang akan dilaksanakan.

Dalam LKPJ Walikota Pasuruan tahun 2008 disebutkan realisasi pendapatan daerah, 29 yaitu:

a. Realisasi Anggaran Pendapatan Asli Daerah Kota Pasuruan Tahun Anggaran
 2008, yaitu:

²⁸ Wawancara dengan bapak Mualif Arif, bagian anggaran Dinas Pengelola Keuangan dan Aset tanggal 10 Juli 2009 jam 11.30 wib

 $^{^{\}rm 27}$ Wawancara dengan pak Dodi (kepala bagian Hukum) dan bapak Dadang Hariadi (staf bagian hukum) tanggal 13 Juli 2009 jam 9.15

Dokumen Laporan Keterangan Pertanggung jawaban (LKPJ) Kota Pasuruan tahun 2008, h.41

No.	Uraian	Nilai		
110.	Uraiaii	Anggaran	Relisasi	
1.	Pajak Daerah	4.880.610.000	5.473.559.321,00	
2.	Retribusi daerah	9.402.978.925.	9.560.170.084,00	
3.	Pengelolaan Kekayaan daerah yang dipisahkan	2.961.514.471	3.099.796.155,96	
4.	Lain-lain Pendapatan asli daerah yang sah	5.847.066.090	9.049.905.725,33	
	Jumlah	23.092.169.487	27.183.431.287,29	

Sumber : Dinas Pendapatan Keuangan Daerah Kota Pasuruan

Realisasi anggaran dana perimbangan Kota Pasuruan tahun Anggaran 2008,
 yaitu:

No.	Urajan	Nil	ai
110.	Uraian	Anggaran	Relisasi
1.	Bagi hasil pajak/bukan pajak	20.010.710.000,00	24.533.211.214,00
2.	Dana alokasi umum	225.590.460.000,00	225.590.456.000,00
3.	Dana alokasi Khusus	35.931.000.000,00	35.931.000.000,00
	Jumlah	281.532.170.000,00	286.054.667.214,00

Sumber: Dinas Pendapatan Keuangan Daerah Kota Pasuruan

 Realisasi anggaran lain-lain pendapatan daerah yang sah Kota Pasuruan tahun anggaran 2008

No.	Uraian	Nilai		
110.	Uraian	Anggaran	Relisasi	
1.	Dana darurat	-	13.000.000.000,00	
2.	Dana bagi hasil pajak dari provinsi	15.136.040.000,00	19.421.053.982,00	
3.	Dana penyesuaianan	15.067.980.000,00	2.468.117.398,00	
4.	Bantuan keuangan dari provinsi	858.500.000,00	895.672.375,00	
	Jumlah	31.062.520.000,00	35.784.843.755,00	

Sumber: Dinas Pendapatan Keuangan Daerah Kota Pasuruan

Dari uraian di atas, total pendapatan yang dianggarkan tahun 2008 mencapai RP. 335.686.859.487,09 dan mampu direalisasikan hingga RP. 349.022.942.256,29. Jadi kinerja pandapatan tahun 2008, diindikasikan oleh tingkat realisasi 103,97% dengan kontribusi pendapatan PAD 7,79%, dana perimbangan 81,96 %, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah 10,25%.

Untuk realisasi dana belanja dapat dilihat pada table berikut ini:

a. Realisasi anggaran belanja tidak langsung Kota Pasuruan tahun anggaran 2008.

Tabel 1.

No.	Uraian	Ni	lai	
110.	Uraian	Anggaran	Relisasi	
1.	Belanja Pegawai	140.123.854.646,88	127.339.366.100,00	
2.	Belanja bunga	-	-	
3.	Belanja Subsidi	-	-	
4.	Belanja hibah	30.262.304.300,00	25.618.646.800,00	
5.	Belanja Bantuan Sosial	16.140.683.000,00	14.343.513.390,00	
6.	Belanja bagi hasil	169.605.000,00	108.108.421,00	
7.	Belanja bantuan keuangan	2.153.400.000,00	2.062.451.062,00	
8.	Belanja tak terduga	2.000.000.000,00	1.063.015.000,00	
	Jumlah	190.749.801946,88	170.535.100.773,00	

Sumber: Dinas Pendapatan Keuangan Daerah Kota Pasuruan

b. Realisasi anggaran belanja langsung Kota Pasuruan Tahun anggaran 2008

Tabel 2.

No.	Uraian	Nilai	
		Anggaran	Relisasi
1.	Belanja Pegawai	29.003.537.033,00	24.069.260.174,00
2.	Belanja barang dan jasa	76.536.491.776,00	61.081.454.015,00
3.	Belanja Modal	150.403.592.880,00	67.243.554.401,00
	Jumlah	255.943.621.689,00	152.394.268.590,00

Sumber: Dinas Pendapatan Keuangan Daerah Kota Pasuruan

c. Realisasi anggaran pembiayaan Kota Pasuruan tahun anggaran 2008

Tabel 3.

No.	Uraian	Nilai	
		Anggaran	Relisasi
1.	Penerimaan pembiayaan daerah	116.673.549.148,79	117.636.095.425,15
2.	Pengeluaran pembiayaan daerah	5.666.985.000,00	1.885.540.681,00
3.	Selisih lebih perhitungan anggaran	0,00	141.844.127.637,08
	tahun berkenaan (SILPA)		
	Pembiayaan netto (1-(2+3)	111.006.564.148,79	26.093.572.892,93

Sumber: Dinas Pendapatan Keuangan Daerah Kota Pasuruan

Dari uraian di atas, diperoleh total anggaran belanja tabel 1 dan tabel 2 senilai Rp. 446.693.423.635,88 dan terealisasi senilai Rp. 322.929.369.363,36. Dari sini dapat dilihat bahwa realisasi belanja dengan anggaran belanja sebesar 72,29% dan alokasi realisasi didominasi oleh anggaran tidak langsung sebesar 52,81%, sedangkan belanja langsung sebesar 47,19 %.

Selisih pendapatan dan belanja menghasilkan *surplus/defisit* anggaran. Apabila terjadi defisit anggaran maka disusun pembiayaan netto untuk menutup defisit anggaran tersebut. Anggaran pembiayaan netto pada table 3 di atas untuk menutupi defisit anggaran sebesar Rp. 111.006.564.148,79 karena kemampuan pendapatan anggaran senilai Rp 335.686.859.487,09, sedangkan pengeluaran anggaran senilai Rp 446.693.423.635,88.

Anggaran pembiayaan adalah anggaran yang diterima kembali atau dibayar kembali. Untuk memperoleh anggaran sebesar Rp.111.006.564.148,79 untuk menutup defisit anggaran, maka diambil dari penerimaan pembiayaan yang dikurangi pengeluaran pembiayaan dan selisih lebih perhitungan tahun berkenaan.

Semua angka-angka di atas tidak sama dengan APBD tahun anggaran 2008. Hal ini dikarenakan APBD tahun anggaran 2008 mengalami perubahan pada program dan anggaran yang didasarkan pada laporan keuangan setiap satuan kerja perangkat daerah pada dinas pengelola keuangan dan asset Kota Pasuruan pada setiap bulannya.

BAB IV

ANALISIS *FIQH SIYASAH* TERHADAP PELAKSANAAN HAK *BUDGET*DPRD DALAM PENETAPAN APBD BERDASARKAN PASAL 41 JUNTO PASAL 44 UU NO.12 TAHUN 2008 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DI KOTA PASURUAN

A. Analisis terhadap Pelaksanaan Hak *Budget* DPRD dalam Penetapan APBD Kota Pasuruan pasal 41 junto pasal 44 UU No.12/2008

APBD merupakan kebijakan publik yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat, oleh karena itu penetapan APBD harus senantiasa mengutamakan aspirasi seluruh masyarakat. Penyampaian aspirasi masyarakat dapat dilakukan secara langsung maupun melalui fraksi yang mewakilinya dalam lembaga DPRD.

DPRD sebagai wakil rakyat daerah harus bisa berperan aktif dalam menentukan kebijakan pemerintah daerah. Walaupun DPRD bukan merupakan lembaga pelaksana anggaran, namun, DPRD mempunyai hak *Budget* yang telah diberikan oleh undang-undang. Dalam Undang-Undang No.12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah pasal 41 dijelaskan bahwa DPRD mempunyai fungsi legislative, anggaran dan pengawasan. Dalam melaksanakan fungsi anggaran inilah, DPRD memiliki hak *Budget* untuk ikut membahas dan menyetujui rencana APBD bersama kepala daerah.

Penetapan APBD bersama DPRD diatur dalam Undang-Undang No 17 tahun 2003 tentang keuangan Negara. Proses penetapan APBD dimulai dengan pembahasan Kebijakan Umum APBD yang diajukan Pemerintah Daerah kepada DPRD, kemudian dilanjutkan dengan pembahasan prioritas dan plafon anggaran sementara antara Pemerintah Daerah dan DPRD.

Hasil kesepakatan pembahasan PPAS antara DPRD dan Pemerintah Pusat ini dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk menyusun rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah tahun berikutnya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan.¹

Rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang telah disusun oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selanjutnya dibahas Tim Anggaran Pemerintah Daerah. Berdasarkan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang telah ditelaah oleh tim anggaran pemerintah Daerah, pejabat pengelola keuangan dan asset daerah menyusun rancangan peraturan daerah tentang APBD berikut nota keuangan dan rancangan APBD-nya.²

Karena pembahasan peraturan daerah tentang APBD dilaksanakan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah, maka pembahasan peraturan daerah tentang APBD ditentukan berdasarkan peraturan tata tertib DPRD Kota Pasuruan. Jadwal

h.12

¹ Tim Redaksi Fokusmedia, Himpunan Peraturan Perundang-undangan Keuangan Negara,

² Basuki, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, h.42

rapat pembahasan peraturan daerah tentang APBD tersebut dilaksanakan berdasarkan hasil rapat panitia musyawarah yang ada di DPRD.

Dalam pembahasan peraturan daerah tentang APBD dan penjabaran APBD, walikota daerah menyampaikan nota keuangan sebagai pengantar rapat pembahasan peraturan daerah tentang APBD. Dalam rapat tersebut, DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD. Hak DPRD untuk mengajukan usul ini dijamin oleh Undang-Undang N0. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 20 ayat 3.

APBD merupakan alat utama Pemerintah Daerah untuk menyejahterakan masyarakat yang ada di daerahnya. Selain itu, dana APBD juga didapat dari pajak yang dibayar masyarakat kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Oleh karena itulah, masyarakat berhak untuk ikut dalam penggunaan dana APBD dan pemerintah daerah harus mengalokasikan dana APBD dengan sebaik-baiknya.

Dalam pelaksanaan pembahasan rencangan peraturan daerah tentang APBD, penjadwalan pembahasan tentang penetapan APBD kota Pasuruan tahun anggaran 2008 tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 pasal 20 ayat 1 menjadwalkan bahwa pengajuan rancangan peraturan daerah tentang APBD beserta penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya oleh Pemerintah Daerah kepada DPRD pada minggu pertama bulan oktober tahun sebelumnya. Penjadwalaan tersebut

ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 agar keputusan mengenai Raperda tentang APBD dapat dilakukan selambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Dengan begitu, proses penetapan APBD dapat dilaksanakan dalam dua bulan agar diperoleh APBD yang benar-benar memenuhi harapan masyarakat, yaitu memenuhi rasa keadilan.

Penetapan APBD kota Pasuruan dilakukan mulai tanggal 7 Desember 2007 hingga 29 Desember 2007. Dengan waktu yang relatif singkat ini menyebabkan DPRD tidak dapat melaksanakan hak *Budget*nya secara maksimal. Hal ini ditandai dengan pertanyaan-pertanyaan DPRD Kota Pasuruan pada rapat paripurna-2 yang banyak terfokus pada pembangunan fisik daripada pemberdayaan masyarakat miskin³.

Apabila dilihat dari struktur APBD Kota Pasuruan yang terdiri dari Pendapatan Daerah, Pengeluaran Daerah dan Pembiayaan Daerah. Pendapatan daerah sebesar Rp. 314.824.815.082,00 dan belanja daerah sebesar Rp. 381.175.694.064,72 sehingga menimbulkan defisit sebesar Rp. 66.350.878.982,72. Dengan melihat perhitungan yang seperti ini, seharusnya DPRD Kota Pasuruan dapat melaksanakan hak *Budgetnya* dengan meminta pemerintah kota Pasuruan memperhitungkan kembali program yang tidak terlalu mendesak agar tidak timbul defisit. Dan Pemerintah Daerah Kota Pasuruan sebagai pengguna anggaran seharusnya melaksanakannya sebagai antisipasi agar

³ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, *Risalah Resmi Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Pasuruan tahun Anggaran 2008*

tidak terjadi utang daerah walaupun ada pemerintah daerah menyusun skenario dana perimbangan.

Pada alokasi APBD RSD dr. Soedharsono di atas terlihat dalam belanja langsung didominasi oleh pembangunan fisik seperti pembangunan kantor, penyediaan jasa alat tulis kantor dan penyediaan peralatan rumah tangga. Dalam belanja langsung tersebut, dari total belanja Rp. 26.114.750.889,36 hanya Rp. 2.382.200.000,00 yang benar-benar dialokasikan untuk masyarakat miskin.

B. Analisis terhadap Pelaksanaan Hak *Budget* DPRD dalam Penetapan APBD Kota Pasuruan Menurut *Fiqh siyasah*

Prinsip yang harus dilaksanakan dalam *fiqh siyasah* adalah amanah, keadilan, ketaatan dan musyawarah. Agar prinsip ini terlaksana diperlukan *supremasi* hukum, pemerataan, kesejahteraan ekonomi dan hak dilindungi kehormatan kemanusiaan setiap masyarakat. Dalam relisasinya diperlukan kesepakatan dalam mengambil kebijakan untuk *kemaslahatan* umat.⁴

Oleh karena itu, hak *Budget* DPRD Kota Pasuruan dilaksanakan secara musyawarah. Dalam *fiqh siyasah* diperlukan kecermatan kondisi umat. Keterlambatan menentukan kebijakan bisa mengakibatkan kegagalan dalam mencapai kemaslahatan umat. *Ūli al-Amri* wajib melaksanakan dan bertanggung jawab atas amanat yang telah diberikan kepadanya. *Ūli al-Amri* mempunyai hak untuk ditaati dan mendapatkan fisilitas dalam melaksanakan tugasnya secara

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

⁴ Djazuli, Figh Siyasah Implementasi KemaslahatanUmat...,h. 267

wajar, dan rakyat berhak untuk dijamin dan dilayani hak-haknya selaku warga daerah dan selaku manusia dengan adil. Setiap pungutan harus disertai perlindungan dari pemerintah. Hasil *ijtihad ulama'* akan dihargai selama masih dalam rambu-rambu prinsip syari'ah. Dilihat dari kedudukan DPRD sebagai wakil rakyat, DPRD identik dengan *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* .

Dalam Negara Islam, kekuasaan dan kedaulatan rakyat dibatasi dengan syari'ah dan hukum-hukum yang terdapat dalam Al-Qur'an dan AL'Sunnah. Rakyat tetap memiliki kedaulatan, kekuasan dan kebebasan dalam menjalankan roda pemerintahan serta menentukan undang-undang, akan tetapi kekuasaan harus dalam kerangka melaksanakan ketentuan yang terdapat dalam Al-Qur'an dan al-Sunnah. Rakyat tetap memiliki hak untuk membuat undang-undang, sepanjang tidak bertentangan dengan kedua sumber hukum utama ini.⁵

Apabila meninjau kembali pada permasalahan alokasi dana sebelumnya, APBD tahun anggaran 2008 kurang berpihak pada rakyat. DPRD atau *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* seharusnya dapat berperan aktif dalam memberdayakan masyarakat. Dalam Islam sendiri diajarkan bahwa harta negara/daerah di prioritaskan untuk orang-orang miskin agar harta tidak berputar-putar saja pada orang-orang kaya dan Allah menjanjikan hukuman bagi orang yang tidak mentaatinya, sebagaimana firman Allah dalam surat Al-Hasr ayat 7 disebutkan bahwa:

⁵ Ahmad Ibrahim Abu Sinn, *Manajemen Svari'ah...*, h. 17

Artinya: "Apa saja harta rampasan (fai') yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu, maka terimalah dia. Dan apa yang dilarangnya bagimu, maka tinggalkanlah, dan bertaqwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah sangat keras hukumannya". 6

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

⁶ Depag RI, AL-Qur'an dan Terjemah, h. 916

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, penyajian dan analisa data dapat disimpulkan bahwa:

1. Hak *budget* DPRD Kota Pasuruan dalam penetapan APBD Kota Pasuruan tahun anggaran 2008 dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang No. 13 tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Negara. Penetapan APBD ini dimulai dari pembuatan Kebijakan Umum APBD, PPAS dan pembahasan penetapan APBD. Penetapan APBD Kota Pasuruan tahun anggaran 2008 dalam penjadwalannya menyalahi Undang-Undang No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 20 ayat 1. Sedangkan di dalam Undang-Undang Nomor 27 tahun 2003 pasal 20 ayat 1 menyebutkan bahwa "Pemerintah Daerah mengajukan rancangan APBD beserta dokumendokumennya pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya". Namun di Kota Pasuruan hal ini dilakukan pada tanggal 7 Desember tahun sebelumnya, yaitu tahun 2007. Dalam hal ini pendistribusian APBD, tidak ada keseimbangan pembagian anggaran daerah, dimana sebagian besar dana dipergunakan pembangunan fisik, sedangkan sisanya digunakan untuk pemberdayaan masyarakat. Hal ini diketahui dari 100% dana APBD khusus untuk kesehatan yang dialokasikan kepada RSUD Soedarsono,

- sebanyak 99,5% dipergunakan untuk pembangunan fisik dan 0,5% dipergunakan untuk masyarakat.
- 2. Dalam tinjauan *Fiqh siyasah*, Pelaksanaan Hak *Budget* DPRD sudah sesuai dengan ketentuan *Fiqh Siyasah* dalam pelaksanaan musyawarah, sebagaimana *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqd* yang selalu bermusyawarah dengan *Amīr al-Umarā'* atau Kepala Daerah dalam segala hal mengenai *kemaslahatan* umat.

B. Saran-Saran

- 1. Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hendaknya lebih mensosialisasikan dirinya kepada masyarakat umum, agar masyarakt mengatahui siapa yang menjadi wakilnya di pemerintahan. Selain itu, DPRD hendaknya lebih meningkatkan potensi diri dalam bidang-bidang yang di kuasainya agar lebih bisa mengawasi dan mengontrol kerja dan keuangan daerah secara optimal, efektif dan efisien.
- Kepada pemerintah daerah, hendaknya lebih bisa bekerjasama besama
 DPRD Kota Pasuruan dalam menjalankan tugasnya untuk membangun
 Kota Pasuruan, baik dibidang sosial, budaya dan politik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abu Sinn, Ahmad Ibrahim, *Manajemen Syari'ah Sebuah Kajian Historis dan Kontemporer*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.
- Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grfindo Persada, 2004
- Azra, Azyumardi, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia & Masyarakat* Madani, Jakarta: Prenada Media, 2005.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Pasuruan tahun 2008.
- Basuki, Pengelolaan Keuangan Daerah, Yagyakarta: Kreasi Wacana, 2007.
- Depag RI, Al-Qur'an dan Terj emahnya.
- Dewan perwakilan Rakyat Daerah Kota Pasuruan, *Peraturan DPRD Kota Pasuruan Nomor:* 07 / DPRD / 2006 tentang Paraturan Tata Tertib DPRD Kota Pasuruan.
- Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, _akart _akar Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Pasuruan tahun Anggaran 2008.
- Djazuli, *Fiqh siyasah Implementasi KemaslahatanUmat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, Jakarta: Prenada Media Group, 2000.
- Hadi, Sutrisno, Metodologi Reseach I, Yogyakarta: PT. Putsaka Pelajar, 2003.

http:///www.pelita.or.id/baca.php?id=673 77

- http://crustandi. Blogspot. Com/2009/01/optimalisasi-fungsi-DPRD-dalam. Html
- Ibnu Syarif, Mujar dan Zada, Khamami, *Fiqh siyasah doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Erlangga, 2008.
- Khaliq, Farid Abdul, Figh Politik Islam, Jakarta: Amzah, 2005.
- May, Rudi Teuku, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Eresco, 1993.
- Nawawi, Hadari, dan Martina, Mimi, *Penelitian Terapan*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1996.
- al-Maragi, Ahmad Mustafa, *Tafsīr Al-Maragi 5*, terjamahan Bahrun Abu bakar dan Hery Noer Aly, Semarang: PT. Karya Toha Putra,1993.
- al-Mawardi, *Al-Ahkām As-Sulthāniyah Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara*, Jakarta: PT. Darul Falah, 2006.
- Partanto, Pius A dan Al Barry, Dahlan, Kamus Ilmiyah Populer, Surabaya: Arkola,

- Pemerintah Kota Pasuruan, Laporan Keterangan Pertanggung jawaban (LKPJ) Kota Pasuruan tahun 2008.
- Pulungan, Suyuthi, *Fiqh siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002.
- Quthb, Sayyid, *Tafsīr Fi Zilāl al-Qur'an*, terjemahan As'ad Yasin dkk, Jakarta: Gema Insani Press, 2004.
- Redaksi Sinar Grafika, Amandemen Undang-undang Pemerintahan Daerah 2008 (UU RI No. 12 Th. 2008), Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Redaksi Sinar Grafika, UUD 1945 Hasil Amandemen & Proes amandemen UUD 1945 Secara Lengk.,
- al-Sadlan, Shalih bin Ghanim, *Aplikasi Syariat Islam*, Jakarta Timur: Darul Falah, 2002.
- Sjazali, Munawir, *Islam dan Tata Negara ajaran, sejarah dan Pemikiran,* _akarta: Penerbit, Universitas Indonesia (UI-Press), 1993.
- Sudarsono, Kamus Hukum, Jakarta: Rineka Cipta,1992.
- Sunggono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1997.
- Tim Redaksi Fokusmedia, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Keuangan Negara*, Bandung: Fokusmedia, 2006.
- al-Zuhaily, Wahbah, *Tafsīr al-Munīr fi al-'Aqīdah wa al-Syarī'ah wa al-Manhaj juz* 5, Beirut: Dar al-Fikr al-Mu'ashir, tt.