

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Untuk terciptanya *good government*, maka penting adanya efektivitas dan efisiensi dari setiap lembaga pemerintahan. Untuk itu, diperlukan partisipasi dari seluruh anggota masyarakat, khususnya lembaga pengawasan guna melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap instansi pemerintah. Pengawasan merupakan unsur penting dalam proses manajemen pemerintahan. Berperan sangat strategis untuk terwujudnya akuntabilitas publik dalam pemerintahan dan pembangunan. Melalui suatu kebijakan pembinaan dan pengawasan yang komprehensif, maka diharapkan kemampuan administrasi publik yang saat ini dianggap lemah, dapat ditingkatkan kapasitasnya dalam rangka membangun infrastruktur birokrasi yang lebih kompetitif.

Negara Republik Indonesia merupakan Negara Kesatuan, sebagaimana telah tercantum dalam pasal 1 ayat (1) UUD 1945. "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik"¹. Dari konsekuensi Negara Kesatuan, Negara Republik Indonesia membagi wilayah menjadi daerah-daerah, yang terdiri atas Daerah Provisi, Daerah Kabupaten, Atau kota. Daerah-daerah ini saling berhubungan erat dengan Pemerintah Pusat. Demikian daerah-daerah tersebut diberi kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahannya sesuai

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm.7

dengan aspirasi masyarakatnya itu sendiri.² Hal ini tercantum juga dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 pasal 2 ayat (1) berikut:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah- daerah provinsi dan daerah- daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan Daerah.”³

Pasal 18 ayat (2) menegaskan bahwa, “Pemerintah Daerah Provinsi,

Daerah Kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahn menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.⁴ Adapun makna dari pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 beserta penjelasan tersebut, di amanatkan bahwa deaerah-daerah yang bersifat otonom diadakan badan perwakilan daerah, karna di daerah pemerintahan bersendi atas dasar permusyawaratan.⁵

Secara umum, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶ Oleh sebab itu, maka otonomi daerah merupakan perwujudan strategi pembangunan partisipatif guna memberikan kesempatan masyarakat di suatu daerah untuk berrpartisipasi dan bertanggung jawab bersama dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan.⁷ Atas pemberian kesempatan kepada masyarakat daerah termasuk asas desentralisasi ini adalah pelimpahan

² Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, CV, Pustaka Setia, Bandung, 2010, hlm.45

³ Utang Rosidin, *op,cit.*,hlm .74.

⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm.14

⁵ Siswanto Sunarno,Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia, Cetakan ke-4, sinar Grafik , Jakarta :2012,hlm.1

⁶ Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, hlm.3

⁷ A.kartiwa dan Nugraha, *op,cit*,hlm.16.

kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus urusan rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Dan desentralisasi adalah cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi yang memberikan kesempatan pada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.⁸ pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi untuk menjamin penyelenggaraan pemerintah daerah berjalan secara efisien dan efektif untuk meningkatkan kapasitas daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren sesuai dengan ketentuan perundang undangan maka pemerintah daerah harus melakukan pengawasan.

Pengawasan tersebut sebagaimana tercantum dalam ketentuan pasal 218 Undang-undang Nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan :

1. Pengawasan atas penyelenggaraan Daerah menyatakan dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi :
 - a) Pengawasan atas pelaksanaan-urusan pemerintahan di daerah;
 - b) Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.
2. Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan
3. Ketentuan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kemudian diatur dalam pasal 1 ayat (2) PP Nomor 12 tahun 2017 tentang pembinaan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah menyatakan :

⁸ Aries Djanuri, *Hubungan Keuangan pusat- daerah*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2012, hlm.3.

“pengawasan penyelenggaraan pemerintah Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditunjukkan untuk menjamin penyelenggaraan pemerintah Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”

Pengawasan merupakan alat kendali dari kepala organisasi Negara dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan. Mengingat arti penting dari pengawasan, dalam setiap unit pemerintahan (departemen atau lembaga non departemen) di pusat maupun unit pemerintahan secara vertikal di daerah di bentuk unit pengawasan yang secara organisatoris selalu berada langsung di bawah kepala unitnya.⁹

Pengawasan erat sekali kaitannya dengan perencanaan yang artinya harus ada sesuatu obyek yang diawasi, jadi pengawasan hanya akan berjalan kalau ada rencana program/kegiatan untuk diawasi. Rencana digunakan sebagai standar untuk mengawasi, sehingga tanpa rencana hanya sekedar meraba-raba. Apabila rencana telah ditetapkan dengan tepat dan memulai pengawasannya begitu rencana dilaksanakan, maka tidak ada hal yang menyimpang.

Maksud pengawasan itu dalam rumusan yang sederhana adalah untuk memahami dan menemukan apa yang salah demi perbaikan di masa mendatang. Hal itu sebetulnya sudah disadari oleh semua pihak baik yang mengawasi maupun pihak yang diawasi termasuk masyarakat awam. Sedangkan tujuan pengawasan itu adalah untuk meningkatkan pendayagunaan aparatur negara dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan menuju

⁹ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 233.

terwujudnya pemerintahan yang baik dan bersih (good and clean government). Pada umumnya pengawasan terdiri dari 3 (tiga) langkah yaitu:

1. menentukan standar,
2. mengukur hasil atas dasar standar
3. mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan¹⁰

Standar pengukuran yang dipakai biasanya sudah ditentukan oleh penanggung jawab program/kegiatan, yang selanjutnya pengawas mengukur hasil-hasilnya dengan mengacu kepada standar tersebut. Hasil pengukurannya sebagai dasar untuk apakah pelaksanaan kegiatan telah diselenggarakan secara efisien, efektif, ekonomis dan tertib aturan. Pengawasan akan sia-sia tanpa tindakan perbaikan, apabila dalam pengukuran hasil ditemukan keadaan tidak sesuai standar yang direncanakan, maka pengawas harus menganjurkan tindakan perbaikan. Mengetahui adanya ketidakberesan, maka pengawas berkewajiban melaporkannya kepada pihak yang berwenang.

Inspektorat daerah sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) daerah memiliki peran dan posisi yang strategis baik ditinjau dari aspek fungsi-fungsi manajemen maupun dari segi pencapaian visi dan misi serta program-program pemerintah. Dari segi fungsi-fungsi dasar manajemen, ia mempunyai kedudukan yang setara dengan fungsi perencanaan atau fungsi pelaksanaan. Sedangkan dari segi pencapaian visi, misi dan program-program pemerintah, inspektorat daerah menjadi pilar yang bertugas sebagai pengawas sekaligus pengawal dalam pelaksanaan program pemerintah daerah agar berjalan dalam

¹⁰ M Situmorang, Victor dan Jusuf Jauhir, Aspek Hukum Pengawasan Melekat, Rineka Cipta Rasaksa, Jakarta 1993 hlm 61

rangka peningkatan Pendayagunaan Aparatur Negara dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintah.

Dengan pelaksanaan pembentukan kualitas aparatur pemerintahan, maka ditunjuklah inspektorat selaku badan pengasawan internal pemerintah kabupaten/kota, yang berfungsi untuk mengawasi kinerja pemerintah, pada kegiatan pembangunan, kegiatan kepegawaian, dan pelayanan pada masyarakat. Agar tercipta pemerintahan yang baik (*Good Local Governance*), dan bersih di daerah.

Pelaksanaan pengawasan Inspektorat Daerah di pemerintahan Kabupaten Purwakarta, dimana dalam pengawasan-pengawasan tugas secara administrative maupun operasional diperlukan adanya pengawasan kerja. Namun permasalahan yang terjadi bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan belum dilakukan secara efektif, alasannya karena pelaksanaan pengawasan kinerja pemerintahan selama ini belum sesuai dengan Surat edaran Nomor SE-687/JF/1/2017 Tentang petunjuk pelaksanaan pengangkatan ke dalam jabatan fungsional auditor melalui penyesuaian/inpassing menindak lanjuti peraturan Menteri pendayagunaan Aparatur negara dan Reformasi Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2016 bahwa perhitungan jumlah kebutuhan Auditor agar berpedoman kepada keputusan kepala BPKP Nomor Nomor KEP.971/K/SU/2005 tentang pedoman Penyusunan Formasi JFA di lingkungan APIP, yaitu menjelaskan bahwa jumlah kebutuhan auditor sebanyak 67 orang, namun di inspektorat purwakarta jumlah anggota tim auditor hanya 25 orang tim, hal itulah yang menjadi ketidak efektif pengawasan di inspektorat kabupaten purwakarta. Objek penelitian yang di lakukan saat ini

ialah pengawasan oleh inspektorat daerah kurang optimal karena minimnya tim auditor di inspektorat daerah Purwakarta yang seharusnya menurut Peraturan Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2016 adalah sejumlah 67 tim auditor, namun pada data awal di bawah ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan.

Tabel 1.1

DATA AUDITOR

NO	JABATAN	JUMLAH AUDITOR
1	Auditor penyelia	3 Orang
2	Auditor Madya (5 GT x 1 auditor)	3 Orang
3	Auditor muda (5GTx Auditor)	12 Orang
4	Auditor Pertama/Terampil (5 GTx9 Auditor)	7 Orang
JUMLAH TIM		25 Orang

Sumber : Inspektorat Daerah Purwakarta, Per Tanggal 31 Desember 2017

Maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian skripsi dengan judul “Tinjauan siyasah Dusturiyah terhadap pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah menurut peraturan pemerintah daerah Nomor 12 Tahun 2017 (studi kasus inspektorat daerah kabupaten Purwakarta)”.

A. Rumusan Masalah :

Berdasarkan pemaparan diatas maka penulis dapat merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten purwakarta sudah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2017 ?
2. Bagaimana kinerja pengawasan badan inspektorat daerah kabupaten purwakarta ?
3. Bagaimana tinjauan *siyasah dusturiyah* terhadap pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten purwakarta

B. Tujuan penulisan

Sejalan dengan rumusan masalah diatas maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten purwakarta menurut Peraturan pemerintah Nomor 12 tahun 2017
2. Untuk mengetahui kinerja pengawasan badan inspektorat daerah kabupaten Purwakarta
3. Untuk mengetahui Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah di kabupaten purwakarta.

C. Kegunaan penelitian

Penelitian yang penulis laksanakan di harapkan mempunyai manfaat baik secara praktis maupun secara teoritis demi perkembangan ilmu pengetahuan baik secara teoritis (akademik) maupun peraktis adalah sebga berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran, keilmuan sebagai hasil dari penalaran teoritis yang didukung oleh refernsi yang relevan dan menjadi bahan pemikiran dalam membentuk suatu konsep pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah oleh badan inspektorat daerah.

2. Kegunaan Praktis

- a. Diharapkan dapat memberi manfaat dan pengetahuan yang lebih mendalam bagi para pembaca mengenai *Tinjauan siyasah dusturiyah* terhadap pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten purwakarta menurut peraturan pemerintah nomor 12 tahun 2017, yang nantinya akan dijadikan sebagai rujukan untuk penelitian-penelitian dimasa yang akan datang.
- b. Diharapkan kepada aparatur negara dan lembaga yang berhubungan dengan Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah khususnya inspektorat daerah , hasil penelitian ini dapat memberikan masukan dalam upaya pengawasan terhadap pemerintah daerah

- c. Bagi peneliti selanjutnya, hasil dalam penelitian ini dapat dijadikan literatur bagi peneliti selanjutnya mengenai pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah.

D. Kerangka Pemikiran

Sumber pokok ajaran islam, Al-quraan sebagai pedoman hidup agama islam pada hakikatnya secara tekstual tidak menetapkan negara serta tatacara bernegara secara lengkap dan jelas diuraikan, akan tetapi landasan atau dasar tentang hidup bernegara dan pemerintahan diungkapkan oleh al-Quraan, bahkan nama sistem pemerintahan pun tertera didalamnya. Dari dasar ide itulah, *Fiqih siyasah* dikembangkan menjadi sebuah bidang ilmu pengetahuan yang membicarakan politik dan bernegara (Hukum Tata Negara).¹¹

“*fiqih* Secara istilah, menurut ulama usul, kata *fiqh* berarti:

{ العلم بالأحكام الشرعية العملية المكتسب من أدلتها التفصيلية } yaitu “mengerti hukum-hukum syariat yang sebangsa amaliah yang digali dari dalil-dalilnya secara terperinci.¹²

Siyasah” berasal dari kata “ ساس – يسوس – سياسة ” yang artinya : mengatur, mengurus, mengelola, memimpin dan memerintah.¹³ Kata sasa bersinonim dengan *dabbara* (mengatur), *to lead* (memimpin), *to Govern* (memerintah), dan *Police of Government* (kebijakan pemerintah).¹⁴ Dan objek kajiannya meliputi aspek pengaturan hubungan antar warga negara dengan warga

¹¹ Beni Ahmad Saebani, *Fiqih Siyasah*, Pustaka Setia, Bandung : 2007, hlm.13

¹² Wahbah al-Zuhaylî, *Ushûl al-Fiqh al-Islâmî* (Damaskus: Dâr al-Fikr, 2001)

¹³ Ensiklopedi tematis dunia Islam, PT. ichtiar Baru Van Hoeve, jilid 3. t.t. hlm. 192

¹⁴ Ibid. hlm.192

negara, hubungan antar warga negara dengan lembaga negara, serta hubungan antar lembaga negara dengan lembaga negara, dan juga hubungan suatu negara dengan negara lain, baik hubungan yang bersifat interen suatu negara maupun hubungan yang bersifat eksteren antar negara dalam berbagai bidang kehidupan. Dilihat dari kajian permasalahan seperti itu bahwa kajian *siyāsah* memusatkan kepada aspek pengaturan.¹⁵

Secara etimologi, pengertian fiqh *siyāsah* adalah ilmu yang mempelajari hal-hal dan seluk beluk pengaturan-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.¹⁶ Istilah lain dari pengertian tersebut secara populer dikenal dengan ilmu tata negara dalam ilmu agama Islam yang masuk ke dalam kategori pranata sosial Islam. Berdasarkan pengertian di atas, terdapat sebuah penegasan bahwa wewenang membuat segala bentuk hukum, peraturan dan kebijakan yang berkaitan dengan pengaturan kepentingan negara dan urusan umat guna mewujudkan kemaslahatan umum terletak pada pemegang kekuasaan (pemerintah: *ulil amri*). Karena itu, segala bentuk hukum, peraturan dan kebijakan *siyāsah* yang dibuat oleh pemegang kekuasaan bersifat mengikat, ia wajib ditaati oleh masyarakat selama semua produk itu secara substansi tidak bertentangan dengan jiwa syari'at.¹⁷

¹⁵ A. Djazuli, *Fiqh Siyāsah*, Kencana Purnama Media Group, Jakarta :2003, hlm.29

¹⁶ Imam Al-Mawardi, *Al-ahkam As-Sulthaniyyah* (Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syari'at Islam), (Jakarta: PT Darul Falah, 2007), hlm

¹⁷ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyāsah* (Jakarta: Raja Grafindo, 1997), hlm. 26.

Dalam wacana *fiqih siyasah* ada yang dinamakan dengan “*Siyasah Dusturiyah*” yaitu mengatur hubungan imam/pemimpin dengan umat/rakyat, yang prinsipnya imam/pemimpin adalah pengayom, serta mengawasi dan mengelola pemerintahan dengan untuk kemaslahatan umat/ rakyatnya. Dan umat/rakyat ketaatan dalam sebuah peraturan yang telah di buat.

Kaitannya dengan pengaturan yang dimaksud merupakan pengaturan demi terwujudnya kemaslahatan umat /rakyat didalam setiap wilayah negara Indonesia termasuk di wilayah kabupaten Purwakarta. Karena setiap kebijakan publik yang dibuat serta diatur oleh pemimpin/pemerintah yang tertuang dalam peraturan daerah tersebut semata-mata bertujuan untuk kemaslahatan bagi negara, daerah serta rakyatnya. Yang dimaksud dengan kemaslahatan dalam *siyasah* merupakan dampak positif yang kongkret dari adanya pemerintahan, negara dan kepemimpinan bagi semua kepentingan negara dan masyarakatnya itu sendiri. Meskipun kemaslahatan yang dimaksudkan tidak berdasarakan *nash-nash* yang ada dalam al-Quraan maupun *as-Sunnah*, berhubung kaitanya dengan masalah pengendalian bermasyarakat dan bernegara, yakni dengan melakukan kewajiban dan menjaga hak-hak politik antar pimpinan dengan rakyat, kemaslahatan tersebut merupakan implikasi dari pelaksanaan hak dan kewajiban.¹⁸

Setiap kebijakan yang diambil oleh pemangku jabatan/kekuasaan baik itu eksekutif, legislatif, maupun yudikatif harus didasarkan dengan tujuan kemaslahatan rakyat yang bersifat umum serta menghilangkan kemafsadatan dari mereka. Pola mengatur hubungan antar manusia dalam *siyasah*, maka *fiqih*

¹⁸ Beni Ahmad Saebani, op,cit.,hlm.27.

siyasah mengatur hubungan antar warga negara dengan lembaga negara yang satu dengan warga negara dan lembaga negara yang lain dalam batasan-batasan administratif suatu negara.¹⁹ Secara sederhana *fiqih siyasah dusturiyah* juga membahas masalah perundang-undangan negara, mengenai prinsip dasar berkaitan dengan bentuk pemerintah, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat, serta mengenai pembagian kekuasaan.²⁰ Dalam penjelasan tersebut, *siyasah dusturiyah* ini kajiannya tentu sangat luas ruang lingkupnya, mulai membicarakan politik ketata negaraan, konstitusi dan pembahasannya meliputi konsep imamah, khilafah, rakyat, pemerintah, lembaga legislatif, kehakiman dan lain-lain

sebagaimana Firman-Nya dalam Al-Qur'an Surat Al Hasyr: 18 yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَانْتَظِرُوا اللَّهَ إِنِّي
 اللَّهُ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ

Artinya: *Hai orang-orang yang beriman, bertakwalah kepada Allah dan hendaklah setiap diri memperhatikan apa yang telah diperbuatnya untuk hari esok (akhirat); dan bertakwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan*²¹

Seorang mukmin yang baik adalah seorang mukmin yang melakukan koreksi terhadap dirinya, terhadap amal-amal yang telah ia lakukan selama setahun penuh sebagai persiapan untuk hari esok yakni akhirat.

¹⁹ A.Djazuli, op.cit., hlm.31.

²⁰ Jubir Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, CV pustaka setia, Bandung: 2012, hlm.22.

²¹ Dānesyameh Qur'ān wa Qur'ān Pazyuhi, jld. 2, disusun oleh Bahauddin Khuramsyahi, Tehran, Dustan-Nahid, 1377 S

Umumnya manusia lebih suka mengoreksi orang lain daripada mengoreksi dirinya sendiri, sayyidina Umar R.A berkata Hasibu qobla an tuhasabu “lakukanlah koreksi terhadap diri kalian, terhadap amal-amal kalian” artinya kalau ibadah kita sudah baik, maka lakukanlah penyempurnaan, minimal bisa istiqomah dalam melakukan amal ibadah itu koreksi terhadap amal apabila amal kita tidak/belum baik, maka lakukan perbaikan. kalau dalam melakukan koreksi diri kita menemukan penuh dengan keburukan/dosa dalam amal kita, maka lakukan taubat, dan sebaik-baik nasehat adalah nasehat untuk memperbaiki diri.

Beberapa hadits Rasulullah SAW juga menganjurkan perlunya melaksanakan pengawasan atau evaluasi dalam setiap pekerjaan. Ajaran Islam sangat memperhatikan adanya bentuk pengawasan terhadap diri terlebih dahulu sebelum melakukan pengawasan terhadap orang lain.

حاسبوا أنفسكم قبل أن تحاسبوا وزنوا أعمالكم قبل أن توزن

Artinya: “Periksalah dirimu sebelum memeriksa orang lain. Lihatlah terlebih dahulu atas kerjamu sebelum melihat kerja orang lain.” (HR. Tirmidzi: 2383).²²

Hadis tersebut mengajarkan bahwa seseorang harus selalu berbuat terbaik dengan perilaku yang baik pula. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka diperlukan adanya pengawasan baik dari diri sendiri. Namun layaknya manusia yang selalu

²² (Hasan) HR. at Tirmidzi No. 2383. Syaikh al-Albani berkata dalam Shahih Sunan at Tirmidzi 2/353: “Shahih”

khilaf atau salah maka diperlukan adanya pengawasan dari orang lain dengan cara saling menasihati sesama teman.²³

Salah satu tujuan pemerintah negara republik indonesia yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yakni untuk memajukan kesejahteraan umum. Di wujudkan dengan menjalankan pemerintahan yang baik dan melaksanakan pembangunan dalam segala bidang, tentunya didukung dengan sumber pembiayaan yang memadai. Salah satunya dengan Pengawasan karena merupakan aspek penting dalam manajemen kepegawaian, melalui Sosialisasi Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. KEP/46/M.PAN/4/2004, tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintah ditegaskan bahwa pengawasan merupakan salah satu unsur terpenting dalam rangka peningkatan Pendayagunaan Aparatur Negara dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintah tertera dalam pasal 1 ayat (3) peraturan pemerintah nomor 12 tahun 2017 tentang pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah.

Menurut Sondang P. Siagian, terdapat hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan, jelas bahwa tanpa rencana pengawasan tidak akan mungkin dilaksanakan karena tidak ada pedoman untuk melaksanakan pengawasan itu. Sebaliknya, rencana tanpa pengawasan akan berarti menimbulkan

²³ <https://media.neliti.com/media/publications/225007-hadits-hadits-tentang-manajemen-sumber-d-cba04f5f.pdf>. Diakses pada tanggal 12 -07 tahun 2018. pukul 12.00 WIB

penyimpangan-penyimpangan dan atau penyelewengan-penyelewengan yang serius tanpa ada alat untuk mencegahnya.²⁴

Sementara itu Newman berpendapat bahwa “*control is assurance that the performance conform to plan*”. Ini berarti bahwa titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana, dengan demikian menurut Newman pengawasan adalah suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bahkan setelah akhir proses kegiatan tersebut.²⁵

Sudibyo Triatmodjo yang merangkum pendapat sejumlah pakar menyimpulkan bahwa pengawasan adalah suatu bentuk pengamatan yang pada umumnya dilakukan secara menyeluruh, dengan jalan mengadakan perbandingan antara kenyataan yang dilaksanakan dengan yang seharusnya dilaksanakan atau yang terjadi. Dalam konteks supremasi hukum, pengawasan merupakan salah satu unsur esensial dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih, sehingga siapapun pejabat negara tidak boleh menolak untuk diawasi, melihat pengawasan tiada lain untuk melakukan pengendalian yang bertujuan mencegah absolutism kekuasaan, kesewenangwenangan dan penyalahgunaan wewenang.

Kedudukan Inspektorat Kabupaten merupakan lembaga yang melaksanakan fungsi staf dalam pelaksanaan tugasnya bertanggungjawab kepada pucuk pimpinan (Kepala Daerah) terbatas berupa saran / rekomendasi kepada manajemen.

²⁴ Muchsan, Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 37.

²⁵ Sondang P Siagian, Filsafat Administasi, CV Gunung Agung, Jakarta, 1985, hlm. 135

Hasil pemeriksaan Inspektorat Kabupaten hanya memuat saran/rekomendasi perbaikan atas temuan pada unit organisasi yang diperiksa. Sedangkan hasil pemeriksaan dimaksud selama ini belum pernah di sampaikan ke DPRD sebagai bentuk pertanggungjawaban publik karena pengaturan hal demikian memang tidak ada sehingga hasil pengawasan dimaksud hanya sebagai alat keputusan manajemen dalam mengambil keputusan yang sifatnya tertutup terhadap pejabat/pegawai yang telah melakukan penyimpangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memosisikan Inspektorat Kabupaten sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah yang dimiliki Pemerintah Kabupaten yang merupakan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Kabupaten dalam rangka pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten, Kecamatan dan Pemerintahan Desa. Posisi Inspektorat Kabupaten sebagai Perangkat Daerah akan mengalami kesulitan dalam rangka pelaksanaan tugas pengawasan. Meskipun Inspektur Kabupaten dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada Bupati namun dalam hal kepangkatan dan karier tetap di bawah pembinaan Sekretaris Daerah sehingga mungkin saja dari hasil pengawasan adanya indikasi penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah maupun penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh level tingkat atas akan mempersulit pelaksanaan tugas dimaksud.

Pengawasan merupakan salah satu unsur esensial dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih, sehingga siapapun pejabat negara tidak boleh menolak untuk diawasi, melihat pengawasan tiada lain untuk melakukan pengendalian

yang bertujuan mencegah absolutism kekuasaan, kesewenangwenangan dan penyalahgunaan wewenang. Tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui apakah pelaksanaan sesuai dengan apa yang telah ditetapkan atau tidak, dan untuk mengetahui kesulitan-kesulitan apa saja yang dijumpai oleh para pelaksana agar kemudian diambil langkah perbaikan.²⁶

Dilakukannya pengawasan maka pelaksanaan dapatlah diperingan karena para pelaksana tidak mungkin dapat melihat kemungkinan-kemungkinan kesalahan yang diperbuatnya dalam kesibukan sehari hari, pengawasan bukan untuk mencari kesalahan akan tetapi memperbaiki kesalahan.²⁷

Ketidak berdayaan Inspektorat Kabupaten dalam mengungkapkan indikasi adanya penyimpangan Kelembagaan Inspektorat. Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2017 tentang Pedoman dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memposisikan Inspektorat Kabupaten sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah yang dimiliki Pemerintah Kabupaten yang merupakan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Kabupaten dalam rangka pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten, Kecamatan dan Pemerintahan Desa. Posisi Inspektorat Kabupaten sebagai Perangkat Daerah akan mengalami kesulitan dalam rangka pelaksanaan tugas pengawasan. Meskipun Inspektur Kabupaten dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab langsung kepada Bupati namun dalam hal kepangkatan dan karier tetap di bawah pembinaan Sekretaris Daerah sehingga mungkin saja dari

²⁶ Y. W. Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Peemerintah di Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hlm. 103

²⁷ Yosef Rifu Kawo, *Analisa Pemerintahan Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hlm. 194

hasil pengawasan adanya indikasi penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah maupun penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh level tingkat atas akan mempersulit pelaksanaan tugas dimaksud.

Kelembagaan Inspektorat Kabupaten sebagaimana uraian sebelumnya merupakan salah satu perangkat daerah, dimana Inspektur Kabupaten dalam pelaksanaan tugas operasional pengawasan bertanggungjawab kepada Bupati dan selain tugas pengawasan mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah sehingga dalam pelaksanaan tugas kelembagaan tidak Independen dan dipengaruhi berbagai faktor yang ada hubungannya dengan status lembaga, jabatan Inspektur serta auditornya. Guna menjamin independensi pelaksanaan tugas seharusnya Inspektorat diposisikan sebagai lembaga pemerintah yang ditempatkan di daerah, dimana Inspektur Kabupaten dalam pelaksanaan tugas operasional pengawasan beserta hasil pengawasan bertanggungjawab kepada pemerintah dalam hal ini Gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah. Demikian juga kepegawaian Inspektur, Jabatan struktural maupun jabatan fungsional auditor tidak lagi di bawah pembinaan Sekretaris Daerah termasuk di dalamnya rekrutmen formasi kepegawaian disesuaikan dengan kebutuhan dan lebih selektif.

Prinsip-prinsip *siyasa dusturiyah* yang dapat menunjang dan pokok pada hal tersebut yaitu :

1. Prinsip Adl (prinsip keadilan)²⁸
2. Prinsip pengelolaan dan yang dikelola
3. Prinsip Kemaslahatan

²⁸ Ija Suntana, *Pemikiran ketatanegaraan Islam*, CV.Pustaka Setia, Bandung:2010, hlm.42.

4. Tanggung jawab publik

keberhasilan dari teori di atas akan berdampak positif dalam terciptanya penyelenggaraan peraturan pemerintah daerah khususnya, tentang pembinaan, pengawasan dan penyelenggaraan pemerintah daerah yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Purwakarta, apabila setiap kebijakannya memperhatikan pada aspek keadilan, kemashlahatan serta amanah dan bertanggung jawab sesuai dengan yang telah diamanatkan sebelumnya. Bahkan jika pemerintah dan dinas aktif dalam mengawasi melakukan pengawasan yang sesuai dengan prinsip siyasah dusturiyah juga diharapkan pemerintah dengan masyarakat mampu berkontribusi dengan baik demi terlaksananya Peraturan pemerintah

E. Langkah-langkah Penelitian

Langkah-langkah penelitian yang ditempuh oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah jenis data kualitatif, yaitu data berupa data tertulis atau lisan dari orang-orang dan objek yang diamati, yaitu data tentang pelaksanaan Peraturan Daerah di Kabupaten Purwakarta. Jenis data lain yang digunakan diantaranya Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Surat Edaran Nomor SE-687/JF/1/2017 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengangkatan ke dalam Jabatan Fungsional Auditor Melalui Penyesuaian / *Inpassing* , ayat-ayat al-Qur'an tentang prinsip-prinsip fiqh siyasah, pendapat ulama serta teori-teori para ulama tentang siyasah dusturiyah yang ditulis oleh ulama dan pakar politik Islam.

2. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer adalah sumber data pokok atau utama yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian ini merupakan data-data yang dijadikan jawaban atas pertanyaan penelitian yang diajukan terhadap masalah yang dirumuskan pada tujuan yang telah ditetapkan.²⁹

Data ini berupa:

- 1) Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
- 2) Surat Edaran Nomor SE-687/JF/1/2017 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengangkatan ke dalam Jabatan Fungsional Auditor Melalui Penyesuaian / *Inpassing*.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah sumber data yang diambil dari buku referensi yang berkenaan dengan masalah yang diteliti. Dimana data ini merupakan pelengkap dari data primer dalam menjelaskan masalah yang diteliti berupa bahan pustaka yaitu buku, artikel, dan dokumen resmi.

3. Metode penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian Deduksi berarti penarikan kesimpulan dari keadaan yang umum atau penemuan yang khusus dari yang umum. Dengan demikian, metode deduksi(atau penalaran deduktif ,logika deduktif, deduksi logis atau logika “atas-bawah”) adalah proses penalaran dari

²⁹Cik Hasan Bisri, *Penuntun Penyusunan Rencana Penelitian dan Penulisan Skripsi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 63

satu atau lebih pernyataan umum (premis) untuk mencapai kesimpulan logis tertentu. Metode deduksi akan membuktikan suatu kebenaran baru berasal dari kebenaran-kebenaran yang sudah ada dan diketahui sebelumnya (berkesinambungan).

4. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Karena pendekatan yuridis normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder.³⁰

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah uraian mengenai teknik pengumpulan data pokok yang digunakan sesuai dengan jenis penelitian, sumber data, variabel yang diteliti, dan metode yang digunakan.³¹ Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan antara lain:

- a. Stadi lapangan, yaitu teknik pengumpulan data dengan cara wawancara-wawancara dilakukan dengan tim auditor mengetahui upaya pembinaan pengawasan dan penyelenggaraan pemerintah daerah di inspektorat daerah kabupaten purwakarta.
- b. Stadi kepustakaan, dilakukan dengan melalui penelaahan terhadap peraturan perundang undangan dan laporan tentang pembinaan.
- c. Stadi kepustakaan, dilakukan dengan melalui penelaahan terhadap peraturan perundang undangan dan laporan tentang pembinaan

³⁰Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 24

³¹Beni Ahmad Saebani, *Pedoman Aplikatif Metode Penelitian dalam Penyusunan Karya Ilmiah, Skripsi, Tesis, dan Disertasi*, Pustaka Setia, Bandung, 2017, hlm. 91

pengawasan dan penyelenggaraan pemerintah daerah, serta buku terhadap *fiqh siyasah* dan *siyasah dusturiyah*.

6. Analisis Data

Analisis data merupakan bagian yang amat penting dalam metode ilmiah, karena dengan analisis lah, data tersebut dapat diberi arti dan makna yang berguna dalam masalah penelitian. Setelah dilakukan pengumpulan data bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier kemudian penulis melakukan analisis data dari hasil teknik pengumpulan data tersebut. Adapun beberapa langkah yang dilakukan oleh peneliti dalam mengamati data yang diperoleh, yaitu :

- a. Meneliti dan memahami seluruh data yang sudah terkumpul.
- b. Mengklarifikasi data yang sudah didapatkan dengan mempertimbangkan dari data primer dan sekunder.
- c. Menganalisis data dengan menggunakan metode kualitatif kemudian menghubungkan data dengan teori.
- d. Mengambil kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dilakukan.