

BAB II

KAJIAN TEORI PENGAWASAN DAN TEORI KINERJA

A. Konsep Pengawasan

Pengawasan dapat diartikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang di rencanakan dengan instruksi yang telah diberikan dan dengan prinsip-prinsip yang telah digariskan. Pengawasan yang dije Robert J. M Ockler berikut ini telah menjelaskan unsur-unsur esensial proses pengawasan yaitu suatu usaha sistematika untuk menetapkan standar pelaksanaan dan tujuan-tujuan perencanaan merancang sistem informasi, umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya.¹

Isilah pengawasan dalam bahasa Indonesia asal katanya adalah “awas”, sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja. Sarwoto memberikan definisi tentang pengawasan sebagai berikut : “Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki”.²

Manullang memberikan suatu definisi pengawasan yakni suatu proses untuk menetapkan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.³ Kemudian Henry Fayol mengatakan bahwa pengawasan adalah “Definisi pengwasan yakni

¹ Hani Handoko . (1999). *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT Rafika Aditam. Hlm.360

² Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Management*, Ghalia Indonesia jakarta Hlm 93.

³ M. Manullang, *Dasar-dasar Management*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1977 hlm 136

pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan intruksi yang telah digariskan, ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali.⁴

Pengawasan terhadap pemerintahan daerah terdiri atas pengawasan hirarki dan pengawasan fungsional. Pengawasan hirarki berarti pengawasan terhadap pemerintah daerah yang dilakukan oleh otoritas yang lebih tinggi. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah, yang dilakukan secara fungsional baik oleh departemen sektoral maupun oleh pemerintahan yang menyelenggarakan pemerintahan umum (departemen dalam negeri).⁵ Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Hanif Nurcholis, menjelaskan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sesuai dengan UUD 1945 adalah hubungan yang desentralistik. Artinya bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah hubungan antara dua badan hukum yang diatur dalam undang-undang terdesentralisasi, tidak semata-mata hubungan antara atasan dan bawahan. Dengan demikian pengawasan terhadap pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia lebih ditujukan untuk memperkuat otonomi daerah, bukan untuk "mengekan" dan "membatasi". Selanjutnya, pengawasan yang dikemukakan oleh Victor M. Situmorang, pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka mengetahui sejauh

⁴ Victor M. Situmorang, Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, penerbit Rineka Cipta, Jakarta 1994 cet-1 Hlm 20

⁵ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Penerbit Grasindo, Jakarta, 2007, hal. 312.

mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.⁶

Pengawasan adalah suatu bentuk pola pikir dan pola tindakan untuk memberikan pemahaman dan kesadaran kepada seseorang atau beberapa orang yang diberikan tugas untuk dilaksanakan dengan menggunakan berbagai sumber daya yang tersedia secara baik dan benar, sehingga tidak terjadi kesalahan dan penyimpangan yang sesungguhnya dapat menciptakan kerugian oleh lembaga atau organisasi yang bersangkutan.⁷

1. Tipe- Tipe Pengawasan

Dilihat dari tipenya, pengawasan ini memiliki tiga tipe pengawasan, yaitu :⁸

- a. Pengawasan pendahuluan (*steering controls*). Pengawasan ini direncanakan untuk mengatasi masalah-masalah atau penyimpangan-penyimpangan dari standar atau tujuan dan memungkinkan koreksi dibuat sebelum suatu kegiatan tertentu diselesaikan.
- b. Pengawasan yang dilakukan bersama dengan pelaksanaan kegiatan (*Concurrent Contrls*). Pengawasan ini dilakukan selama suatu kegiatan berlangsung. Tipe pengawasan ini merupakan proses dimana aspek tertentu harus dipenuhi dahulu sebelum kegiatan-kegiatan bisa dilanjutkan atau menjadi semacam peralatan "*double check*" yang lebih menjamin ketetapan pelaksanaan suatu kegiatan.

⁶ Seperti dikutip dalam Makmur (2011) *Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Bandung, PT. Rafika Aditama Hlm.176

⁷ Makmur (2011) *Efektivitas Kebijakan Pengawasan*. Bandung PT. Refika Aditama. Hlm.176

⁸ Ibid.Hlm.176

c. Pengawasan umpan balik yaitu pengawasan yang mengukur hasil-hasil dari kegiatan tertentu yang telah diselesaikan. Menurut Handyaningrat Pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijaksanaan yang telah ditentukan. Melihat dari tipe-tipe pengawasan tersebut maka suatu pemerintah yang baik perlu melakukan pengawasan terhadap bawahannya dengan melihat proses pelaksanaan program atau hasil dari kegiatan yang telah diselesaikan.

2. Maksud dan Tujuan Pengawasan

Maksud dan tujuan pengawasan menurut Handyaningrat adalah :⁹

- a. Untuk mencegah atau memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian penyelenggaraan yang lain-lain yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan.
- b. Agar hasil pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara berdaya guna dan berhasil guna sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

3. Prinsip- Prinsip Pengawasan

Handyaningrat mengemukakan bahwa:¹⁰

- a. Pengawasan berorientasi paa tujuan organisasi
- b. Pengawasan harus obejktif, jujur dan mendahulukan kepentingan umum.

⁹ Seperti dikutip dalam Sopi. 2013 *Pengaruh Pengawasan dan Penilaian Prestasi Kerja terhadap Motivasi Pegawai kantor Bea dan Cukai tipe Madya* Bandung. Hlm.17

¹⁰ Ibid.Hlm.19

- c. Pengawasan harus berorientasi terhadap kebenaran menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, berorientasi terhadap kebenaran tujuan dalam pelaksanaan pekerjaan.
- d. Pengawasan harus menjamin sumber daya dan hasil guna pekerjaan.
- e. Pengawasan harus berdasarkan atas standar yang objektif, teliti dan tepat.
- f. Pengawasan harus bersifat terus menerus
- g. Hasil pengawasan, harus dapat memberikan umpan balik terhadap perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaan, perencanaan serta kebijaksanaan waktu yang akan datang.

Pelaksanaan Pengawasan Kewenangan Pemerintah dilakukan oleh:

- a. Pihak Pemimpin pada masing-masing Organisasi perangkat daerah
- b. Pihak luar organisasi Perangkat Daerah, seperti Auditor/ BPK/ KPK/ Inspektorat.

Adapun syarat-syarat untuk menjalankan pengawasan yang baik yaitu :¹¹

- a. Pengawasan harus mendukung sifat dan kebutuhan kegiatan pemerintah
- b. Pengawasan harus melaporkan setiap penyimpangan yang terjadi dengan segera
- c. Pengawasan harus mempunyai pandangan kedepan
- d. Pengawasan harus objektif, teliti dan sesuai dengan standar yang digunakan.
- e. Pengawasan harus luwes dan fleksibel.

¹¹ <http://www.prosesbelajar.com/2015/12/makalah-tentang-pengawasan-kewenangan-pemerintah.html>. Diakses tanggal 29/06/2018. Pkl.21.07. WIB

- f. Pengawasan harus serasi dengan pola organisasi.
- g. Pengawasan harus ekonomis
- h. Pengawasan harus mudah dimengerti.
- i. Pengawasan harus diikuti dengan perbaikan atau koreksi.

4. Proses Pengawasan Pemerintah

a. Pengawasan Preventif dan Refressif

Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah dilakukan secara preventif dan secara represif. Pengawasan preventif dilakukan sebelum suatu keputusan pemerintah daerah mulai berlaku dan terhadap peraturan Daerah sebelum peraturan itu diundangkan pengawasan preventif tidak dilakukan terhadap semua keputusan atau peraturan mengenai hal-hal tertentu, yang menurut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah atau Undang-Undang baru dapat berlaku sesudah memperoleh pengesahan dari pejabat yang berwenang. Wujud dari pengawasan preventif ialah memberi pengesahan atau tidak pengesahan.¹²

Pengawasan secara represif dapat dilakukan pada setiap saat dan terhadap semua keputusan dan Peraturan Daerah. Wujud dari pengawasan represif ialah membatalkan atau menanggukhan berakunya suatu Peraturan Daerah. Menanggukhan merupakan suatu tindakan persiapan dari suatu pembatalan, akan tetapi yang demikian itu tidak berarti bahwa setiap pembatalan harus selalu didahului oleh suatu penanggukan, ataudengan perkataan lain, pembatalan dapat

¹² Irwan Soejito (1990). *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: PT Rineke Cipta. Hlm.148-149.

dilakukan tanpa adanya penangguhan lebih dahulu. Instansi yang berwenang menjalankan pengawasan adalah pejabat berwenang.¹³

b. Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk “Pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan “Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang dilakukan melalui, “ Penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggungjawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran”. Disisi lain, Pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya”. Sementara, hak berdasarkan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang sederhana mungkin.”

5. Teknik Pengawasan Kebijakan¹⁴

Warga masyarakat pada saat ini bukan hanya kebijakan-kebijakan publik yang tidak lagi berorientasi kepentingan elite sementara (*top down policy*), tetapi juga publik saat ini menginginkan kontrol bersama pada kebijakan-kebijakan yang diformulasikan maupun yang diimplementasikan, khususnya dalam konteks otonomi daerah saat ini. Beberapa bentuk teknik pengawasan/kontrol atas kebijakan-kebijakan yang dapat digunakan secara praktis maupun teoritis oleh para pengguna.

¹³ Ibid.Hlm. 148-149.

¹⁴ Leo Agustino (2012) *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung Alfabeta. Hlm.180-184

a. *Non-Coercive Form of Action*

Banyak cara yang digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan, juga untuk memenuhi sasaran dan tujuan di dalamnya, menurut salah satu teori dalam kebijakan publik adalah dengan *non-coerive Form or action*, yaitu tanpa paksaan yang wajar). Dengan teknik ini berarti para aparatur kebijakan dalam mengejawantahkan regulasi tersebut tidak menggunkansanksi yang resmi hukuman atau ganjaran.

b. Inspeksi

Inspeksi (pemeriksaan) adalah bentuk pengawasan lain yang dapat digunakan. Inspeksi secara sederhana dapat diartikan juga sebagai bentuk pengujian untuk menentukan apakah implementasi kebijakan telah sesuai dengan standar resmi yang telah ditentukan (sasaran dan tujuan kebijakan). Inspeksi/pemeriksaan dapat dilakukan secara terus menerus atau secara periodik. Inspeksi pemeriksaan atau bentuk yang paling sering digunakan dalam pelaksanaan peraturan perundangan.

c. Lisensi

Lisensi (pengesahan) atau disebut juga *enebling action*, yang melibatkan kekuasaan pemerintah untuk menunjuk pada bidang bisnis khusus/profedi untuk mengerjakan sesuatu yang tidak dilarang. Pengesahan merupakan bentuk yang secara luas digunakan pada kegiatan yang dilakukan dengan bermacam-macam sebutan. Lisensi diperlukan untuk melibatkan banyak anggota masyarakat dalam mengerjakan sesuatu yang dapat dikerjakan oleh warga. Banyak bentuk lisensi diperlukan untuk kepentingan-kepentingan tertentu, seperti sertipikat yang

digunakan untuk mengerjakan bidang-bidang yang berkaitan dengan perbaikan, perawatan serta pengembangan fasilitas umum.

d. Kontrak

Banyak program pemerintah khususnya negara maju, dilaksanakan melalui kontrak dengan perusahaan swasta. Pembangunan sarana jalan, penyediaan energi dan/atau program sewa lahan pemerintah merupakan contoh yang banyak dikenal. Kontrak kadang-kadang digunakan oleh pemerintah untuk mengendalikan ekonomi yang khusus, misalnya perusahaan-perusahaan yang menyulapi barang-barang atau jasa dan pemerintah harus tunduk pada peraturan-peraturan dasar seperti standar gaji, jam kerja, kondisi kerja.

e. Perpajakan

Pajak dapat mengontrol perilaku individu. Melalui pajak dapat saja seseorang/sekelompok aktor kemudian menjadi tidak mau melakukan kebiasaan-kebiasaannya. Pajak yang ada saat ini juga menjadi alat promosi yang digunakan secara luas dalam mengontrol kinerja swasta atau individu. Selain kegunaan pajak juga digunakan oleh pemerintah untuk melakukan subsidi silang pada masyarakat yang membutuhkan. Hal ini juga merupakan bentuk pengawasan pemerintah pada kelompok-kelompok tertentu yang mendapat subsidi dari pemerintah.

f. Sanksi

Sanksi disini berarti “hukuman atau penghargaan “ yang dapat diterima oleh instansi/individu untuk memberi semangat atau mendorong dalam melaksanakan keputusan. Dalam beberapa kasus sanksi dianggap sebagai teknik

pengawasan tetapi dalam kasus lain sanksi bahkan sering dianggap sebagai hukuman.

g. Prosedur Informal

Kebanyakan tugas pengawasan dan kontrol yang dilakukan oleh instansi-instansi/ badan-badan/program yang tengah ataupun dengan diimplementasikan dapat diperoleh melalui penggunaan prosedur infomal. Karna apabila dilakukan adalah prsedur fomal, maka yang ditemukan oleh instansi-instansi /badan-badan/dinas-dinas tertentu adalah jawaban-jawaban yang tidak valid. Karna itu, sesungguhnya prosedur informal merupakan fase penting dalam pengawasan atau pelaksanaan kebijakan/program.

Adapun Teknik Pengawasan menurut Sarwoto antara lain sebagai berikut :

1. Pengawasan Langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan oleh seorang manajer atau pimpinan pada saat kegiatan sedang dilaksanakan. Pengawasan dapat berbentuk seperti :

a. Inspeksi Langsung

Inspeksi langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara langsung oleh atasan terhadap bawahan pada saat kegiatan, dilakukan.

b. Observasi Ditempat

Observasi ditempat adalah pengawasan yang dilakukan oleh atasan terhadap bawahan sebelum kegiatan dilakukan.

c. Laporan Ditempat

Laporan ditempat adalah laporan yang disampaikan bawahan secara langsung pada saat atasan mengadakan inspeksi langsung kegiatan dilaksanakan.

2. Pengawasan Tidak Langsung

Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan dari jarak jauh melalui telepon yang disampaikan oleh bawahan yang berbentuk seperti :

a. Laporan Tertulis

Laporan tertulis adalah laporan yang disampaikan oleh bawahan kepada atasan dalam bentuk laporan kegiatan yang dibukukan, dilaporkan secara berkala.

b. Laporan lisan

Laporan lisan adalah laporan yang disampaikan bawahan secara langsung kepada atasan mengenai kendala yang dihadapi pada saat melaksanakan kegiatan, baik berupa penyimpangan maupun sasaran-sasaran..

Langkah-langkah yang dilakukan dalam pengawasan adalah sebagai berikut :¹⁵

- a. Teknik pengamatan dalam pengawasan, sebagaimana kita ketahui bahwa salah satu teknik melakukan pengawasan baik kepada para oknum yang melakukan kegiatan dalam berbagai kelembagaan maupun yang dilihat dari aspek pelaksanaan kegiatan adalah melakukan suatu pemantauan baik dilakukan secara langsung (*direct*) maupun dilakukan secara tidak langsung (*indirect*). Melalui laporan dari pimpinan unit yang diberikan

¹⁵ Ibid.Hlm 193-196

tanggung jawab terhadap pelaksanaan kegiatan yang bersangkutan, teknik pemantauan dalam pengawasan ini semua lembaga membutuhkannya agar program yang kita rencanakan dapat diimplementasikan dengan baik. Kekeliruan atau kesalahan dalam melakukan pemantauan termasuk penggunaan tekniknya berarti pengawasan yang dilakukan tersebut hasilnya bukan memberikan kebenaran tetapi kekeliruan yang mungkin berakibat negatif pada orang yang diawasi.

- b. Teknik pemeriksaan dalam pengawasan dengan melalui pemeriksaan dapat menentukan suatu tindakan dalam melaksanakan suatu kegiatan berjalan dengan baik atau mengalami hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya maupun dapat memberikan hasil yang maksimal atau gagal dalam menciptakan hasil yang diharapkan, teknik pemeriksaan dalam pengawasan harus dapat memberikan suatu informasi atau keterangan yang jelas dengan mengandung kebenaran disamping itu dapat pula memberikan keyakinan suatu pihak atas hasil pengawasan atas hasil yang telah dilakukan itu.
- c. Teknik penilaian dalam pengawasan. Teknik penilaian sebagai bagian dari pada pengawasan terhadap pelaksanaan suatu kegiatan tertentu harus dilakukan secara tepat, adil dan jujur dengan jiwa utamanya adalah kebenaran, karna penilaian yang salah sangat berakibat negatif baik unsur pelaksanaan kegiatan, maupun sebagai oknum pengawasan dan yang paling terpenting adalah kelembagaan atau organisasi yang bersangkutan

baik dibidang pemerintah atau publik maupun dibidang swasta atau privat karna penilaian ini dapat saja dilakukan secara objektif, maupun secara subyektif yang relative menentukan adalah ketetapan teknik yang digunakan.

- d. Teknik wawancara dalam pengawasan. Salahsatu teknik pelaksanaan pengawasan adalah melalui wawancara baik yang terlibat langsung pelaksanaan suatu kegiatan maupun orang-orang yang mengetahui tentang objek suatu pengawasan itu dilakukan, tujuan wawancara dalam engawasan berbeda dengan wawancara yang dilakukan terhadap kegiatan lainnya.
- e. Teknik pengamatan dalam pengawasan. Tujuan pengamatan dalam pengawasan untuk membuktikan antara informasi atau data yang diperolrh dengan keadaan yang sesungguhnya baik yang berkaitan dengan barang atau benda, maupun berkaitan dengan jasa dari hasil kegiatan yang dilakukan oleh orang-orang yang terkait dalam sebuah kelembagaan.
- f. Teknik perhitungan dalam pengawasan. Dalam pelaksanaan pengawasan kita harus berhadapan dengan berbagai data dan fakta yang berupa angka-angka maupun penjelasan yang harus membutuhkan kemampuan untuk melakukan uatu perhitungan baik perhitungan secara kuantitatif, maupun dilakukan secara kualitatif dalam rangka menentukan ketepatan hasil pelaksanaan yang dilakukan oleh lembaga teknis atau dengan kata

lain orang-orang yang diberikan kepercayaan melaksanakan suatu kegiatan kelembagaan. Perhitungan sangat memegang peran penting dalam pengawasan karna salah satu teknik untuk menentukan kesalahan hasil dalam pengawasan.

- g. Teknik analisis dalam pengawasan. Teknik analisis dalam pengawasan merupakan suatu hal yang sangat menentukan kebenaran penyajian hasil disebabkan oleh teknik analisis yang digunakan.
- h. Teknik pelaporan dalam pengawasan. Laporan merupakan salah satu obyek pelaksanaan pengawasan, yang menjadi masalah pengawasan hanya mempercayai laporan saja, kadang-kadang tidak sesuai dengan perkembangan yang sesungguhnya, oleh sebab itu aparat pengawas harus lebih cermat melakukan pengawasan laporan, jika perlu dipadukan dengan pengamatan langsung ke objek kegiatan. Laporan pengawasan kadang tidak informatif karena sulit dipahami penerimaan laporan, olehnya itu seharusnya menciptakan suatu teknik yang tepat sehingga tidak mengalami kesulitan memahaminya.

6. Mekanisme dan Prosedur Pengawasan

Mekanisme adalah pandangan interaksi bagian lainnya dalam suatu keseluruhan atau sistem secara tanpa sengaja menghasilkan kegiatan atau fungsi sesuai dengan tujuan. Kedua, mekanisme adalah teori bahwa semua gejala dijelaskan prinsip untuk mesin-mesin tanpa bantuan inteligensi suatu sebab atau prinsip kerja. Sedangkan Prosedur adalah urutan langkah-langkah (atau

pelaksanaan-pelaksanaan pekerjaan), di mana pekerjaan tersebut dilakukan, berhubungan dengan apa yang dilakukan, bagaimana melakukannya, bilamana melakukannya, di mana melakukannya, dan siapa yang melakukannya.

Mekanisme dan prosedur sebenarnya suatu bentuk ketentuan atau peraturan kelembagaan yang telah ditetapkan untuk dijadikan pedoman dalam rangka pelaksanaan suatu kegiatan atau pekerjaan yang terdapat dalam kelembagaan itu sendiri.¹⁶ Sebagaimana kita sadari dan membenarkannya bahwa pengawasan merupakan rangkaian kegiatan yang harus dilakukan oleh seseorang yang diberikan tugas dan kewenangan untuk melakukan rangkaian kegiatan pengawasan tersebut. Hal ini yang kita maksud mekanisme pengawasan tersebut. Hal ini yang kita maksud mekanisme pengawasan. Disamping itu juga bahwa kita sadari pula bahwa dimana kegiatan dalam pengawasan terdiri atas berbagai rangkaian pekerjaan yang harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan rangkaian dalam sebuah kegiatan pengawasan. Kegiatan pengawasan, hal inilah yang kita artikan prosedur pengawasan.¹⁷

7. Jenis-jenis Pengawasan¹⁸

- a. Pengawasan fungsional. Kelembagaan negara dengan aktivitas yang begitu rumit dan kompleks, maka sangat dibutuhkan jenis pengawasan yang bersifat fungsional dengan menggunakan tenaga kerja manusia yang memiliki pengetahuan khusus dan pekerjaan khusus di bidang pengawasan. Yang menjadi pemahaman terhadap pengawasan

¹⁶ Makmur.(2011) *Efektivitas Kebijakan Pengawasan*. Bandung .PT Replika Aditama. Hlm.183

¹⁷ Ibid.Hlm.183

¹⁸ Ibid Hlm. 186-189.

fungsional sebenarnya telah melekat kepada lembaga dimana secara fungsional memiliki tugas, pokok dan fungsi di bidang pengawasan.

- b. Pengawasan masyarakat. Penyelenggaraan pengawasan masyarakat ditunjukkan kepada pemerintah sebagai penyelenggaraan negara agar tidak terjadi penyalahgunaan sumber daya yang dimiliki pemerintah atas nama negara. Secara realitas bahwa yang paling banyak melakukan penyalahgunaan sumber daya negara adalah penguasa, terutama penyelenggaraan pemerintah, misalnya manipulasi pajak, keuangan dan sebagainya.
- c. Pengawasan administrasi. Tujuan pengawasan administrasi dalam kelembagaan publik agar pendataan dan pembagian atau pendistribusian suatu kegiatan atau pekerjaan dilakukan dengan berdasarkan keadilan dan sesuai dengan kemampuan masing-masing anggota kelembagaan. Oleh sebab itu, untuk menciptakan kondisi seperti ini, maka sangat dibutuhkan penerapan atau pelaksanaan pengawasan secara administrasi agar supaya kegiatan kelembagaan dapat berjalan sesuai harapan.
- d. Pengawasan teknis. Untuk dapat memberikan maksimalisasi hasil pekerjaan teknis sesuai dengan bidang pekerjaan teknis itu sendiri, sehingga dapat menciptakan hasil yang maksimal untuk memenuhi kesejahteraan anggota kelembagaan maupun anggota masyarakat.
- e. Pengawasan pimpinan. Setiap lembaga terdapat dua unsur posisi manusia didalamnya : pertama, unsur sebagai pemimpin dan kedua

sebagai unsur yang dipimpin. Sebagai unsur yang dipimpin berfungsi untuk melaksanakan kegiatan atau pekerjaan yang diberikan oleh unsur pemimpin, sedangkan sebagai unsur pimpinan memiliki tugas untuk melakukan pengawasan kepada yang dipimpinnya agar pekerjaan yang dilaksanakan tersebut dapat berjalan dengan baik dan mencegah terjadinya kemungkinan pemborosan yang dapat berakibat merugikan anggota kelembagaan itu sendiri. Tanpa adanya pengawasan pimpinan yang dilakukan secara sungguh-sungguh dapat dikatakan para pelaksana kegiatan akan tidak dapat disiplin kerja.

- f. Pengawasan barang, pengawasan barang berarti suatu usaha yang dilakukan secara sadar untuk menjamin keamanan suatu barang agar memberikan manfaat kepada pelaksanaan tugas kelembagaan yang memiliki hak tentang barang tersebut.
- g. Pengawasan jasa. Yang dimaksud disini adalah suatu imbalan yang diberikan kepada seseorang atau sekelompok orang yang menjadi anggota kelembagaan, jasa dari pihak ketiga atau sebaliknya, tidak akan berjalan sebagaimana mestinya juga tidak ada pengawasan yang dilakukan secara baik dan tegas, apalagi hasil jasa itu akan memberikan nilai yang sangat berharga pada seseorang atau beberapa orang dalam kehidupannya, sehingga ada kemungkinan untuk dimiliki secara pribadi.
- h. Pengawasan internal. Kelembagaan negara memiliki sub kelembagaan antara lain kelembagaan eksekutif, yudikatif, auditif dan sebagainya.

Pengawasan yang dibentuk dalam kelembagaan itu sendiri untuk mengamankan dalam rangka memperlancar penyelenggaraan tugas, unit kelembagaan inilah yang dimaksud disini pengawasan internal. Pengawasan internal harus dilaksanakan dengan baik agar tujuan yang diharapkan oleh seluruh manusia dalam kelembagaan dapat terwujud dengan sebaik-baiknya dan untuk menunjang kesejahteraan seluruh anggota kelembagaan yang bersangkutan.

- i. Pengawasan eksternal. Pengawasan eksternal yaitu pengawasan yang dilakukan secara legalitas oleh lembaga pengawasan yang diluar sub kelembagaan tertentu, misalnya negara indonesia lembaga yang dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan keuangan negara adalah Badan Pengawasan Keuangan (BPK).

Sedangkan menurut Masimamgun jenis-jenis pengawasan dapat ditinjau dari 3 segi :

- a. Pengawasan dari segi waktu

Pengawasan dari segi waktu dapat dilakukan secara preventif dan secara representif. Alat yang dipakai dalam pengawasan ialah perencanaan budget, sedangkan pengawasan secara representif alat budget dan laporan. Pengawasan preventif lebih dimaksudkan sebagai, “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan.”

- b. Pengawasan dilihat dari segi obyektif.

Pengawasan dari segi obyektif ialah pengawasan terhadap produksi dan sebagainya. Ada juga yang mengatakan karyawan dari segi obyek merupakan pengawasan secara administratif dan pengawasan operatif. Contohnya ialah pengawasan anggaran, inspeksi, pengawasan order dan pengawasan kebijaksanaan.

Pengawasan dari segi subyek.

Pengawasan dari segi subyek terdiri dari pengawasan intern dan pengawasan ekstern.

Berdasarkan beberapa konsep di atas, maka yang dimaksud dengan pengawasan pada penelitian ini merupakan suatu kegiatan yang berusaha untuk mengendalikan agar pelaksanaan dapat berjalan sesuai dengan rencana dan memastikan apakah tujuan organisasi tercapai.

B. Konsep Kinerja

Konsep kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu kinerja pegawai (perindividu) dan kinerja organisasi. Kinerja pegawai adalah hasil kerja perseorangan dalam suatu organisasi. Sedangkan kinerja organisasi adalah totalitas hasil kerja yang dapat dicapai suatu organisasi. Kinerja pegawai dan kinerja organisasi memiliki keterkaitan yang sangat erat. Tercapainya tujuan organisasi tidak bisa dilepaskan dari sumber daya yang dimiliki oleh suatu organisasi yang digerakan atau dijalankan pegawai yang berperan aktif sebagai pelaku dalam upaya mencapai tujuan organisasi tersebut.¹⁹

¹⁹ Seperti dikutip Harbani Pasolong (2013). *Teori Administrasi Publik*. Bandung : Alfabeta, CV. Hlm 175

Ada berbagai pendapat tentang kinerja, seperti yang dikemukakan oleh Rue & Byars, menyatakan bahwa kinerja adalah sebagai tingkat pencapaian hasil. Kinerja menurut interplan berkaitan dengan oprasi, aktivitas. Program dan misi organisasi. Murphy dan Cleveland, menyatakan bahwa kinerja adalah kualitas prilaku yang berorientasi pada tugas atau pekerjaan. Ndraha, menyatakan bahwa kinerja adalah manifestasi dari hubungan kerakyatan antara masyarakat dengan pemerintah. Sedangkan Widodo, menyatakan bahwa kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program, kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Konsep kinerja yang dikemukakan oleh LANRI lebih mengarahkan kepada acuan kinerja suatu organisasi publik yang cukup relevan sesuai dengan strategi suatu organisasi publik yang cukup relevan sesuai dengan strategi suatu organisasi yakni dengan misi dan visi yang lain yang ingin dicapai.²⁰

Indra Bastian menyatakan bahwa kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, yujuan, visi dan misi organisasi yang tertuang dalam perumusan sekema strategi (*Setrategic planning*) suatu organisasi.²¹

Kinerja adalah hasil yang diperoleh suatu organisasi baik organisasi yang bersifat *profit oriented* dan *non profit oriented* yang dihasilkan selama satu priode waktu. Secara lebih tegas Amstron dan Baron mengatakan kinerja merupakan

²⁰ Ibid hlm. 175-176

²¹ Irham Fahmi (2011). *Manajemen Kinerja*. Bandung Alfabeta. Hlm. 2

hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategi organisasi, kepuasan konsumen dan memberikan kontribusi ekonomi.²²

2. Indikator Kinerja

Penetapan kinerja merupakan proses identifikasi dan klasifikasi indikator kinerja melalui sistem pengumpulan dan pengolahan data/informasi untuk menentukan capaian tingkat kinerja kegiatan/program. Penetapan indikator kinerja tersebut didasarkan pada kelompok menurut masukan (*input*) hasil (*outcome*) manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*), serta indikator proses jika diperlukan untuk menunjukkan proses manajemen kegiatan yang telah terjadi.²³

Indikator kinerja yang dimaksud oleh LAN-RI, adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran tujuan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan indikator masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impacts*).²⁴

Penetapan indikator kinerja merupakan bagian integral dari perencanaan strategis. Tanpa indikator kinerja yang jelas, rencana strategis tidak dapat diimplementasikan dengan baik, karna tidak ada tolak ukur yang jelas mengenai apa yang dicapai oleh setiap kegiatan, tetapi juga sejauh mana sumber-sumber daya yang digunakan secara efisien, efektif dan ekonomis bagi pelaksanaan kegiatan dimaksud.²⁵

²² Amstrong dan Baron dalam Irham Fahmi. (2011) *Manajemen Kinerja*. Bandung :Alfhbeta. Hlm. 2

²³ Rahardjo Adsasmita (2011) *Manajemen Pemerintah Daerah*. Yogyakarta : Graha Ilmu. Hlm 92.

²⁴ Harbani Pasolong. (2013). *Teori Administrasi Publik*. Bandung Alfabeta, CV. Hlm.178

²⁵ Rahardjo Adsasmita (2011) *Manajemen Pemerintah Daerah*. Yogyakarta : Graha Ilmu. Hlm 102

Adapun hal-hal yang perlu diperhatikan dalam menentukan indikator kinerja, yaitu : (1) spesifik dan jelas (2) dapat terukur secara objektif baik yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif, (3) dapat menunjukkan pencapaian keluaran, hasil, manfaat dan dampak, (4) harus cukup fleksibel dan sensitif dianalisis datanya secara efisien dan efektif.²⁶

Dalam konteks kinerja birokrasi publik di Indonesia, pemerintah melalui Menteri Pedayagunaan Aparatur Negara (Manapun) Nomor 18 Tahun 1995, telah memberikan rujukan dalam pemberian pelayanan, seperti (1) Kesederhanaan , (2) Kejelasan, (3) kepastian (4) keamanan, (5) keterbukaan, (6) efisien (7) ekonomis (8) keadilan yang merata.²⁷

3. Efektivitas Kinerja

Efektivitas (pengukuran) kinerja pada dasarnya digunakan untuk penilaian atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan, program, dan/atau kebijakan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi pemerintah. Pengukuran kinerja mencakup penetapan indikator kinerja dan penetapan capaian indikator kinerja.²⁸

Pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan akuntabilitas. Sebenarnya, pengukuran kinerja mempunyai makna ganda, yaitu untuk pengukuran kinerja itu sendiri dan untuk evaluasi kerja.²⁹

²⁶ Ibid

²⁷ Ibid hlm. 181

²⁸ Harbani Paslong (2013). *Teori Administrasi Publik*. Bandung : Alfabeta, C. Hlm.182

²⁹ Rahardjo Adisasmita (2011). *Manajemen Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Graha Ilmu. Hlm.91

Dwiyanto mengatakan bahwa penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya. Untuk birokrasi publik, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh birokrasi itu memenuhi harapan dan memuaskan masyarakat.³⁰

4. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja

Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja suatu organisasi adalah sebagai berikut:³¹

- a. Kemampuan
- b. Kemauan
- c. Energi
- d. Teknologi
- e. Kompensasi
- f. Kejelasan Tujuan
- g. Keamanan

C. Pengawasan Inspektorat Daerah Menurut Peraturan Pemerintah No.12 Tahun 2017 Dan Siyasah Dusturiyah

1. Pengawasan dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah PP No. 12 Tahun 2017 tentang Inpektorat Daerah

³⁰ Ibid

³¹ Rahadjo Adisasmita (2011). *Manajemen Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Graha Ilmu. Hlm.186-189.

Sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.³²

Dalam pasal 1 ayat (2) menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 menegaskan bahwa “ Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditunjukkan untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Kemudian dalam Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa “Aparat Pengawas Internal Pemerintah yang selanjutnya disingkat APIP adalah inspektorat jendral kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota.

Tugas APIP sebagaimana dimaksud pada ayat (19) Peraturan pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 berwenang :

- a. Melakukan klarifikasi dan validasi terhadap laporan atau pengaduan;
- b. Mengumpulkan fakta, data, dan/atau keterangan yang diperlukan;
- c. Memeriksa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan pelanggaran administratif serta pihak terkait lainnya;
- d. Meminta keterangan lebih lanjut dari pihak yang melaporkan atau mengadukan; dan

³² H AW. Widjaja (207) *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo. Hlm.36

- e. Memberikan rekomendasi terkait tindak lanjut hasil pemeriksaan.

Otonomi adalah penyelenggaraan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat oprasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan Bupati/Walikota. Dalam rangka memberi kepastian hukum terhadap Tata cara pengenaan sanksi administratif. dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 383 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pcmerintahan Daerah, perlu adanya peraturan Pemerintah tentang Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 tahun 2011 tentang Kebijakan “Pengawasan” di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan “Daerah” tahun 2012 pada Point Penajaman “Pengawasan” angka 4 menetapkan perumusan “peran” dari “Inspektorat Daerah” Kabupaten/Kota yaitu melakukan :

- a. “Pengawasan” terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di “daerah” kabupaten/kota (urusan wajib dan urusan pilihan) dengan menyusun dan menetapkan kebijakan “pengawasan” di lingkungan Penyelenggaraan pemerintahan “daerah” kabupaten/kota.
- b. “Pengawasan” pelaksanaan urusan pemerintahan desa dengan ruang lingkup:

- 1) “Pengawasan” pada Pemerintah Desa;
- 2) “Pengawasan” pelaksanaan tugas pembantuan diKabupaten/Kota;
- 3) Pemeriksaan khusus terkait dengan adanya pengaduan.



2. Pengawasan dalam Siyasa Dusturiyah

Istilah “pengawasan” yang dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Pengawasan pada hakikatnya adalah suatu tindakan menilai apakah telah berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan. Dengan pengawasan akan ditemukan kesalahan-kesalahan yang akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan yang sama terulang lagi.³³

Dalam syariat islam terdapat Teori Hisbah, teori Hisbah ialah menyuruh kebaikan jika terbukti kebaikan ditinggalkan (tidak diamalkan), dan melarang dari kemungkaran jika terbukti kemungkaran dikerjakan.³⁴ Allah Ta’ala berfirman :

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ
الْمُنْكَرِ ۗ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

Artinya : Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma’ruf dan mencegah dari yang munkar merekalah orang-orang yang beruntung. Qs Ali Imran 104³⁵

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

³³ Muchsan, Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan PTUN di Indonesia. Liberty: Yogyakarta, hlm. 37.

³⁴ Imam Al-Mawardi, Al-Ahkam As-Sultaniyyah 2006 darul falah jakarta hlm 398

³⁵ Al-Quran, Terjemahan Persia Muhammad Mahdi Fuladmand, Tehran, Dar al-Qur’an al-Karim, 1418 H/1376 S

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

Pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Dengan pengawasan melekat diusahakan terhindar dari penyimpangan pelaksanaan, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan. Hal tersebut berarti bahwa Pengawasan melekat lebih bermanfaat pencegahan terhadap penyimpangan.³⁶

Secara bahasa siyasah berarti mengatur, mengendalikan, mengurus atau membuat keputusan, sebagaimana dalam kalimat *sasa al-qaum*, mengatur kaum, memerintah dan memimpin. Siyasah menurut bahasa mengandung beberapa arti, yakni bisa diartikan memerintah membuat kebijaksanaan, pengurus dan pengendalian. Adapun, pengertian istilahnya, siyasah adalah :

Pengurus kemaslahatan manusia sesuai dengan syara'.³⁷ Siyasah diartikan pula engan politik sebagaimana uraian ayat-ayat Al-Quran tentang

³⁶ Victor M. Situmorang, Jusuf Juhir Aspek Hukum Pengawasan Melekat, 1994, Jakarta; PT Rineka Cipta, hlm 74

³⁷ Beni Ahmad Saebani *Pengantar Ilmu Politik Islam*. 2008. *Fiqih Siyasah*. Bandung :CV Pustaka Setia. Hlm. 25

politik secara sepintas dapat ditemukan pada ayat-ayat yang berakar pada hukum. Kata itu pada mulanya berarti menghalang-halangi atau melarang dalam rangka perbaikan. Dari akar kata yang sama terbentuk kata hikmah yang pada mulanya berarti kendali. Makna ini sejalan dengan dengan asal makna kata “*sasa-yasusu-siyasatan*” yang artinya mengemudi, mengendalikan dan cara pengadilan.

Siyasah didefinisikan sebagai undang-undang yang diletakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta engatur keadaan. Dari pengertian tersebut. Pada prinsipnya siyasah berkaitan dengan mengatur dan mengurus manusia dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara dengan membingbing mereka pada kemaslahatan dan menjauhkan diri dari kemafsadatan.³⁸

Secara triminologi, dalam Lisan *Al-A'rab*, Siyasah diartikan mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara yang membawa kemaslahatan. Adapun di dalam *Al-Munjid* disebutkan, Siyasah adalah membangun kemaslahatan manusia dengan membingbing mereka ke jalan yang menyelamatkan. Siyasah adalah ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri serta kemasyarakatan, yakni mengatur kehidupan umum atas dasar keadilan dan istiqomah.³⁹

Dari pengertian-pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa Siyasah mengandung beberapa pengertian, yaitu :⁴⁰

- a. Pengaturan kehidupan kemasyarakatan ;
- b. Pengendalian hidup bernegara;

³⁸ Ibid.Hlm.25-26

³⁹ Ibid. Hlm .26

⁴⁰ Ibid. Hlm. 28-29

- c. Pencipta kemaslahatan hidup manusia dalam kehidupan bernegara;
- d. Perumusan perundang-undangan yang bertujuan untuk mengendalikan kehidupan warga negara;
- e. Pengaturan hubungan antar negara;
- f. Strategis pencapaian kemaslahatan dalam bernegara.

Kata *dustury* berasal dari bahasa persia semula, artinya seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata *dustury* digunakan untuk menunjukan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar dan pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerjasama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (Konstitusi).⁴¹

Dusturi adalah prinsip-prinsip pokok bagi pemerintah negara manapun, seperti terbukti didalam perundang-undangan, peraturan- peraturannya dan adat istiadat. Abu A'la Al-Maududi mengatakan bahwa istilah *dustur* artinya suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok menjadi landasan pengaturan suatu negara.⁴²

Siyasah dusturiyah, menurut bahasa dapat diartikan dengan mengatur prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan, dan sebagai hukum yang mengatur hubungan antara warga Negara dengan lembaga Negara yang satu dengan warga Negara yang lain dalam batas-batas administrasi suatu Negara. Didalamnya

⁴¹ Jubir Sitomorang. (2012) *Politik Ketata Negara Dalam Islam*. Bandung ; Pustaka Setia. Hlm.19

⁴² Ibid. Hlm 19-20

mencakup pengangkatan imam, hokum pengangkatan imam, syarat ahlu ahlwalahli, syarat imam pemberhentian imam, persoalan bai'ah persoalan hujaroh (kementrian).

Siyasah dusturiyah adalah pembuatan undang-undang dan melahitkan kebijakan penguasa yang berisi berbagai aturan untuk kehidupan masyarakat dalam bernegara. Fokus kajian siyasah dusturiyah lebih kepada hubungan pemimpin dengan rakyat di suatu negara dan pemerintahan tertentu.⁴³

Siyasah dusturiyah membahas masalah perundang-undangan negara, mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat, dan mengenai pembagian kekuasaan.⁴⁴

Adapun prinsip-prinsip Siyasah Dusturiyah adalah sebagai berikut :⁴⁵

a. Asas Legalitas

Setiap tindakan administrasi negara harus ada dasar hukumnya, terlebih untuk negara hukum sehingga asas legalitas merupakan hal yang paling utama dalam setiap tidakan pemerintah.⁴⁶

b. Asas Persamaan (*Mabda Al-Musyawahah*)

Asas persamaan memiliki arti bahwa setiap individu memiliki derajat yang sama sebagai warga negara tanpa mempertimbangkan asal-usul, ras, agama, bahasa dan status sosial. Semua orang memiliki kesamaan dalam hal menuntut dan dituntut, yaitu menuntut hak dan dituntut melaksanakan kewajiban.

⁴³ Quraisy Shihab seperti dikutip Beni Ahmad Saebani. *Pengantar Ilmu Politik Islam* 2008. *Fiqih Siyasah*. Bandung. CV Pustaka Setia Hlm.25

⁴⁴ Jubir Sitomorang. (2012) *Politik Ketata Negara Dalam Islam*. Bandung ; Pustaka Setia. Hlm.20

⁴⁵Ibid. Hlm. 27

⁴⁶ Ibid Hlm.29

Persamaan dalam doktrin ketatanegaraan islam adalah persamaan konstitusional (*qanunniyyah*), bukan persamaan faktual (*Fa'liyah*). Artinya persamaan yang diajarkan oleh islam adalah semua orang harus dijamin setara oleh undang-undang walaupun dalam kenyataan faktual mereka memiliki perbedaan baik secara fisik, kapasitas, intelektual dan keyakinan.

Ayat Al-quraan yang berkenaan dengan asas persamaan ini adalah sebagai berikut :

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا ۗ إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ ۗ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ

Artinya : Hai manusia, sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling takwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal. (Al-hujjurat ayat 13)⁴⁷

Dengan adanya persamaan harkat, derajat, dan martabat manusia , setiap orang harus mengakui serta menghormati akan adanya hak - hak, derajat dan martabat manusia. Sikap ini harus ditumbuhkan dan dipelihara dalam hubungan kemanusiaan, baik dalam lingkungan keluarga, sekolah, maupun di lingkungan masyarakat. Manusia dikaruniai potensi berpikir, rasa dan cipta, kodrat yang sama sebagai mahluk pribadi (individu) dan sebagai mahluk masyarakat (sosial).⁴⁸

⁴⁷ Al-Quran Terjemahan Persia Muhamma Mahdi Fulladmand, Thran, Dar al-Qur'an Al-karim, 1418 H/1376 S.

⁴⁸ <http://edukasihary.blogspot.co.id/2010/11/hakikat-persamaan-derajat-manusia.html>//diakses pada hari selasa, 13, Mei 2018, pukul 20.00 WIB.

Berdasarkan Tafsiran Ibnu Katsir. Allah memberitahukan kepada umat manusia bahwa Dia telah menciptakan mereka dari satu jiwa dan telah menjadikan dari jiwa itu pasangannya. Itulah Adam dan Hawa. Dan Allah juga telah menciptakan mereka berbangsa-bangsa dan bersuku-suku. Maka kemuliaan manusia dipandang dari ketanahannya dengan Adam dan Hawa a.s. adalah sama. Hanya saja kemuliaan mereka itu bertingkat-tingkat bila dilihat dari sudut keagamaan, seperti dalam hal ketaatan kepada Allah SWT dan kepatuhan kepada Rasul-Nya. Karena itu, setelah Allah melarang manusia berbuat ghibah dan menghina satu sama lain, maka Dia mengingatkan bahwa mereka itu sama dalam segi kemanusiaannya. “Hai manusia sesungguhnya Kami telah menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling mengenal.” Yaitu, agar tercapailah ta’aruf ‘saling kenal’ diantara mereka. Masing-masing berpulang ke kabilah sendiri. Abu Isa Tirmidzi meriwayatkan dari Abu Hurairah r.a. bahwa Nabi saw. Bersabda, “pelajarilah silsilah kamu yang dengannya kamu akan menyambungkan tali kekeluargaan, kerana menimbulkan tali kekeluargaan menimbulkan kecintaan didalam keluarga, kekayaan dalam harta, dan tongkat dalam mengusik jejak.”⁴⁹

Pada garis besarnya semua manusia bila ditinjau dari unsur kejadiannya yaitu tanah liat sampai dengan Adam dan Hawa a.s. sama saja. Sesungguhnya perbedaan keutamaan di antara mereka karena perkara agama, yaitu ketaatannya kepada Allah dan Rasul-Nya. Karena itulah sesudah melarang perbuatan

⁴⁹ M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Misbah*, (Jakarta: Lentera Hati, 2005), hlm. 260-261.

menggunjing dan menghina orang lain, Allah Swt. berfirman mengingatkan mereka, bahwa mereka adalah manusia yang mempunyai martabat yang sama.

c. Prinsip Musyawarah

Prinsip Musyawarah bagi para pemimpin negara dan para pengusaha juga masyarakat adalah tolak ukur dari dilaksanakannya sikap saling menghargai pendapat dan melepaskan diri dari sikap mengklaim kebenaran sendiri. Dalam Al-Quran surat Asy-Syura ayat 38, Allah SWT berfirman:

Artinya : Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan salat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka.

d. Prinsip Keseimbangan Sosial (At-Tawazun Al-Ijtima'i)

Pengertian keseimbangan sosial yang dimaksud adalah keseimbangan standar hidup antara individu dalam kehidupan bermasyarakat, artinya kekayaan harus berputar antara individu sehingga setiap orang mampu hidup layak pada umumnya, meskipun terdapat perbedaan tingkatan (stratifikasi) yang beragam tetapi tidak mencolok.⁵⁰

Dasar yang dijadikan bahan pertimbangan keseimbangan sosial dalam hukum islam berangkat dari dua fakta, yaitu (1) Fakta Kosmik (*al-haqiqah al-kauniyah*), dan (2) doktrinal (*al-haqiqah al-madhabiyah*).⁵¹

⁵⁰ Ija Suntana Dikutip oleh Jubir Situmorang (2012). *Politik Ketata Negara dalam Islam. Bandung* . Setia Pustaka. Hlm. 54

⁵¹ Jubir Situmorang. (2012). *Politik Ketata Negara dalam Islam* . Bandung : Pustaka Setia. Hlm.54

Keseimbangan sosial merupakan standar hidup masyarakat, artinya kekayaan alam harus terjamin dan berputar diantara individu sehingga setiap anggota masyarakat mampu menikmati kehidupan dalam standar yang layak, meskipun terjadi perbedaan derajat sarana-sarana kehidupan yang digunakan oleh setiap individu. Islam menjadikan keseimbangan sosial, yakni keseimbangan standar hidup, sebagai sasaran batasan-batas kemampuannya, Negara harus berjuang mencapai dan mengimplementasikan keseimbangan sosial itu dengan berbagai cara dan kebijakan dalam batas-batas kewenangan.⁵²

Negara berkewajiban memelihara kepentingan rakyat dan menciptakan kemakmuran masyarakat. Teori ini dikembangkan oleh Abu Yusuf. Abu Yusuf adalah seseorang ahli hukum tatanegara Islam yang metodologinya dan teorinya lebih lebih banyak didominasi oleh pendekatan-pendekatan analogi (Qiyas), mengingat dirinya sebagai penganut ahl-ra'y. Selain itu, penekatan maslahat publik (maslahatul al-amanah) merupakan kunci pemikiran dan teorinya dalam bidang ketatanegaraan. Pandangan Abu Yusuf tentang asas bernegara, memiliki tiga konsep dasar, yaitu, (1) Penyelenggaraan pemerintah yang baik, (2) pemeliharaan rakyat, (3) pengelolaan keuangan publik. Penyelenggaraan pemerintahan yang efektif adalah setiap kebijakan negara menyangkut kepentingan masyarakat harus tepat sasaran dan selalu memenuhi aspek kemaslahatan. Abu Yusuf menyebutkan bahwa tugas utama para penyelenggara pemerintah terutama terkait dengan sumber daya alam dan kekayaan negara adalah mewujudkan serta menjamin kesejahteraan rakyat. Negara berkewajiban

⁵² Ibid hlm.57

memenuhi kebutuhan rakyat dan mengembangkan berbagai kebijakan yang berorientasi pada kesejahteraan umum. Salah satu pernyataan beliau, sebagaimana dikutip dari surat yang dikirimkan oleh Umar Bin Khattab kepada Abu Musa Al-Asy'ari berkenaan dengan kewajiban pemimpin negara adalah sebagai berikut :

“Penguasa yang sukses menurut Allah adalah mereka yang membawa rakyatnya makmur. Sementara itu, penguasa yang buruk menurut Allah adalah mereka yang menyengsarakan rakyatnya. Hati-hatilah para pemimpin negara. Sebab, jika kalian korup bawah-bawahan kalian akan mengikuti jelek. Bila berbuat korup, diriu layaknya seekor binatang yang menemukan lahan hijau disuatu tempat dan melahap setiap tumbuhan yang terdapat disana ia mengira bahwa tubuhnya akan semakin bertambah gemuk, namun justru kegemukan itu membinasakan dirinya”.

Sejalan dengan konsep maslahatul amanah ada kaidah yang sangat populer yang berbunyi :

تَصَرَّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَةِ مَنْوُطٌ بِالصَّلَاحَةِ

Artinya :*“Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan.”*⁵³

konteks supremasi hukum di dalamnya , 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 absolutisme kekuasaan, kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan wewenang.⁵⁴

⁵³ A.Dzazuli, Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis (Jakarta, Kencana; 2006) Cet-4 Hal. 147

⁵⁴ Yohanes Usfunan, *Komisi Yudisial, Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial*, hlm. 207.

Adapun dalam pandangan Islam, pengawasan terbagi menjadi dua hal, yaitu:⁵⁵ *Pertama*, kontrol yang berasal dari diri sendiri yang bersumber dari tauhid dan keimanan kepada Allah swt, dalam QS. Al-Infītār:10-12 telah dijelaskan bahwa:

“Bertaqwalah kepada Allah yang dengan (mempergunakan) nama-Nya kamu saling meminta satu sama lain dan (peliharalah) hubungan silaturahmi. Sesungguhnya Allah selalu menjaga dan mengawasi kamu. Tiada suatu ucapanpun yang diucapkannya melainkan ada di dekatnya Malaikat Pengawas yang selalu hadir. Padahal Sesungguhnya bagi kamu ada (malaikat-malaikat) yang mengawasi (pekerjaanmu). Yang mulia (di sisi Allah) dan mencatat (pekerjaan-pekerjaanmu itu). Mereka mengetahui apa yang kamu kerjakan” (QS. Al-Infītār:10-12).

Kemudian juga harus didasari atas ketaqwaan yang tinggi kepada Allah, di mana dengan adanya ketaqwaan kepada Allah, maka akan ada rasa takut untuk melakukan suatu kecurangan dalam pekerjaan dan merasa diri bahwa Allah selalu melihat apa yang kita perbuat.

Kedua, sebuah pengawasan akan lebih efektif jika sistem pengawasan tersebut dilakukan dari luar diri sendiri. Sistem pengawasan ini dapat terdiri atas mekanisme pengawasan dari pemimpin yang berkaitan dengan penyelesaian tugas yang telah didelegasikan, kesesuaian antara penyelesaian tugas dan perencanaan tugas, dan lain-lain sebagainya.

⁵⁵ Achmad Safiudin, “Pengawasan Komisi Yudisial terhadap Hakim Konstitusi Perspektif Fiqh Siyasah” *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam, Volume 6, Nomor 1, April 2016, hlm. 85.*