

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Peran Pemerintah Daerah

Peran adalah pemain yang diandaikan dalam sandiwara maka ia adalah pemain sandiwara atau pemain utama. Peran termasuk bagian yang dimainkan oleh seorang pemain dalam sandiwara, ia berusaha bermain dengan baik dalam semua peran yang diberikan. Peran adalah bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan. Peran merupakan aspek yang dinamis dalam kedudukan (status) terhadap sesuatu. Apabila seseorang melakukan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peran.¹

Peranan Pemerintahan Daerah dalam perencanaan pembangunan daerah merupakan pemerintah yang mempunyai kewenangan yang sangat strategis dan kedudukan yang strategis hal ini berkaitan dengan fungsinya selaku “pelayanan publik” guna meningkatkan kesejahteraan, kemakmuran, keamanan, keadilan dan ketentraman bagi masyarakat.²

Menurut Veithzal Rivai (2004:148) peranan diartikan sebagai perilaku yang diatur dan diharapkan seseorang dalam posisi tertentu. Miftha Thoha (2005:10) peranaan sebagai suatu rangkaian

¹ Edi Suharto, *Kebijakan Sosial*, (Bandung, Alfa Beta, 2013), h. 13.

² Armando Soares, Ratih Nurpratiwi dan M. Makmur, “Peranan Pemerintahan Daerah Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah” *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, vol. 4, No. 2 2015.

perilaku yang timbul karena suatu jabatan. Jadi, peran adalah suatu rangkaian kegiatan yang teratur yang ditimbulkan karena suatu jabatan. Manusia sebagai makhluk social memiliki kecenderungan untuk hidup berkelompok. Salam kehidupan berkelompok tadi akan terjadi interaksi antara anggota masyarakat yang satu dengan anggota masyarakat lainnya. Timbulnya interaksi di antar mereka ada saling ketergantungan. Dengan adanya saling ketergantungan tersebutlah maka suatu peran tersebut akan terbentuk. Pemerintah didalam Bahasa Indonesia berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, Negara bagian, atau Kota dan sebagainya. Dalam arti lain berarti Lembaga atau Badan yang menyelenggarakan Pemerintahan Negara, Negara bagian, atau kota, dan sebagainya.

Selanjutnya, Daerah ialah lingkungan Pemerintah: wilayah, Daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja Pemerintah, wilayah, lingkup dari suatu tempat yang digunakan untuk tujuan khusus, wilayah; tempat-tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama; bagian permukaan tubuh. Menurut W.S Sayre (1960) Pemerintah ialah sebagai organisasi dari Negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Sedangkan menurut David Apter (1977), Pemerintah ialah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk

mempertahankan sistem yang mencakup dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan

Strong menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah merupakan organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.³

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (1) yang menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota.⁴

Daerah provinsi dan kabupaten/kota mempunyai pemerintah daerah sendiri-sendiri yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang tersebut, mengemukakan bahwa:

Pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemda dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang telah tercantum

³ Fahmi Amrusi, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Bandung: Nusamedia, 2012).

⁴ Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵

Definisi pemerintahan menurut KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) adalah:

1. Sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya.
2. Sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan.
3. Penguasa suatu negara (bagian negara).
4. Badan tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah).

Bisa disimpulkan bahwa pengertian pemerintah secara umum adalah semua kegiatan yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan pada dasar negara, rakyat atau penduduk dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara. Pemerintahan merujuk pada proses pemerintah dalam menjalankan wewenangnya dalam rangka mengelola berbagai urusan negara untuk kesejahteraan masyarakat di berbagai bidang seperti politik, ekonomi, kesehatan, sosial, budaya, pendidikan, dan sebagainya.

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar dari berbagai produk Undang-Undang dan Peraturan Perundang-Undangan lainnya

⁵ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

yang mengatur mengenai Pemerintah Daerah. Tujuan pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa yang dimaksud Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Negara Tahun 1945.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pasal 1 angka 3 adalah:

Pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.⁶

Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan

⁶ Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Berkaitan dengan hal itu peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

B. Pengawasan Dana

Pengawasan adalah suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk merancang sistem umpan balik informasi, untuk membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan tersebut, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan atau pemerintahan telah digunakan seefektif dan seefisien mungkin guna mencapai tujuan perusahaan atau pemerintahan. Melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan.

Pengawasan ialah sebuah proses untuk memastikan bahwa semua aktivitas yang terlaksana

telah sesuai dengan apa yang telah di rencanakan⁷. Pengawasan adalah seluruh proses kegiatan penilaian terhadap objek pengawasan dan atau kegiatan tertentu dengan tujuan untuk memastikan apakah pelaksanaan tugas dan fungsi dari objek pengawasan tersebut telah sesuai dengan yang ditetapkan.⁸ Menurut SP. Siagian, memberikan definisi tentang pengawasan sebagai proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Rumusan lain diberikan oleh Suyatno sebagai berikut:

“pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak”.⁹

Pengawasan dari segi hukum merupakan penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum.¹⁰ Sujanto mendefinisikan pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan

⁷ Fungsi Pengawasan Dalam Manajemen

⁸ Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 19 tahun 1996.

⁹ Diana Halim Koencoro, *Hukum Administrasi Negara*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004), h. 74.

¹⁰ Diana Halim Koencoro, *Hukum Administrasi...*, h.74.

tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.¹¹

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).¹²

Dana adalah himpunan dari uang dalam jumlah tertentu dalam bentuk tunai maupun nontunai. Kata dana biasa digunakan dalam bisnis untuk menyebutkan istilah uang. Dana juga merupakan komponen utama dari analisis sebuah bisnis. Dalam artian yang lebih luas, dana juga bisa berarti modal usaha dalam menjalankan bisnis.

A. Corporate Social Responsibility

Corporate Social Responsibility adalah komitmen perusahaan atau dunia bisnis untuk berkontribusi dalam pengembangan ekonomi yang berkelanjutan dengan memperhatikan tanggung jawab sosial perusahaan dan menitik beratkan pada keseimbangan

¹¹ Jum Angraini, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), h. 78.

¹² Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta : Penerbit Grasindo, 2007), h. 312.

antara perhatian terhadap aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan.¹³

Menurut Yusuf Wibisono dalam bukunya berjudul “Membedah Konsep dan Aplikasi CSR (*Corporate Social Responsibility*),” adalah suatu komitmen berkelanjutan oleh dunia usaha untuk bertindak etis dan memberikan kontribusi kepada pengembangan ekonomi dari komunitas setempat atau masyarakat luas, bersamaan dengan peningkatan taraf hidup pekerja beserta keluarganya.¹⁴

Menurut Fraderick CSR dapat diartikan sebagai prinsip yang menerangkan bahwa perusahaan harus dapat bertanggung jawab terhadap efek yang berasal dari setiap tindakan didalam masyarakat maupun lingkungannya.

Sebagai sebuah konsep yang makin populer, CSR ternyata belum memiliki definisi yang tunggal, *The World Business Council For Sustainable Development* (WBCSD) misalnya, lembaga internasional yang berdiri tahun 1995 dan beranggotakan lebih dari 120 *multinasional company* yang berasal lebih dari 30 negara itu, dalam publikasinya *Making Good Business Sense* mendefinisikan CSR atau tanggung jawab sosial perusahaan, sebagai “Komitmen dunia usaha untuk terus menerus bertindak secara etis, beroperasi secara legal dan berkontribusi untuk peningkatan ekonomi,

¹³ Hendrik Budi Untung, *Corporate Social Responsibility*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), h. 1.

¹⁴ Yusuf Wibisono, *Membedah Konsep & Aplikasi CSR (Corporate Social Responsibility)*, (Jakarta: PT Gramedia, 2007), h. 5.

bersamaan dengan peningkatan kualitas hidup dari karyawan dan keluarganya sekaligus juga peningkatan kualitas komunitas lokal dan masyarakat secara lebih luas.

Menurut bahasa *Corporate Social Responsibility* (CSR) diartikan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang perseroan terbatas memilih menggunakan istilah tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan untuk penjabaran dalam pengaturan tersebut. Pada saat ini belum adanya kesatuan bahasa terhadap istilah CSR namun secara konseptual semuanya memiliki kesamaan yang sama.¹⁵

Memahami pendapat diatas, dapat dikemukakan bahwa *Corporate Social Responsibility* (CSR) adalah suatu komitmen perusahaan untuk berkontribusi dalam pengembangan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan, dengan memperhatikan tanggung jawab sosial perusahaan dan menitikberatkan pada keseimbangan antara aspek ekonomi dan sosial.

D. Siyasah Dusturiyah

Siyasah Dusturiyah adalah bagian Fiqh Siyasah yang membahas masalah Perundang-undangan negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang dasar negara dan

¹⁵ Tri Budiyo, *Hukum Perusahaan*, (Salatiga: Griya Media, 2011), h. 107.

sejarah lahirnya Perundang-Undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan Undang-Undang), lembaga demokrasi yang merupakan pilar penting dalam Perundang-Undangan tersebut. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam Siyasa dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.¹⁶

Konsep politik yang mendapat perhatian seksama dari kalangan ilmuwan dan praktisi politik, diantaranya konsep perwakilan. Konsep ini merujuk pada seseorang atau kelompok orang yang mampu dan mempunyai kewajiban untuk berbicara, bertindak, atau memperjuangkan hak politik berdasarkan nama seseorang atau kelompok tertentu yang lebih besar. Proses ini disebut dengan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*). Fenomena perwakilan politik ini pada umumnya mewakili rakyat melalui suatu badan yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁷

Pembahasan dalam siyasa dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain, serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, dalam siyasa dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan

¹⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), h. 177.

¹⁷ Beni Ahmad saebani, *Perspektif Perubahan Sosial*, (Bandung: CV pustaka setia, 2016), h. 21.

Perundang-Undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan serta memenuhi kebutuhannya.

Kata "Dusturi" berasal dari bahasa Persia. Semula, artinya "seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama". Dalam perkembangan selanjutnya, kata dusturi digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama). 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 kerja sama antar sesama anggota masyarakat dalam sebuah Negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi).

Kata dustur sama dengan constitution dalam bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia. Dengan demikian siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah Perundang-Undangan Negara agar sejalan dengan syariat Islam. Artinya, Undang-Undang itu konstitusinya mengacu dan mencerminkan prinsip-prinsip hukum Islam, yang digali dari Al-Quran dan As-Sunnah, baik mengenai akidah, ibadah, akhlak, muamalah, maupun semua yang berhubungan dengan ketatanegaraan.¹⁸

¹⁸ Boedi Abdullah, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2012), h 19.

Fiqih siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut dan persoalan fiqih siyasah dusturiyah umumnya tidak lepas dari dua hal pokok yaitu, dalil-dalil Al-quran dan hadits dan semangat ajaran islam didalam mengatur masyarakat yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaedah perundang-undangan disuatu Negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan maupun sumber penafsirannya. Sumber material adalah hal-hal yang berkenan dengan materi pokok perundang-undangan dasar. Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah, perumusan konstitusi tersebut tidak bisa terlepas dari sejarah Negara tersebut.

Pemimpin diharuskan memiliki kemampuan tersebut untuk menjaga kestabilan dalam organisasi dan untuk menjaga kesetiaan terhadap hak dan kewajiban termasuk lembaga, ketika berada pada suatu sistem pemerintahan maka harus siap dengan segala konsekuensinya dan untuk mengiktui aturan yang berlaku. Adanya kestidaksinambungan pada 4 (empat) hal tersebut memungkinkan akan terjadinya permasalahan pada organisasi yang dipimpin dan tidak terpenuhinya hak dan kewajiban yang menjadi tanggung jawab utama seorang pemimpin.

يُيْ اَنْزَعَتْ عَهْيَ اَلْيَاوِ تَصْرَفَ
بِاَنْصَهَتْ

Artinya: “Kebijakan pemimpin atas rakyatnya dilakukan berdasarkan pertimbangan kemaslahatan”¹⁹

Seorang pemimpin diharuskan untuk mempertimbangkan kemaslahatan rakyatnya. Dalam kaidah ini dijelaskan bahwa kebijakan pemimpin atas rakyat dilakukan berdasarkan pertimbangan kemaslahatan. Pemerintahan yang baik berdampak kepada segala aspek dalam masyarakat maupun segala sesuatu yang berada pada bagian Negara. Pemerintah dapat memberikan pengawasan terhadap kondisi Negara ketika adanya ketidaksesuaian antara aturan yang berlaku dengan apa yang terjadi pada keadaan lapangan yang sebenarnya. Politik memberikan dampak yang sangat berarti terhadap keberlangsungan Negara dan kondisi masyarakat.

Dalam kaidah fiqih Al-Quran dan Sunnah digunakan sebagai sumber hukum yang penting karena dapat dijadikan sebagai alat untuk memperoleh maslahat dan menolak mafsadat dan ia berfungsi sebagai pengikat persoalan-persoalan furu' yang jumlahnya begitu banyak.²⁰ Kegunaan dari kaidah fiqih menurut Ali Ahmad Al-Nadawi secara sederhana merupakan sebagai pengikat terhadap persoalan-persoalan fiqih. Menguasai satu kaidah berarti telah menguasai sekian bab fiqih. Oleh karena itu. Mempelajari kaidah dapat memudahkan orang

¹⁹ A.Djazuli, *kaidah-kaidah Fikih*, (Bandung: kencana, 2016), h. 86.

²⁰ Jaih Mubarak, *kaidah fiqih*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), h. 28.

yang berbakat fiqih dalam menguasai persoalan-persoalan yang menjadi cakupan fiqih.²¹

Kajian fiqih siyasah meliputi aspek pengaturan hubungan antara warga Negara dengan lembaga Negara, dan hubungan antara lembaga Negara dengan lembaga Negara, baik hubungan yang bersifat intern suatu Negara maupun hubungan yang bersifat ekstern antar negara, dalam berbagai bidang kehidupan. Dari pemahaman seperti itu, tampak bahwa kajian siyasah memusatkan perhatian pada aspek pengaturan. Objek kajian siyasah adalah pekerjaan-pekerjaan muakallaf dan urusan-urusan mereka dari jurusan penadbirannya, dengan mengingat persesuaian penafsiran itu dengan jiwa syariah, yang kita tidak peroleh dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan sesuatu nash dari nash-nash yang merupakan syariah amanah yang tetap.²²

²¹ Jaih Mubaraok, *kaidah fiqih*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), h. 29.

²² A. Djazuli, *Fiqih Siyasah*, (Jakarta: PT Fajar Interpratama Mandiri, 2003), h. 29.