

## BAB II

### KAJIAN TEORI

#### A. Teori Kewenangan

Kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislate (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administrative. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan<sup>7</sup>.

Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*)<sup>8</sup>. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud

---

<sup>7</sup> Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, h. 78

<sup>8</sup> Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65.

adalah “*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*” bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.<sup>9</sup>

Bagir Manan menyatakan wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban membuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) di deskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>10</sup>

Menurut S.F. Marbun, kewenangan dan wewenang harus dibedakan. Kewenangan (*authority gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*Competence, bevoegdheid*) hanya mengenal bidang tertentu saja. Dengan

---

<sup>9</sup> Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm.4

<sup>10</sup> Philipus M.Hadjon, “Tentang Wewenang”, *Jurnal Pro Justitia, Yuridika*, No .5 dan 6 tahun XII, ( September – Desember, 1997), hlm. 1.

demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*Rechtsbevoegdheden*). Jadi, wewenang adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.<sup>11</sup>

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).<sup>12</sup>

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu<sup>13</sup>:

1. Hukum.
2. kewenangan (wewenang).

---

<sup>11</sup>Kamal Hidjaz, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Makassar: Pustaka refleksi, 2010, hlm. 35.

<sup>12</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 1998), h. 35-36.

<sup>13</sup> Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 1998, hlm. 37-38.

3. keadilan.
4. Kejujuran.
5. kebijakbestarian; dan
6. kebajikan.

Didalam hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan kontinental.<sup>14</sup>

Dalam memperoleh kewenangan ada tiga cara untuk memperoleh kewenangan yaitu antara lain<sup>15</sup>:

1. Atribusi, yaitu pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali.<sup>16</sup> Artinya kewenangan itu bersifat melekat terhadap organ pemerintahan tersebut yang dituju atas jabatan dan kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintahan tersebut.
2. Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain.<sup>17</sup> Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan orang pertama, untuk selanjutnya menjadi kewenangan orang kedua. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.

---

<sup>14</sup>*Ibid*, hlm. 39

<sup>15</sup> *Opcit*, hlm. 5.

<sup>16</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Cetakan ke-14, Rajawali Press, Jakarta, 2018*, hlm. 104.

<sup>17</sup> *Opcit*, hlm. 105.

3. Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n (atas nama) pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat.

Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator)

memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut<sup>18</sup>:

1. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang didelegasikan itu.
2. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi; wewenang yang telah dilimpahkan itu.

Teori kewenangan digunakan sebagai dasar atau landasan dalam teoritik pada penulisan tesis ini, karena kurator dalam pelaksanaan tugasnya tidak bisa dilepaskan dari teori kewenangan yang di dalamnya memuat ajaran tentang jenis dan sumber kewenangan. Jenis kewenangan

---

<sup>18</sup> *Opcit*

meliputi kewenangan terikat dan kewenangan bebas. Sedangkan sumber-sumber kewenangan, antara lain; atribusi, delegasi dan mandate<sup>19</sup>.

Dalam literature ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*)<sup>20</sup>.

Menurut kamus besar bahasa indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain<sup>21</sup>.

Menurut H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Prajudi Admosuridjo, *Hukum Administrasi*... h. 76.

<sup>20</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, 1998, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, h. 35-36

<sup>21</sup> Kamal Hidjaz. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. (Pustaka Refleksi: Makasar. 2010), h. 35.

<sup>22</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, (PT Raja Grafindo Persada. Jakarta 2013), h.

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban<sup>23</sup>.

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara<sup>24</sup>.

Wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu : pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh dimaksudkan, bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum; komponen dasar hukum dimaksudkan, bahwa wewenang itu harus didasarkan pada hukum yang jelas; dan komponen konformitas hukum menghendaki bahwa wewenang harus memiliki standart yang jelas (untuk wewenang umum), dan standart khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Secara yuridis, wewenang

---

<sup>23</sup>Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*. (Universitas Lampung Bandarlampung. 2009) . h. 26.

<sup>24</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara...*, h. 99

merupakan kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat hukum<sup>25</sup>.

Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Kemudian Philipus M Hadjon pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "contrarius actus". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada

---

<sup>25</sup> Indroharto, Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara, (Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002), h.68

pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu<sup>26</sup>.

Bagir Manan, menyatakan dalam Hukum Tata Negara, kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat<sup>27</sup>.

Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administrative. Kewenangan merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari wewenang. Wewenang (Authority) adalah hak untuk memberi perintah dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi. Wewenang dapat juga didefinisikan sebagai kekuasaan membuat Keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.

---

<sup>26</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi...*, h. 108-109

<sup>27</sup> 7 Bagir Manan. *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. (Fakultas Hukum Unpad. Bandung, 2000), h. 1-2.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan merupakan kewenangan yang sah. Pejabat (organ) dalam mengeluarkan Keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Wewenang bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dibagi menjadi:

- a. Kewenangan yang bersifat atributif (orisinil), yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan (*atributie : toekening van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuurorgaan*). Kewenangan atributif bersifat permanen atau tetap ada, selama undang-undang mengaturnya. Dengan kata lain wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atributif ini di tunjukan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atributif ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi/undangundang dasar atau peraturan perundang-undangan.
- b. Kewenangan yang bersifat non atributif (non orisinil) yaitu kewenangan yang diperoleh karena pelimpahan wewenang dari aparat yang lain. Kewenangan non atributif bersifat insidental dan berakhir jika pejabat yang berwenang telah menariknya kembali. Penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran

tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>28</sup>.

Dalam politik hukum, pelimpahan wewenang dibedakan menjadi dua macam yaitu mandat dan delegasi. Dalam pelimpahan wewenang secara mandat terjadi ketika organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya (mandat : *eenbestuurorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*), mandat yang beralih hanya sebagian wewenang, pertanggungjawaban tetap pada mandans. Hal ini dijelaskan Ridwan HR : “....sementara pada mandat, penerima mandat, mandataris bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans) tanggung jawab akhir Keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans”<sup>29</sup>.

Pelimpahan wewenang secara delegasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lain (*delegatie : overdrach van een bevoegheid van het ene bestuurorgaan aan een ander*) yang beralih adalah seluruh wewenang dari delegans, maka yang bertanggung jawab sepenuhnya adalah delegataris. Syarat-syarat delegasi menurut Hadjon adalah :

- a. Delegasi harus definitif dan pemberian delegasi (delegans) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;

---

<sup>28</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Rajawali Prees, Jakarta, 2010), h. 102

<sup>29</sup> Philipus M Hadjon, *Tentang Wewenang, Makalah pada Penataran Hukum Administrasi*, (Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1998), h. 9-10

- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

Atribusi, delegasi dan mandat adalah bentuk kewenangan organ (institusi) pemerintah yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa Kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu Keputusan yuridis yang benar<sup>30</sup>

## B. Teori Pengawasan

Dalam aspek pemerintahan utamanya, pengawasan sangat diperlukan agar tidak terjadi kekuasaan yang disalahgunakan (*detournement de pouvoir*). Terdapat sebuah doktrin klasik yang disampaikan oleh Lord Acton yang menegaskan bahwa kekuasaan itu cenderung untuk disalahgunakan, dan kekuasaan yang absolut pasti disalahgunakan<sup>31</sup>. Artinya, pengawasan terhadap sebuah kekuasaan sangatlah penting untuk dilakukan karena pengawasan dapat diartikan sebagai bagian dari proses penjaminan penegakan hukum yang baik agar berjalan sebagaimana mestinya<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006), h.209

<sup>31</sup> Ni'matul Huda, Anang Zubaidy, dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Laporan Penelitian Rekonstruksi Kedudukan dan Kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi sebagai Upaya Memperkuat Integritas Hakim Konstitusi*, (Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi: Jakarta. 2018). h. 7.

<sup>32</sup> Fajlurrahman Jurdi, Rizqa Ananda Hanapi, dan Taufik Hidayat, *Menjaga Martabat Hakim Konstitusi*, (Litera: Yogyakarta, 2020). h. 43

Terdapat beberapa pendapat ahli terkait dengan pengawasan. Menurut More pengawasan hakikatnya perilaku yang membandingkan antara hasil dari kenyataan (*das sein*) dengan hasil yang diharapkan (*das sollen*). Karena kedua hal tersebut sering tidak sejalan sehingga dibutuhkan instrumen pengawasan untuk melakukan perbaikan atas anomali tersebut<sup>33</sup>.

Pengawasan diartikan sebagai proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut. Controlling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired results. Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan<sup>34</sup>.

Menurut Muchsan, istilah pengawasan juga disebut dengan kontrol yang dikemukakan sebagai permasalahan pokok dalam studi tentang dasar-dasar Hukum Administrasi. Oleh karena itu, keduanya mengkaji konsep pengawasan atau kontrol dikaitkan dengan tindakan atau perbuatan pemerintah<sup>35</sup>. Pendapat ini sejalan dengan pemikiran S.P Siagian yang memberikan pengertian pengawasan sebagai suatu "proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar

---

<sup>33</sup> Titik Triwulan, Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Kencana Prenadamedia Group:Jakarta, 2011). h. 446

<sup>34</sup> Yosa. Pengawasan sebagai sarana penegekan hukum administrasi Negara. *Jurnal Depdagri*. 2010, h. 45

<sup>35</sup> Muchsan. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. (Liberty Yogyakarta. 1992), h. 36.

supaya pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya<sup>36</sup>.

Sementara itu, dari segi hukum administrasi negara, pengawasan dimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan dan menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good governance* itu sendiri<sup>37</sup>.

Bentuk dan isi pengawasan dilakukan semata-mata menurut atau berdasarkan ketentuan undang-undang, sehingga pengawasan tidak berlaku atau tidak diterapkan hal yang tidak ditentukan atau berdasarkan undang-undang". Mencermati pengertian pengawasan tersebut maka dapat ditarik beberapa unsur yang terkandung didalamnya, yakni:

- a. Adanya aturan hukum sebagai landasan pengawasan;
- b. Adanya aparat pengawas;
- c. Adanya tindakan pengamatan;
- d. Adanya obyek yang diawasi.

---

<sup>36</sup> S.P.Siagian. *Filsafat Administrasi*. (Gunung Agung. Jakarta, 1970), h. 107.

<sup>37</sup> Sadjijono. *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*. (Yogyakarta: LaksBang Pressindo.2008). h. 19.

Mengenai perlunya fungsi pengawasan dalam penegakan hukum di latarbelakangi oleh adanya suatu kecenderungan yang kuat dalam masyarakat bahwa masyarakat mematuhi hukum karena rasa takut terkena sanksi negatif. Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Dari pandangan diatas bahwa tujuan diadakannya pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, meliputi:

- a. Agar terciptanya aparatur pemerintahan yang lebih bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruktif dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (kontrol sosial) yang objektif, sehat dan bertanggung jawab;
- b. Agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat, agar adanya kelugasan dalam melaksanakan tugas, fungsi dan kegiatan, tumbuhnya

budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah, rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama<sup>38</sup>.

Pengawasan Pengawasan bisa diartikan sebagai sesuatu yang dilakukan dalam rangka untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atas maksud yang akan dituju. Menurut Victor M. Situmorang, pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang dicapai<sup>39</sup>.

Menurut Sondang P. Siagian pengawasan adalah suatu proses pengamatan dari pelaksanaan semua kegiatan organisasi untuk menjamin supaya seluruh pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Sujamto mengartikan pengawasan sebagai suatu usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak<sup>40</sup>.

Prayudi mengatakan bahwa pengawasan sebagai suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau

---

<sup>38</sup> Tanto Lailam, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, (Prudent Media, Yogyakarta, 2012), h. 173.

<sup>39</sup> Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, (Bandung, Rineka Aditama, 2012), h. 175

<sup>40</sup> Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1986), h. 19.

diselenggarakan itu dengan yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan<sup>41</sup>.

Supaya menjadi efektif, suatu sistem pengawasan harus memenuhi karakteristik-karakteristik tertentu, yaitu:

- a. Akurat (*Accurate*): Informasi terkait pengawasan wajib dikemukakan dengan jelas dan akurat.
- b. Tepat Waktu (*Timely*): Secepatnya dijalankan tindak lanjut sesudah tahapan pengawasan.
- c. Objektif dan Komprehensif (*Objective and Comprehensible*): Pengawasan yang dilaksanakan wajib bersifat objektif.
- d. Dipusatkan pada Tempat Pengawasan Strategis (*Focused on Strategic Control Points*): Pengawasan difokuskan terhadap bidang yang ditemukan penyelewengan terbanyak.
- e. Secara Ekonomi Realistik (*Economically Realistic*): Pengeluaran dana pada tahap pengawasan wajib sekecil mungkin.
- f. Secara Organisasi Realistik (*Organizationally Realistic*): Pengawasan wajib bisa disamakan pada struktur organisasi.
- g. Dikoordinasikan dengan Arus Pekerjaan Organisasi (*Coordinated with the Organization's Work Flow*): pengawasan harus agar diselaraskan pada lingkungan organisasi.
- h. Fleksibel (*Flexible*): Pengawasan yang dilaksanakan menyelaraskan terhadap keadaan dan kondisi lapangan.

---

<sup>41</sup> S Prayudi Atmosudiryo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1981), h. 80.

- i. Preskriptif dan Operasional (*Prescriptive and Operational*): Pengawasan yang dilaksanakan bisa menyampaikan evaluasi bagi kinerja organisasi
- j. Diterima Para Anggota Organisasi (*Accepted by Organization Members*): pengawasan wajib berdasarkan terhadap maksud pada suatu organisasi.

Pengawasan menurut Saiful Anwar, diartikan sebagai kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan<sup>42</sup>.

Dari pengertian-pengertian tentang pengawasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa pengawasan yang dilakukan tersebut pada dasarnya harus memenuhi unsur-unsur tertentu. Menurut Muchsan, unsur-unsur tersebut adalah:

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas.
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi.
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut.

---

<sup>42</sup> Saiful Anwar, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta, Gelora Madani Press, 2004), h. 127.

- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokkan hasil yang dicapai dengan rencana tolok ukurnya.
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut secara administratif maupun secara yuridis<sup>43</sup>.

Adapun syarat-syarat pengawasan antara lain:

- a. Pengawasan harus mencerminkan sifat kegiatan.
- b. Pengawasan harus melaporkan penyimpangan secara cepat.
- c. Pengawasan harus melihat jauh kedepan.
- d. Pengawasan harus mengecualikan hal-hal penting.
- e. Pengawasan harus fleksibel.
- f. Pengawasan harus subjektif.
- g. Pengawasan harus ekonomis.
- h. Pengawasan harus mencerminkan pola organisasi.
- i. Pengawasan harus menunjukkan tindakan koreksi.
- j. Pengawasan harus dapat dipahami<sup>44</sup>.

Tujuan pengawasan ialah agar menjamin terwujudnya pemerintahan yang berjalan berdasarkan pada program dan ketetapan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan untuk mewujudkan aparatur pemerintahan yang bersih bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Menurut Abdul Halim tujuan pengawasan yaitu:

---

<sup>43</sup> Muchsan, 1992, Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia, Yogyakarta, Liberty, h. 38.

<sup>44</sup> Hatta Ali, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia*, (Jakarta, Raja Grafindo, 2014), h. 16.

- a. Menilai ketaatan bagi peraturan perundang-undangan yang ditetapkan.
- b. Menilai apakah aktivitas dengan panduan akuntansi yang ditetapkan.
- c. Menilai apakah aktivitas dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif.
- d. Medeteksi adanya kecurangan.

Selanjutnya, pengawasan itu secara langsung juga bertujuan untuk:

- a. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah;
- b. Menerbitkan koordinasi kegiatan-kegiatan;
- c. Mencegah pemborosan dan penyelewengan;
- d. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan;
- e. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi<sup>45</sup>.

Dilihat subyek yang melakukan pengawasan, pengawasan dibedakan menjadi empat, yaitu:

- a. Pengawasan Melekat Yaitu pengawasan oleh setiap pimpinan terhadap bawahannya dalam satuan kerja yang dipimpinnya.
- b. Pengawasan Fungsional Yaitu pengawasan yang dilaksanakan oleh aparat yang tugas pokoknya melaksanakan pengawasan seperti inspektorat jenderal, inspektorat wilayah propinsi, BPKP, dan BPK.
- c. Pengawasan Legislatif Yaitu pengawasan yang dilaksanakan oleh DPR baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

---

<sup>45</sup> Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, (Jakarta, PT Rineka Cipta), h. 27.

- d. Pengawasan Masyarakat Yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat seperti LSM dan media massa<sup>46</sup>.

Berdasarkan cara pelaksanaannya, pengawasan dibedakan menjadi dua, yaitu:

- a. Pengawasan Langsung Pengawasan yang dilaksanakan dengan cara mendatangi dan melakukan pemeriksaan ditempat terhadap obyek yang diawasi. Yang dimaksud pemeriksaan ditempat adalah pemeriksaan administrasi baik berupa pemeriksaan fisik di lapangan. Pengawasan langsung ini dimaksudkan agar perangkat atau pengawas itu dapat melihat sendiri bagaimana pekerjaan tersebut dilaksanakan.
- b. Pengawasan Tidak Langsung Pengawasan yang dilaksanakan dengan tanpa mendatangi tempat pelaksanaan pekerjaan atau obyek yang diawasi. Caranya adalah dengan mempelajari dan menganalisa dokumen yang menyangkut obyek yang diawasi. Dokumen-dokumen ini antara lain dapat berupa laporan dari pelaksanaan pekerjaan , baik laporan berkala atau insidental, laporan hasil pengawasan yang diperoleh dengan perangkat pengawasan lainnya. Surat-surat pengaduan, berita atau artikel media massa dan dokumen.

Berdasarkan waktu pelaksanaan, pengawasan dibedakan menjadi:

- a. Sebelum kegiatan Pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dimulai, antara lain dengan mengadakan pemeriksaan dan persetujuan

---

<sup>46</sup> Lembaga Administrasi Negara RI, 1992, Sistem Administrasi Negara RI Jilid II, Jakarta, CV Haji Masagung, h. 148.

rencana kerja dan rencana anggarannya, penetapan petunjuk operasional.

- b. Selama kegiatan Pengawasan yang dilakukan selama pekerjaan masih berlangsung. Pengawasan ini bersifat represif terhadap yang sudah terjadi dan sekaligus bersifat preventif untuk mencegah berkembangnya atau berulangnya kesalahan pada tahap-tahap selanjutnya.
- c. Sesudah kegiatan Pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan selesai dilaksanakan, dengan membandingkan antara rencana dan hasil pemeriksaan apakah semuanya telah sesuai dengan kebijakan atau ketentuan yang berlaku. Tujuan pengawasan ini untuk mengoreksi atas kesalahan-kesalahan yang telah terjadi sehingga bersifat represif.

Tugas, Wewenang, dan Kewajiban Pengawas Pemilu berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah sebagai berikut:

**1) Bawaslu bertugas:**

- a) Menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan.
- b) Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap.
- c) Pelanggaran Pemilu.
- d) Sengketa proses Pemilu.
- e) Mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas.
- f) Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu.

- g) Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU.
- h) Sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu.
- i) Pelaksanaan persiapan lainnya dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.
- j) Mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas.
- k) Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap.
- l) Penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota;
- m) Penetapan Peserta Pemilu.
- n) Pencalonan sampai dengan penetapan Pasangan Calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- o) Pelaksanaan dan dana kampanye.
- p) Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya.
- q) Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS.
- r) Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK.
- s) Rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU.
- t) Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan dan Penetapan hasil Pemilu.

- u) Mencegah terjadinya praktik politik uang.
- v) Mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia.
- w) Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas: Keputusan DKPP; Putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu; Putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota, putusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, dan Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia.
- x) Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP, Menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu.
- y) Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.
- z) Mengevaluasi pengawasan Pemilu.

**2) Bawaslu berwenang:**

- a) Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan

- perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu; memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu.
- b) Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang.
  - c) Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu.
  - d) Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil-negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia.
  - e) Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - f) Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu.
  - g) Mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang undangan.
  - h) Membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota, dan Panwaslu LN.

- i) Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu LN.
- j) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### 3) Bawaslu berkewajiban:

- a) Bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenang;
- b) Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
- c) Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden dan DPR sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan.
- d) Mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan perundang undangan.

### C. Siyasah Dusturiyah

Dalam kajian secara Islam pengaturan yang mengatur dalam hal pembuatan kebijakan atau politik adalah siyasah, pengaturan disini untuk menciptakan kemaslahatan ummat. Siyasah sendiri berasal dari kata *سياسة*—*سياس*—*سيوس* (*sasa, yasusu, siyasatan*) yang berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan.

Pengertian secara kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu. Secara terminologis, Abdul Wahhab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan.<sup>47</sup>

Secara sederhana fiqh siyasah diartikan sebagai ketentuan kebijaksanaan pengurusan masalah kenegaraan yang berdasarkan syari'at. Abdul Wahhab Khalaf mengemukakan sebagaimana dikutip dalam buku Muhammad Iqbal, siyasah syar'iyyah adalah pengelolaan masalah-masalah umum bagi pemerintahan Islam yang menjamin terciptanya kemaslahatan dan terhindarnya kemudharatan dari masyarakat Islam, dengan tidak bertentangan dengan ketentuan syariat Islam dan prinsip-prinsip umumnya, meskipun tidak sejalan dengan pendapat ulama mujtahid.<sup>48</sup>

Fiqh Siyasah adalah ilmu tata negara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk-beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan hukum, peraturan, dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan ajaran Islam, agar mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudharatan yang mungkin timbul

---

<sup>47</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, ( Jakarta: Prenadamedia Group, 2014 ), h.3-4.

<sup>48</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), h. 5.

dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang dijalaninya<sup>49</sup>.

Dalam ajaran Islam telah dijelaskan masalah tentang pentingnya masalah pemerintahan baik yang menyangkut urusan duniawi maupun urusan ukhrawi, hal ini dikarenakan ada pendapat bahwa islam adalah agama yang komperhensif didalamnya ada sistem ketatanegaraan, sistem ekonomi, sosial dan sebagainya<sup>50</sup>.

Ruang lingkup dari fiqh siyasah itu sendiri termasuk ahl al- Hall Wal al-Aqd'. Dalam pengertian ini memilih seseorang untuk melakukan pekerjaan dalam jabatan kenegaraan tertentu, mulai dari jabatan kepada pemerintah sampai jabatan yang paling rendah.

Berikut Ruang lingkup fiqh siyasah dikelompokkan menjadi tiga bagian pokok yaitu :

- a. Politik perundang-undangan (siyasah dusturiyyah). Bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan perundang-undangan (tasriyyah) oleh lembaga legislatif, peradilan (qadla'iyah) oleh lembaga ludikatif, dan administrasi pemerintahan ('idariyyah) oleh birokrasi atau eksekutif.
- b. Politik luar negeri (siyasah dauliyyah). Bagian ini mencakup hubungan keperdataan antara wargaegara yang muslim dengan yang bukan muslim yang bukan warga Negara. Dibagian ini pula masalah politik

---

<sup>49</sup> Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin Dan Pemikiran Politik Islam*, (PT.Gelora Aksara Pratama, 2008), h. 11

<sup>50</sup> Munir, Subarman, *Hukum Islam dan Ketatanegaraan*, ( Badan Litbang dan Diklat Kementerian RI, Cetakan Pertama: 2012). h. 65

peperangan (siyasah harbiyyah), yang mengatur etika berperang, dasar-dasar diizinkan berperang, tawanan perang, dan gencatan senjata.

- c. Politik keuangan dan moneter (siyasah maliyyah), yang antara lain membahas sumber-sumber keuangan negara, pos-pos pengeluaran dan belanja negara, perdagangan internasional, kepentingan atau hak-hak publik, pajak dan perbankan.

Objek dari fiqh siyasah meliputi aspek pengaturan hubungan antara warga negara dengan warga negara, hubungan warga negara dengan lembaga negara, dan hubungan lembaga negara dengan lembaga negara baik secara intern dan ekstern. Berkenaan dari objek tersebut maka fiqh siyasah dibagi menjadi beberapa bidang. Salah satunya yaitu fiqh siyasah dusturiyah.

Siyasah dusturiyah merupakan bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut<sup>51</sup>. Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta

<sup>51</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), h.

kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam fiqh siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya<sup>52</sup>.

Abul A'la al-Maududi mendefinisikan dustur dengan: "Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara". Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kata-kata dustur sama dengan constitution dalam bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata "dasar" dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata dustur tersebut di atas. Bila dipahami penggunaan istilah fiqh dusturi, untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam dustur itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara, sebagai dustur dalam satu negara sudah tentu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan dustur tersebut.

Dalam fiqh siyasah, konstitusi disebut juga dengan "dusturi". Kata ini berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah "seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama." Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan

---

<sup>52</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2003), h. 47

anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata dustur berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, dustur berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi). Kata dustur juga sudah diserap ke dalam bahasa Indonesia yang salah satu artinya adalah undang-undang dasar suatu negara<sup>53</sup>.

Menurut Abdul Wahhab Khallaf, prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan undang-undang dasar ini adalah jaminan atas hak asasi manusia, setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.

Permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam fiqh siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.

Siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan fiqh

---

<sup>53</sup> Muhammad Iqbal, Kontekstualisasi Doktrin.... h. 177-178

siyasah dusturiyah umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Quran maupun hadis, maqosid syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang akan tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil kulliy tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya.

Fiqh siyasah dusturiyah dapat dibagi menjadi beberapa bagian yaitu:

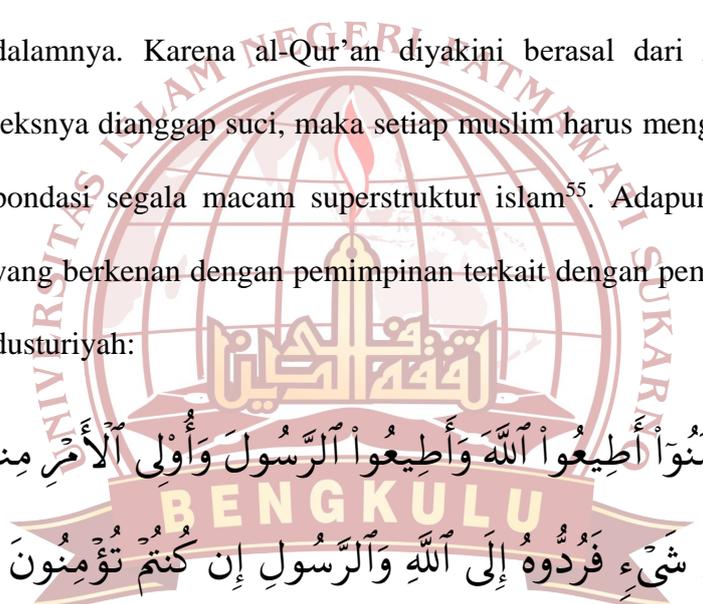
- a. Bidang siyasah tasyri'iyah, termasuk dalam persoalan ahlu hali wal aqdi, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Pelaksanaan, Peraturan daerah, dan sebagainya.
- b. Bidang siyasah tanfidiyah, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan bai'ah, wizarah, waliy al-ahadi, dan lain-lain.
- c. Bidang siyasah qadlaihah, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
- d. Bidang siyasah idariyah, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Sumber fiqh dusturiyah pertama adalah Al-Quran al-Karim yaitu ayat ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil-dalil kulliy dan semangat ajaran Al-Quran.

Kemudian kedua adalah hadis-hadis yang berhubungan dengan imamah, dan kebijaksanaan Rasulullah SAW di dalam menerapkan hukum di negeri Arab<sup>54</sup>.

a. Al-Qur'an

Al-qur'an adalah sumber pokok aturan agama islam yang utama dijadikan dasar dalam menentukan hukum. Al-qur'an merupakan kalam Allah yang berisi firman-firman Allah dalam bentuk ragam hukum di dalamnya. Karena al-Qur'an diyakini berasal dari Allah dan teks-teksnya dianggap suci, maka setiap muslim harus mengakuinya sebagai pondasi segala macam superstruktur islam<sup>55</sup>. Adapun ayat al-Qur'an yang berkenan dengan kepemimpinan terkait dengan pembahasan siyasah dusturiyah:


  
يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا اطِيعُوْا اللّٰهَ وَاَطِيعُوْا الرَّسُوْلَ وَاُوْلٰى الْاَمْرِ مِنْكُمْ  
فَاِنْ تَنَزَعْتُمْ فِيْ شَيْءٍ فَرُدُّوْهُ اِلَى اللّٰهِ وَالرَّسُوْلِ اِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُوْنَ بِاللّٰهِ  
وَالْيَوْمِ الْاٰخِرِ ۗ ذٰلِكَ خَيْرٌ وَّاَحْسَنُ تَاْوِيْلًا

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

<sup>54</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah...*, h. 47

<sup>55</sup> HR. Ridwan, *fiqh politik gagasan, harapan dn kenyataan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), h. 273

b. Sunnah

Sunnah secara harfiah adalah suatu praktek kehidupan yang membudaya atau suatu norma perilaku yang diterima secara komunal oleh masyarakat yang meyakini meliputi segenap ucapan dan tingkah laku nabi. Proses periwayatan sunnah biasanya disaksikan oleh beberapa orang yang mengetahui langsung kejadiannya tersebut dan disampaikan dari generasi ke generasi sejak zaman nabi hingga akhir dari perawi yang meriwayatkannya dengan meneliti sederetan perawi yang berkesinambungan.

c. Ijma'

Dalam hukum islam ijma' merupakan suatu keputusan bersama untuk menentukan suatu hukum yang baik demi kemaslahatan umat dengan cara musyawarah. Musyawarah ini timbul dari pemikiran kalangan ulama, mufti, ahli fiqh maupun jajaran pemerintahan. Apabila di dalam musyawarah tersebut ada beberapa orang yang tidak setuju dengan hasil keputusan mayoritas peserta musyawarah, maka ijma' tersebut dinyatakan batal.

d. Qiyas

Qiyas adalah metode logika yang digunakan untuk memecahkan suatu masalah yang berkenaan dengan legalitas suatu bentuk perilaku tertentu dengan cara menetapkan satu kaitan positif atau negatif antara bentuk perilaku yang satu dengan bentuk perilaku yang lainnya dengan suatu prinsip umum.