

BAB II KAJIAN TEORI

A. Teori Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan. Namun kewenangan juga diartikan yaitu: untuk menerapkan dan menegakkan hukum; ketaatan yang pasti; perintah; memutuskan; pengawasan; *yurisdiksi*; atau kekuasaan.¹² Pada umumnya, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, kekuasaan merupakan “kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan atau kekuatan fisik”.

Istilah wewenang atau kewenangan secara konseptual sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (wewenang atau berkuasa). Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.¹³ Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau

¹²Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta, Rajawali Pers, 2013), h. 185.

¹³S. F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), h. 154.

bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.¹⁴

I Dewa Gede Atmadja, dalam penafsiran konstitusi, menguraikan sebagai berikut :

“Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang *otoritatif* ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit”.¹⁵

Wewenang *otoritatif* untuk menafsirkan konstitusi berada di tangan MPR, karena MPR merupakan badan pembentuk UUD. Sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh Pembentukan undang-undang (disebut penafsiran *otentik*), Hakim atau kekuasaan yudisial (disebut penafsiran Yurisprudensi) dan Ahli hukum (disebut penafsiran doktrinal). Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut:

“Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan

¹⁴Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta, Balai Pustaka, 1989), h. 170.

¹⁵Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996.

eksekutif". Dapat juga didefinisikan kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang atau kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik".¹⁶

Indroharto mengemukakan bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut: Wewenang yang diperoleh secara "atribusi", yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru". Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.¹⁷ Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk wet (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang

¹⁶Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), h. 29.

¹⁷Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Harapan, 1993), h. 90.

dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis: pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁸ Stroink dan Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut : “Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada. Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun yang ada hanyalah hubungan internal”.¹⁹

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 berasal dari pelimpahan.²⁰

Jadi secara umum kewenangan adalah hak seorang individu untuk melakukan sesuatu tindakan dengan batas-batas tertentu dan diakui oleh individu lain dalam suatu kelompok tertentu. Sedangkan dalam penelitian yang penulis

¹⁸Indroharto, *Usaha memahami Undang....*, h. 90.38.

¹⁹Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Pres, 2003), h. 74-75.

²⁰Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hlm. 7.

lakukan membahas kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan Audit terhadap APBD.

2. Pembagian Kewenangan

Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan terbagi atas klasifikasi urusan pemerintahan sebagaimana tercantum pada Pasal 9 ayat (1) sampai dengan ayat (5). Bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan yang dibagi antara pemerintahan pusat dan daerah propinsi, serta daerah kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan absolut menurut Pasal 10 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 meliputi :²¹

- (1) Politik luar negeri.
- (2) Pertahanan.
- (3) Keamanan.
- (4) Yustisi.
- (5) Moneter dan fiscal nasional, dan
- (6) Agama.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan absolut, pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri, atau melimpahkan kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan

²¹Pasal 10 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

asas dekonsentrasi. Urusan pemerintahan konkuren menurut Pasal 11 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah propinsi serta daerah kabupaten/kota di dasarkan kepada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas serta kepentingan strategis nasional sebagaimana diatur pada Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2014. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat adalah :

- 1) Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah propinsi atau lintas negara;
- 2) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah propinsi atau lintas negara;
- 3) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah propinsi atau lintas negara;
- 4) Urusan pemerintahan yang sumberdayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat; dan/atau
- 5) Urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.²²

Pembagian kewenangan dengan mengacu kepada pembagian urusan pemerintahan absolut, urusan

²²UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 13.

pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum, pada hakikatnya pemerintahan tingkat pusat belum sepenuh hati dalam melaksanakan otonomi daerah, hal ini berkenaan dengan kepercayaan pusat terhadap daerah yang belum sepenuhnya mempercayai, karena adanya kekuatiran daerah melakukan tindakan yang terlalu jauh yang akan mempengaruhi kesatuan dan persatuan, merusak kebinekaan, kerukunan dan toleransi. Hal ini terbukti dengan banyaknya Peraturan Daerah yang dianggap melampaui batas kewenangan, Perda yang dinggap “ekstrim” dalam mengatur masyarakat berdasarkan keagamaan, Perda yang mengklaim sebagai daerah yang dianggap istimewa, inklusif, dan sebagainya, sehingga banyak Perda yang dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri. Kewenangan yang telah diberikan seakan-akan tidak ada artinya, sangat dibatasi untuk melakukan kreatifitas sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan daerahnya.

3. Cara Memperoleh Kewenangan

Kewenangan yang dimiliki oleh organ/institusi pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata, mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi baik secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi atau undang-undang dasar. 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. Atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan Hukum Tata Negara atribusi ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang ditunjuk oleh pembuat undang-undang. Kewenangan atribusi tersebut menunjukkan pada kewenangan asli atas dasar konstitusi. Kewenangan atribusi hanya dimiliki oleh DPR, Presiden, dan DPD dalam hal pembentukan undang-undang.²³

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga organ yang telah diberi kewenangan dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Hasil produk dari lembaga negara yang memiliki kewenangan atribusi (Presiden, DPR dan DPD) adalah undang-undang, oleh karena materi yang diatur dalam undang-undang hanya terbatas pada hal-hal yang bersifat umum saja, maka diperlukan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (subordinate legislation) sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersangkutan. Pemberian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut mengenai teknis atau pelaksana dari undang-undang disebut dengan pemberian kewenangan

²³Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006), h.209

delegasi. Proses pendelegasian kewenangan regulasi atau legislasi inilah yang disebut sebagai pendelegasian kewenangan legislatif atau “legislative delegation of rule making power”.²⁴ Pengaturan pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dengan 3 (tiga) alternatif syarat, yaitu:²⁵

- 1) Adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan, dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan;
- 2) Adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang diselegasikan; atau
- 3) Adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undangundang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.

Ketiga syarat tersebut bersifat pilihan dan salah satunya harus ada dalam pemberian delegasi kewenangan pengaturan (rule-making power). Pada mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya. Kewenangan mandat merupakan pemberian, pelimpahan, atau pengalihan kewenangan oleh suatu organ pemerintahan kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atas tanggungjawab sendiri.²⁶ Apabila kewenangan yang dilimpahkan atau didelegasikan tersebut merupakan kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-

²⁴Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 148

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang.....* hlm. 266

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang.....* hlm. 264

undangan (the power of rule-making atau rlaw-making), maka dengan terjadinya pendelegasian kewenangan tersebut tersebut akan mengakibatkan terjadi pula peralihan kewenangan untuk membentuk undangundang sebagaimana mestinya. 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:²⁷

- 1) Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundangundangan.
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- 4) Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- 5) Peraturan kebijakan (beleidsregel), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat

²⁷Philipus M. Hadjon, Tentang Wewenang Pemerintahan, (Bestuurbevoegdheid), Pro Justitia Tahun XVI Nomor 1, Januari 1998, hlm. 94.

atau organ pemerintah dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Dalam hal ini Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.²⁸ Mandat pada umumnya diberikan dalam hubungan kerja internal antara atasan dan bawahan, atau suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberikan wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Pada mandat, tanggung jawab tidak berpindah kepada mandataris (penerima mandat) melainkan tetap berada di tangan pemberi mandat.

Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh penerima mandat adalah tanggung jawab pemberi mandat. Sebagai suatu konsep hukum publik, menurut M. Hadjon²⁹ wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu:

- 1) Pengaruh, komponen pengaruh adalah penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum;
- 2) Dasar hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan,

²⁸F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006), hlm. 219

²⁹Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 262

- 3) Konformitas hukum, mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum untuk semua jenis wewenang dan standar khusus untuk jenis wewenang tertentu.

Dengan demikian setiap lingkup pemerintahan mempunyai aparat-aparat yang memiliki kewenangan untuk menciptakan produk hukum tentunya dengan cara pelimpahan kewenangan yang beragam sehingga harus dipastikan suatu pelimpahan kewenangan harus bersifat atributif, mandat, atau delegasi. Kewenangan yang bersifat atributif merupakan kewenangan yang bersifat tetap dan melekat dan bersumber langsung dari Undang-Undang, sehingga setiap aparat yang memiliki kewenangan tersebut wajib dimintai pertanggungjawaban apakah telah menjalankan kewenangan tersebut sesuai tujuan apa tidak. Kewenangan Distributif adalah kewenangan yang diberikan oleh pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah seperti Pemerintah Pusat kepada Pemerintah daerah. Namun kewenangan Distributif tersebut dibagi lagi menjadi Mandat dan Delegasi. Perbedaan Mandat dan Delegasi adalah pada petanggungjawabannya, sehingga setiap aparat yang memperoleh kewenangan Delegasi untuk membuat produk hukum harus sesuai dengan tujuan negara dan apabila tidak sesuai dengan rasa keadilan, kepastian hukum, kemanfaatan, aparat tersebut dapat dimintai pertanggung jawaban

B. Teori Pengawasan

1. Pengertian dan Konsep Pengawasan

Pengawasan dapat diartikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Pengawasan dapat diartikan sebagai sesuatu yang berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang di rencanakan dengan instruksi yang telah diberikan dan

dengan prinsip-prinsip yang telah digariskan. Hani Handoko dalam bukunya, mengutip pendapat Robert J. M Ockler menjelaskan unsur-unsur dalam proses pengawasan yaitu suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan dan tujuan-tujuan perencanaan merancang sistem informasi, umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya.³⁰

Istilah 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".³¹

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.³²

Manullang memberikan suatu definisi pengawasan yakni suatu proses untuk menetapkan pekerjaan sesuai dengan rencana semula. 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-

³⁰Hani Handoko, *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, (Jakarta: PT Rafika Aditam, 1999), h.360

³¹Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Management*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2001), h. 93

³²Makmur, *Efektivitas Kebijakan Pengawasan*, (Bandung PT. Refika Aditama, 2011) h.176

kelemahan dan kesalahankesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali.³³ Jadi, berdasarkan beberapa definisi pengawasan di atas, penulis menyimpulkan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah proses memastikan suatu pekerjaan sesuai dengan rencana.

2. Tipe-Tipe Pengawasan

Menurut Makmur dalam bukunya yang berjudul “Efektivitas Kebijakan Pengawasan”, menjelaskan mengenai tiga tipe pengawasan, yaitu sebagai berikut:

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) 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.³⁴

³³M. Manullang, *Dasar-dasar Management*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1977), h. 136

³⁴Makmur, *Efektivitas Kebijakan Pengawasan*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2011), h.176

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. Tipe-tipe pengawasan sebagaimana disebutkan di atas merupakan tipe yang umum atau biasa digunakan oleh pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap instansi/lembaga. Dalam prosesnya tipe-tipe pengawasan dapat berubah sesuai dengan situasi dan kondisi di lapangan pada saat pengawasan dilakukan.

3. Tujuan dan Prinsip Pengawasan

Menurut Handyaningrat sebagaimana dikutip oleh Sopi dalam bukunya mengatakan bahwatujuan dilakukan pengawasan, yaitu:

- 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.

Sedangkan prinsip-prinsip dalam melakukan pengawasan, sebagaimana di katakan oleh Handyaningrat yang dikutip oleh Sopi, adalah sebagai berikut:

- a.) Pengawasan berorientasi pada tujuan organisasi.
- b.) Pengawasan harus objektif, jujur dan mendahulukan kepentingan umum.
- 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.³⁵

4. Proses Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah

a. Pengawasan Preventif dan Refresif

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.³⁶

Pengawasan secara represif dapat dilakukan pada setiap saat dan terhadap semua keputusan dan Peraturan Daerah. Wujud dari pengawasan represif ialah membatalkan atau menanggihkan berakunya suatu Peraturan Daerah. Menanggihkan merupakan suatu tindakan persiapan dari suatu pembatalan, akan tetapi

³⁵Sopi, *Pengaruh Pengawasan dan Penilaian Prestasi Kerja terhadap Motivasi Pegawai kantor Bea dan Cukai*, (Bandung: Tipe Madya 2013), h.17

³⁶Irwan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta:PT Rineke Cipta, 1990), h. 148-149.

yang demikian itu tidak berarti bahwa setiap pembatalan harus selalu didahului oleh suatu penangguhan, ataudengan perkataan lain, pembatalan dapat dilakukan tanpa adanya penangguhan lebih dahulu. Instansi yang berwenang menjalankan pengawasan adalah pejabat berwenang.³⁷

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".

Kebanyakan tugas pengawasan dan kontrol yang dilakukan oleh instansiinstansi/ 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 /badanbadan/dinas-dinas tertentu adalah jawaban-jawaban yang tidak valid.

³⁷Irwan Soejito, *Hubungan Pemerintah.....*, h. 148-149.

Karna itu, sesungguhnya prosedur informal merupakan fase penting dalam pengawasan atau pelaksanaan kebijakan/program.³⁸

C. *Fiqh Siyarah Maliyah*

1. Pengertian *Fiqh Siyarah Maliyah*

Kata *siyarah* berasal dari kata *sasa* berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau suatu pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan keputusan. Pengertian secara kebahasaan ini bahwa tujuan *siyarah* adalah mengatur dan membuat suatu kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politik untuk mencapai tujuan sesuatu.³⁹

Kata *siyarah* juga dapat di lihat dari sisi triminologinya dan disini dapat perbedaan pendapat banyak tokoh ahli hukum Islam ada yang menyatakan *siyarah* berarti mengatur sesuatu dengan cara membawa kemaslahatan, dan ada juga yang mengartikan sebagai undang-undang yang di buat untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur beberapa hal.⁴⁰

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan *fiqh siyarah* adalah suatu tatanan yang berguna untuk mengatur ketatanegaraan dalam bangsa dan bernegara untuk mencapai tujuan kemaslahatan masyarakat. Ada beberapa macam *fiqh siyarah* ini dan banyak yang berbeda pendapat dalam macam-macam *fiqh siyarah* ini. Antara lain *fiqh siyarah*, *fiqh siyarah dusturiyah*, *fiqh siyarah maliyah*, dan *fiqh siyarah dauliyah*.

³⁸Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2012), h.180-184

³⁹Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyarah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Edisi Revisi, (Jakarta: Prenada Media, 2014), h. 3

⁴⁰Imam Amrusi Jailani Dkk, *Hukum Tata Negara Islam*, (Surabaya: IAIN Sunana Ampel Press), h. 13

Fiqh siyasah maliyyah dalam prespektif Islam tidak lepas dari al-quran, sunnah Nabi dan praktik yang dikembangkan oleh al-khulafah serta pemerintahan Islam sepanjang sejarah. *Siyasah maliyyah* ini merupakan kajian yang sangat tidak asing dalam Islam, terutama setelah nabi Muhammad SAW. *Fiqh siyasah maliyyah* adalah salah satu bagian terpenting dalam istem pemerintahan Islam karena menyangkut tentang anggaran pendapatan dan belanja negara.⁴¹

Fiqh siyasah maliyyah yang mengatur hak-hak orang miskin, mengatur sumber mata air atau irigasi dan perbankan. Hukum dan peraturan yang mengatur hubungan di antara orang kaya dan orang miskin, antara Negara dan perorangan, sumber sumber keuangan Negara, baitulmal dan sebagainya. Di dalam *fiqh siyasah maliyyah* pengaturanya di fokuskan juga untuk kemaslahatan rakyat dengan rakyat, harta dan pemerintah atau kekuasaan. Dalam secara etimologi *fiqh siyasah maliyyah* adalah mengatur politik keuangan.⁴²

Dalam *fiqh siyasah maliyyah* orang yang memiliki harta yang lebih atau berkecukupan secara materi di amanahkan untuk mampu bersikap dermawan, dan orang orang miskin di harapkan bersikap selalu bersabar dan berkerja keras untuk berusaha dan berdoa kepada Allah. Kebijakan yang diatur dalam bentuk *zakat, infak, shadaqah* yang diwajibkan pada setiap yang mengeluarkan sebagian hartanya untuk berkah Allah SWT.

2. Sumber Hukum Fiqh Siyasah Maliyah

a. Al-Qur'an

⁴¹Nurcholis Madjid, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), h. 273

⁴²Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam*, (Surabaya: UIN Sunan Ampel pres, 2014), h. 91

Al-Quran sebagai sumber hukum fiqh bahwa hukum Islam adalah kehendak Allah SWT mengenai sikap tindak atau perbuatan dan tingkah laku manusia. Dapat dipahami bahwa pembuat hukum adalah Allah SWT. Berdasarkan ketentuan tersebut terdapat dalam kumpulan wahyu-Nya yang disebut Al-Quran dengan demikian ditetapkan bahwa Al-Quran sebagai sumber hukum Islam yang utama. Kedudukan Al-Quran itu sebagai sumber utama dan pertama bagi penetapan hukum, bila seseorang ingin menemukan hukum untuk suatu kejadian, tindakan pertama yang harus ia lakukan adalah mencari jawaban penyelesaian di dalam Al-Quran. Jika menggunakan sumber hukum selain dari Al-Quran harus sesuai dengan petunjuk dari Al-Quran tidak boleh melakukan sesuatu yang bertentangan dengan Al-Quran.⁴³

maka dapat pula mengambil sumber hukum selain Al-Quran tetapi tidak boleh menyalahi yang diterapkan di dalam Al-Quran. Kebijakan Al-Quran dalam menetapkan hukum menggunakan prinsip-prinsip berikut :

- 1) Memberikan kemudahan dan tidak menyulitkan.
- 2) Menyediakan tuntunan.
- 3) Bertahap dalam menerapkan hukum.
- 4) Sejalan dengan kemaslahatan manusia.⁴⁴

Dalam *Fiqh Siyashah Maliyah* sumber Al-Quran sebagai sumber hukum. Dimana dalam menyelesaikan masalah tentang keuangan negara dan pendapat negara. Berikut adalah beberapa sumber hukum *Fiqh siyashah maliyah* dalam Al-Quran, seperti Surat Al-hasyr : 7 yang berbunyi :

⁴³Amir Syarifudin, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Kencana Pramedia Group, 2014), h. 194-195

⁴⁴H. A. Djazuli, *Ilmu Fiqh Penggalan, Perkembangan, dan Penerapan Hukum Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2013). H. 64

مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ
 وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ
 السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ ۗ
 وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ
 فَانْتَهُوا ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۗ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ

“Apa saja harta rampasan (fai-i) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda) yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah untuk Allah, untuk Rasul, kaum kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu, maka terimalah. Dan apa yang dilarangnya bagimu, maka tinggalkanlah. Dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah amat keras hukumannya. (Q.S Al-Hasyr : 7).

Al-Qur'an Surah Luqman ayat : 20 berbunyi:

أَمْ تَرَوْنَ أَنَّ اللَّهَ سَخَّرَ لَكُمْ مَّا فِي السَّمَاوَاتِ وَمَا فِي
 الْأَرْضِ وَأَسْبَغَ عَلَيْكُمْ نِعْمَهُ ظَاهِرَةً وَبَاطِنَةً ۗ وَمِنَ
 النَّاسِ مَن يُجَادِلُ فِي اللَّهِ بِغَيْرِ عِلْمٍ وَلَا هُدًى وَلَا
 كِتَابٍ مُّنبِئٍ .

“Tidakkah kamu perhatikan sesungguhnya Allah telah menundukkan untuk (kepentingan) mu apa yang di langit dan apa yang di bumi dan menyempurnakan untukmu nikmat-Nya lahir dan batin. Dan di antara manusia ada yang membantah tentang (keesaan) Allah tanpa ilmu pengetahuan atau petunjuk dan tanpa Kitab yang memberi penerangan”. (Q. S Luqman : 20).

Selain dari ayat-ayat yang penulis sebutkan di atas, masih terdapat beberapa ayat lainnya di dalam Al-Qur’an yang relevan dan dapat dijadikan sebagai sumber hukum *Fiqh Siyasaah Maliyah*.

b. Al-Hadist

Kata *hadist* atau *al-hadist* menurut bahasa, berarti *al-jadid* (sesuatu yang baru), lawan kata dari *al-qadim* (sesuatu yang lama). Kata *hadist* juga berate *al-khabar* (berita), yaitu sesuatu yang dipercakapkan dan dipindahkan dari seseorang kepada yang lain. Kata jamak *al-hadist*. Dari sudut pendekatan kebahasaan ini, kata *hadist* dipergunakan baik dalam alquran maupun *hadist* itu sendiri. Kemudian pada *hadist* dapat dilihat pada beberapa sabda Rasulullah SAW. Secara terminologis ahli *hadist* dan ahli *ushul* berbeda pendapat dalam memberikan pengertian tentang *hadist*. Di kalangan ulama *hadist* sendiri ada beberapa defenisi salah satu dengan lainnya sedikit berbeda. Ada yang mendefenisikan sebagai “Segala perkataan Nabi saw, perbuatan, dan hal ihwalnya”.⁴⁵

Kedudukan *hadist* sebagai sumber hukum Islam yang kedua, telah diterima oleh seluruh ulama dan umat Islam.

⁴⁵Tim Reviewe MKD 2014, *Studi Hadist*, (Surabaya: UINSA Pers, 2013), h.

Legitimasinya tidak diraih dari pengakuan komunitas muslim terhadap Nabi sebagai orang yang berkuasa tapi diperoleh melalui kehendak *Ilahiyah*. Oleh karena itu segala perkataan, perbuatan dan takrir Nabi Muhammad SAW dijadikan pedoman dan panutan oleh umat Islam dalam kehidupan sehari-hari. Terlebih lebih jika diyakini bahwa Nabi SAW selalu mendapat tuntunan wahyu sehingga apa saja yang berkenaan dengan beliau pasti membawa jaminan teologis. Bila menyimak ayat-ayat al-Qur'an, setidaknya ditemukan sekitar 50 ayat 5 yang secara tegas memerintahkan umat Islam untuk taat kepada Allah dan juga kepada Rasul-Nya.⁴⁶ Sejalan dengan pemaparan di atas *Fiqh Siyasaah Maliyah* ini sumber hukum dari hadist yang tentang bersakutan dengan pengelolaan keuangan, pendapatan Negara dan pengeluaran Negara yang sesuai. Beberapa contoh hadist yang bersangkutan dengan *Fiqh Siyasaah Maliyah* sebagai berikut :

الناس الذين يعملون من أجل الضعفاء والفقراء هم مثلوا الذين
جاهدوا في سبيل الله يصلون ويصومون كل وقت.
(الحديث) تاريخ البخاري ومسلم والترمذي).

“Orang yang bekerja untuk orang yang lemah dan orang-orang miskin ialah seperti orang yang jihat di jalan Allah, shalat dan puasa sepanjang masa. (Hadist Riwayat Bukhari, Muslim dan Tirmidzi)”.

⁴⁶Tasbih, “Kedudukan dan Fungsi Hadis Sebagai Sumber Hukum Islam”, *Jurnal AL-FIKR*, Vol. 3 Tahun 2010), h. 332

من أخذ بعض مال المسلم بغير حق ، فقد التقى بالله عزة وجلًا
الغاضب منه " (حديث رواه أحمد).

"Siapa yang mengambil sebagian harta orang muslim tanpa haknya, dia menemui Allah Azza Wa Jalla yang dalam keadaan marah kepadanya." (Hadist Riwayat Ahmad)".

Dalam kaitan antara hadis dan *fiqh siyasah maliyah* adalah bagian yang integral dan tidak bisa terpisahkan antara satu dan yang lainnya. Kedua hal tersebut bagaikan dua sisi mata uang yang sama, sebab dalam *fiqh siyasah* dapat dikatakan sebagai suatu ilmu yang lahir dari hasil pemahaman terhadap hadist Nabi Saw.⁴⁷ Hadits merupakan sumber hukum kedua setelah Al-Qur'an yang dijadikan rujukan dalam mempelajari cabang ilmu *fiqh siyasah maliyah*. Keduanya merupakan satu kesatuan tak terpisahkan dan saling melengkapi.

3. Ruang Lingkup *Fiqh Siyasah Maliyah*

Siyasah maliyah merupakan aspek sangat penting dalam mengatur pemasukan dalam pengeluaran keuangan untuk kemaslahatan masyarakat. Ruang lingkup *fiqh siyasah maliyah*

⁴⁷Tasbih, "Kedudukan dan Fungsi Hadis....", h. 333

adalah bagaimana cara kebijakan yang harus diambil untuk mengharnomiskan antara orang kaya dan orang miskin, agar kesenjangan antara orang yang kaya dan orang yang miskin tidak semakin melebar.⁴⁸

Islam memerintahkan kepada umat manusia untuk peduli terhadap orang fakir dan miskin pada umumnya, kepedulian ini yang seharusnya di perhatian oleh para penguasa atau pemimpin agar masyarakatnya tidak mengalami kemiskinan dan terbetas dari kehimpitan ekonomi. Dalam memakmurkan kehidupan di dunia ini dalam Al-Quran Surat Hud ayat: 61 yang bunyinya sebagai berikut:

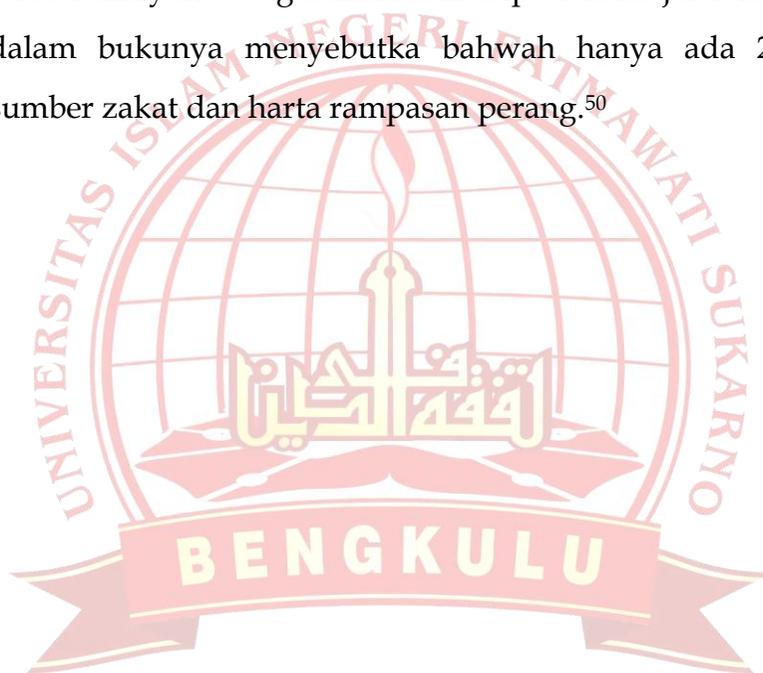
وَالِىٰ تَمُوذَ أَخَاهُمْ صٰلِحًا ۗ قَالَ يٰقَوْمِ اعْبُدُوا اللّٰهَ مَا لَكُمْ مِّنْ اِلٰهٍ
غَيْرِهٖ هُوَ اَنْشَأَكُمْ مِّنَ الْاَرْضِ وَاَسْتَعْمَرَكُمْ فِيْهَا فَاَسْتَغْفِرُوْهُ ثُمَّ
تُوْبُوْا اِلَيْهِ ۗ اِنَّ رَبِّيْ قَرِيْبٌ مُّجِيْبٌ

"Dan kepada Tsamud (Kami utus) saudara mereka Shaleh. Shaleh berkata: "Hai kaumku, sembahlah Allah, sekali-kali tidak ada bagimu Tuhan selain Dia. Dia telah menciptakan kamu dari bumi (tanah) dan menjadikan kamu pemakmurnya, karena itu mohonlah ampunan-Nya, kemudian bertobatlah kepada-Nya, Sesungguhnya Tuhanku amat dekat (rahmat-Nya) lagi memperkenankan (doa hamba-Nya)". (Q.S Hud : 61).

Islam telah menetapkan adanya hak milik perseorangan terhadap harta kekayaan yang telah dihasilkan tidak melanggar hukum syara. Dalam Islam juga menetapkan cara melindungi harta milik ini dari pencurian, perampokan,

⁴⁸Tasbih, "Kedudukan dan Fungsi Hadis...., h. 334

perampasan yang di lengkapi dengan saksi. seorang pemilik harta juga memiliki hak menasarufkan hartanya dengan cara menjualnya, menyewakanya, mewasiatkanya, menggadaikan memberikan sebagian dari hak hak ahli waris.⁴⁹ Sumber keuangan Negara untuk Pendapatan Negara dalam membiyaaai segala aspek aktifitas Negara dan pemerintahan, menurut Ibnu Taimiyah sebagaimana dikutip oleh mujar ibnu syarif dalam bukunya menyebutkan bahwa hanya ada 2 (dua) sumber zakat dan harta rampasan perang.⁵⁰



⁴⁹H. A. Djajuli, *Fiqh Siyasa: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2003), h. 208.

⁵⁰Mujar Ibnu Syarif, *Fiqh Siyasa Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2008), h. 334