

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

Pemilihan kepala daerah merupakan mekanisme demokratis yang berfungsi sebagai sarana penentuan gubernur, bupati, atau wali kota melalui proses pemungutan suara yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum pada level provinsi serta kabupaten/kota. Proses ini memberikan kesempatan bagi penduduk untuk menentukan pemimpin daerah secara langsung dan bebas sebagai perwujudan asas kedaulatan rakyat yang dijamin oleh konstitusi. Para kandidat yang mengikuti pemilihan tersebut diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik melalui prosedur pencalonan yang telah ditetapkan.

Dasar normatif penyelenggaraan Pilkada termuat dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa pengangkatan gubernur, bupati, dan wali kota sebagai kepala pemerintahan daerah harus dilakukan melalui proses yang bersifat demokratis. Ketentuan tersebut memberikan legitimasi konstitusional bagi pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan kepala daerah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai revisi terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Peraturan ini mencakup ketentuan mengenai kelayakan calon

kepala daerah, mekanisme pemungutan dan penghitungan suara, serta berbagai bentuk larangan kampanye dan pembatasan perilaku yang harus dipatuhi oleh pasangan calon. Undang-undang ini berfungsi sebagai rujukan hukum utama dalam pelaksanaan Pilkada di seluruh Indonesia¹⁹.

Definisi mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 yang telah diubah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 menjelaskan bahwa pemilihan kepala daerah berfungsi sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota dengan berlandaskan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Melalui mekanisme tersebut ditentukan pihak yang akan mengemban jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Pemilihan umum dipahami sebagai perangkat konstitusional untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan Indonesia. Pemahaman ini konsisten dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa kedaulatan berada pada rakyat dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip yang tercantum dalam konstitusi. Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan pengertian bahwa kedaulatan rakyat merupakan keberadaan kekuasaan tertinggi yang melekat pada rakyat itu

¹⁹ Republik Indonesia, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.

sendiri. Dengan demikian, penyelenggaraan pemilihan umum dimaksudkan sebagai mekanisme untuk mengaktualisasikan kedaulatan tersebut sehingga terbentuk pemerintahan yang demokratis.

Gagasan ini selaras dengan pandangan akademik yang dikemukakan oleh Miriam Budiardjo, yang menjelaskan bahwa demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan yang menempatkan sumber kekuasaan tertinggi pada rakyat, serta memberikan ruang bagi partisipasi publik dalam proses politik melalui berbagai mekanisme, termasuk pemilihan umum sebagai salah satu instrumen utama dalam pengambilan keputusan politik²⁰.

Pengertian Pilkada juga dijelaskan oleh sejumlah ahli, antara lain sebagai berikut:

1. Ramlan Surbakti

Menurut Ramlan Surbakti, pemilihan kepala daerah dipahami sebagai mekanisme seleksi dan pendelegasian yang menjadi sarana penyerahan mandat rakyat kepada individu atau partai politik yang dipercaya untuk menjalankan pemerintahan. Konsep tersebut menunjukkan bahwa Pilkada merupakan bagian penting dari proses penentuan pemimpin melalui pemberian legitimasi rakyat²¹.

²⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Edisi Revi (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), h.75

²¹ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Grasindo, 1992), h.30

2. Ali Moertopo

Ali Moertopo mengemukakan bahwa pemilihan kepala daerah merupakan cara bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatan sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945²². Dalam pandangannya, Pilkada merupakan lembaga demokrasi yang digunakan untuk memilih anggota lembaga perwakilan seperti MPR, DPR, dan DPRD yang nantinya berperan bersama pemerintah dalam menentukan arah kebijakan negara.

3. Suryo Untoro

Suryo Untoro menyatakan bahwa Pilkada merupakan proses pemilihan yang dilakukan oleh warga negara Indonesia yang telah memiliki hak pilih²³. Hak tersebut digunakan untuk memilih wakil-wakil rakyat dalam lembaga legislatif seperti MPR, DPR, dan DPRD sebagai bagian dari pelaksanaan demokrasi perwakilan.

4. Ibnu Tricahyo

Pandangan yang dikemukakan oleh Ibnu Tricahyo menempatkan pemilihan umum sebagai perangkat konstitusional yang berfungsi mewujudkan kedaulatan rakyat dengan tujuan menghasilkan pemerintahan yang memperoleh legitimasi. Pemilihan umum dipahami sebagai wahana melalui

²² Sri Yanuarti, "Militer Dan Pemilu-Pemilu Di Indonesia," *Journal of Political Research* 15, no. 2 (2018): 233–48.h.8

²³ Parlin Azhar Harahap, Gomgom T P Siregar, and Syawal Amry Siregar, "Peran Kepolisian Daerah Sumatera Utara (Polda-Su) Dalam Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Pemilihan Umum," *Jurnal Retentum* 3, no. 1 (2021).h.10

mana aspirasi serta kepentingan publik dapat disalurkan secara terstruktur dalam sistem politik yang berlandaskan prinsip kedaulatan rakyat ²⁴.

5. Joko J. Prihantoro

Joko J. Prihantoro menjelaskan bahwa pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari proses seleksi politik, yaitu mekanisme rekrutmen yang memberikan kewenangan kepada rakyat untuk menentukan individu yang maju sebagai kandidat pemimpin daerah. Mekanisme ini mencakup pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Melalui proses tersebut, masyarakat berperan dalam menentukan figur yang akan memimpin sekaligus mengarahkan jalannya pemerintahan daerah²⁵.

B. Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara dipahami sebagai individu yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil atau pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang pengangkatannya dilakukan oleh pejabat pembina kepegawaian dan diberikan tugas untuk melaksanakan fungsi-fungsi jabatan pemerintahan ataupun penugasan negara lainnya. Pemberian hak atas penghasilan bagi kelompok ini dilakukan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Status ASN merupakan

²⁴ Muhtar Haboddin, *Pemilu Dan Partai Politik Di Indonesia* (Universitas Brawijaya Press, 2016).h.15

²⁵ Haboddin *Pemilu Dan Partai Politik Di Indonesia*. Universitas Brawijaya Press, 2016 h.16

bentuk profesionalitas yang dijalankan oleh Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi persyaratan formal untuk bekerja pada instansi pemerintah, dengan mandat menjalankan fungsi pemerintahan dan tugas kenegaraan yang seluruh pembiayaannya dibebankan kepada negara.

Kedudukan ASN ditempatkan sebagai bagian dari aparatur negara yang memiliki orientasi loyalitas pada entitas negara yang bersifat permanen. Dengan posisi demikian, ASN tidak diarahkan untuk memiliki keberpihakan terhadap dinamika politik pemerintahan yang bersifat temporer. Prinsip tersebut menegaskan bahwa aparatur negara dilarang menunjukkan preferensi terhadap kepentingan politik tertentu, karena orientasi profesionalitasnya harus terikat pada kepentingan negara sebagai institusi yang tidak berubah oleh pergantian kekuasaan.

Pengertian ASN menurut beberapa otoritas dan ahli adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 memberikan penegasan bahwa pegawai negeri sipil merupakan warga negara Indonesia yang telah memenuhi persyaratan yang ditentukan dan diangkat secara permanen oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menjalankan jabatan dalam struktur pemerintahan²⁶.
2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 merumuskan Aparatur Sipil Negara sebagai pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang memperoleh

²⁶ Pemerintah Republik Indonesia, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara," 2014.

penugasan pada instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan²⁷.

3. A.W. Widjaja menyampaikan bahwa pegawai merupakan sumber daya manusia yang memiliki kemampuan fisik maupun intelektual yang diperlukan dalam suatu proses kerja sama untuk mencapai tujuan organisasi. Sumber daya tersebut dapat berperan dalam lembaga pemerintahan ataupun lembaga swasta²⁸.
4. Logeman menjelaskan bahwa ASN merupakan setiap pejabat yang memiliki hubungan kedinasan dengan negara²⁹. Definisi ini menekankan bahwa ASN adalah bagian dari aparatur negara yang menjalankan fungsi kenegaraan dan bertanggung jawab kepada negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, "pegawai" diartikan sebagai orang yang bekerja pada pemerintah atau perusahaan, sementara "negeri" menunjuk pada negara atau pemerintah.

Aparatur Sipil Negara menjalankan kewenangannya berdasarkan seperangkat prinsip dasar yang membentuk kerangka etik dan profesionalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip tersebut mencakup nilai dasar, pedoman etika dan perilaku, integritas serta tanggung jawab moral, orientasi pelayanan kepada publik, kompetensi, kualifikasi akademik,

²⁷ Presiden Republik Indonesia, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, <https://peraturan.bpk.go.id/Details/269470/uu-no-20-tahun-2023>.

²⁸ H A W Widjaja, "Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom," 2007.h.20

²⁹ Atika Ayuningtyas, "Pengembangan Sumber Daya Aparatur Menuju Era Smart ASN," *TheJournalish: Social and Government* 3, no. 4 (2022).h.15

perlindungan hukum dalam pelaksanaan tugas, dan profesionalitas jabatan.

Fungsi ASN sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 mencakup tiga peran utama, yaitu sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan masyarakat, serta unsur pemersatu bangsa. Ketiga fungsi ini menunjukkan bahwa ASN memiliki kedudukan strategis dalam menjaga kesinambungan pemerintahan dan stabilitas nasional³⁰.

Untuk menjamin pelaksanaan fungsi tersebut secara optimal, ASN diberikan sejumlah hak yang diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Hak tersebut meliputi penerimaan gaji beserta tunjangan dan fasilitas, kesempatan cuti, akses terhadap jaminan pensiun serta jaminan hari tua, dan hak untuk mengikuti program pengembangan kompetensi. Keberadaan hak tersebut bertujuan memastikan terwujudnya profesionalitas, peningkatan kapasitas, serta kesejahteraan ASN dalam menjalankan tugasnya³¹.

Munculnya politisasi birokrasi pada masa pemilihan umum menunjukkan bahwa pelanggaran terhadap prinsip netralitas masih sering terjadi. Netralitas dimaknai sebagai larangan bagi ASN untuk memberikan dukungan terhadap peserta pemilihan, baik secara langsung maupun melalui tindakan yang bersifat implisit. Dalam konteks pemilihan kepala daerah, bentuk

³⁰ Indonesia, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara."

³¹ Indonesia, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.".

penyimpangan yang paling umum ialah keterlibatan ASN dalam aktivitas kampanye pasangan calon tertentu.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 melalui Pasal 70 menegaskan hak ASN untuk memperoleh pengembangan kompetensi, sedangkan Pasal 23 menetapkan rangkaian kewajiban ASN, antara lain kesetiaan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menjaga persatuan nasional, melaksanakan kebijakan pemerintah yang sah, menaati peraturan perundang-undangan, menunjukkan integritas dan keteladanan dalam setiap perilaku, menjaga kerahasiaan jabatan, serta kesediaan ditempatkan di berbagai wilayah di Indonesia.

Landasan hukum yang mengatur keberadaan dan tata kelola ASN terbentang dalam berbagai peraturan, meliputi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 mengenai larangan keanggotaan partai politik bagi PNS, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang pembinaan jiwa korps dan kode etik PNS, serta Peraturan.

C. Netralitas Aparatur Sipil Negara

Menurut Kamus Besar-Bahasa-Indonesia, netralitas dipahami sebagai suatu keadaan ketika tidak terdapat keberpihakan, yaitu sikap yang bebas dari pemihakan terhadap

pihak manapun³². Nuraida Mokhsen menjelaskan bahwa netralitas dalam Aparatur Sipil Negara mengandung pengertian impartiality, yaitu bebas dari kepentingan, intervensi, dan pengaruh, serta ditandai oleh perilaku yang adil, objektif, dan tidak memihak³³. Marbun dalam karya yang dikutip oleh Sri Hartini mengemukakan bahwa netralitas berarti terbebasnya pegawai negeri sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu, tidak memberikan keberpihakan kepada partai politik manapun, dan tidak mengambil bagian dalam proses politik tersebut³⁴.

Kaitannya dengan penyelenggaraan Pilkada, asas netralitas dapat didefinisikan sebagai sikap birokrasi pemerintah yang tidak menunjukkan keterlibatan atau dukungan terhadap kandidat mana pun selama masa kampanye, baik dalam bentuk tindakan yang dilakukan secara tersembunyi maupun secara terbuka. Konsep ini menempatkan birokrasi sebagai penyelenggara pelayanan publik yang tidak terlibat dalam kompetisi politik elektoral.

Pandangan La Ode Muh. Yamin mengenai asas netralitas politik menekankan dua indikator utama³⁵, yaitu:

1. tidak terlibat, yakni tidak berperan sebagai tim sukses salah satu kandidat kepala daerah, tidak mengikuti kegiatan

³² Kamus Besar Bahasa Indonesia, "Pusat Bahasa," Departemen Pendidikan Nasional, 2008.

³³ Nuraida Mokhsen, "Menjaga Netralitas ASN Dalam Pemilu," *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* 1, no. 1 (2019): h.53.

³⁴ Hartini and Sudrajat, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*.h.15

³⁵ Juli Sapitri Dasopang, "Perspektif Fiqh Siyasa Terhadap UU No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pada Pelaksanaan Pilkada 2018 Di Kota Padangsidimpuan" (IAIN Padangsidimpuan, 2019),h.30.

kampanye sebagai peserta, serta tidak menggunakan atribut partai maupun atribut PNS untuk memberikan dukungan;

2. tidak memihak, yakni tidak membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak melaksanakan kegiatan yang menunjukkan keberpihakan kepada salah satu kandidat kepala daerah atau wakil kepala daerah selama masa kampanye.

Ketentuan ini mencakup berbagai tindakan seperti penyelenggaraan pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, serta pemberian barang kepada ASN di lingkungan kerja, keluarga, atau masyarakat, termasuk dalam penggunaan fasilitas negara yang berkaitan dengan jabatan untuk mendukung pasangan calon tertentu selama masa kampanye.

Pandangan lain mengenai netralitas ASN dikemukakan oleh Prof. Dr. Eko Prasjo yang menyatakan bahwa netralitas merupakan asas mendasar dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen aparatur sipil negara. Esensi dari netralitas tersebut mencakup:

1. komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab dalam memberikan pelayanan publik;
2. pelaksanaan tugas secara profesional tanpa menunjukkan keberpihakan;
3. tidak melakukan pelanggaran terhadap prinsip bebas dari konflik kepentingan; dan

4. tidak menyalahgunakan tugas, status, kewenangan, maupun jabatan yang dimiliki.

Makna netralitas ASN merujuk pada kondisi ketika ASN tidak menunjukkan keberpihakan, bebas dari kepentingan pribadi maupun pengaruh eksternal, serta menjalankan tugas dengan keadilan, objektivitas, dan sikap yang tidak berpihak. Politisasi terhadap ASN dan keterlibatan ASN dalam kegiatan politik selama pemilu terus menjadi isu yang muncul pada tahun politik³⁶. Netralitas berfungsi sebagai mekanisme untuk mencegah birokrasi terseret dalam kepentingan politik, sehingga birokrasi mampu menunjukkan sikap tidak memihak secara konsisten, baik secara terselubung maupun secara terang-terangan.

Aparatur Sipil Negara dianggap netral apabila tidak terlibat dalam aktivitas politik praktis³⁷. Kondisi ini menunjukkan bahwa dalam menjalankan tugasnya, ASN berkewajiban menjaga jarak dari tindakan yang dapat ditafsirkan sebagai dukungan kepada partai politik atau calon kepala daerah tertentu. Sikap tersebut menjadi bentuk profesionalisme dan integritas dalam pelaksanaan tugas pelayanan publik.

³⁶ M Fahmi Muwahid, "Pengawasan Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Masa Pemilihan Umum 2024 Pasca Dihapuskannya Komisi Aparatur Sipil Negara Dalam Pengesahan Revisi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara," *Bandung Conference Series Law Studies* 4, no. 1 (2024).h. 20

³⁷ Rizky Alinafiah Mtd, "Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Pada Proses Pemilihan Presiden Tahun 2019 (Studi Di Kelurahan Sipolu-Polu Kec. Panyabungan Kota Kab. Mandailing Natal) Kab Mandailing Natal" (UIN Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padangsidempuan, 2023) h.25

Konsep netralitas birokrasi merujuk pada kondisi ketika pemerintah menjalankan fungsi sebagai penyedia layanan publik tanpa dipengaruhi oleh kekuatan politik. Keberadaan netralitas tersebut berperan penting dalam menjaga efektivitas serta efisiensi pelayanan publik agar tidak terdistorsi oleh kepentingan politik elektoral.

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor-20 Tahun-2023 menegaskan bahwa asas netralitas merupakan salah satu prinsip penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN, yang bermakna bahwa setiap pegawai ASN harus bebas dari pengaruh apa pun dan tidak terikat pada kepentingan pihak mana pun. Meskipun demikian, ASN sering dihadapkan pada dilema antara menjaga netralitas dan memenuhi tuntutan loyalitas kepada atasan, sehingga keterlibatan ASN dalam persoalan politik bukan merupakan fenomena baru dalam penyelenggaraan pemilu, mengingat posisi strategis mereka dalam struktur pemerintahan.

Netralitas Aparatur Sipil Negara memiliki landasan normatif yang bersumber dari berbagai instrumen hukum, baik yang memuat prinsip dasar, kewajiban, maupun bentuk larangan bagi ASN dalam menjalankan fungsi publik. Kerangka regulatif yang menjadi rujukan antara lain meliputi:

1. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, yang memuat pengaturan terbaru mengenai kedudukan, peran, dan perilaku ASN dalam struktur pemerintahan.

2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang mengatur prinsip dasar profesionalitas, integritas, dan kewajiban ASN untuk menjaga netralitas dalam penyelenggaraan negara.
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota, yang menegaskan pembatasan bagi ASN agar tidak terlibat dalam aktivitas politik praktis selama proses pemilihan.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, yang mengatur standar etika, moralitas, serta pedoman sikap yang mencerminkan netralitas.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang memuat konsekuensi dan sanksi terhadap pelanggaran prinsip netralitas oleh ASN.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020, yang mengatur tata kelola manajemen PNS, termasuk kewajiban menjaga profesionalitas dan bebas dari afiliasi politik dalam pelaksanaan tugas.

D. Pengawasan

Istilah pengawasan dalam banyak konteks dihubungkan dengan makna kontrol. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, istilah kontrol dijelaskan sebagai tindakan mengawasi atau memeriksa³⁸. Dengan demikian, kegiatan mengontrol berarti melakukan proses pengawasan sekaligus pemeriksaan terhadap suatu aktivitas. Pengawasan pada dasarnya dilakukan untuk memastikan bahwa suatu kegiatan berlangsung sesuai rencana secara efektif dan efisien. Terdapat dua istilah yang terkait erat dengan konsep pengawasan, yakni "*control*" dan "*supervision*."

Istilah *control* diberikan makna yang berkaitan dengan:

1. pelaksanaan kekuasaan;
2. tindakan untuk mengatur atau memerintah;
3. kemampuan memberikan pengaruh.

Penggunaan istilah *control* mencakup beragam aktivitas seperti pengendalian, pengaturan, penilaian, maupun pengawasan. Sementara itu, istilah *supervision* dipahami sebagai tindakan mengarahkan, mengelola, atau mengawasi suatu kegiatan. Pengertian ini menunjukkan cakupan yang lebih luas karena tidak hanya terbatas pada pemantauan dan pelaporan hasil kegiatan, tetapi juga meliputi tindakan pengendalian berupa penggerakan, perbaikan, dan pelurusan agar kegiatan berjalan menuju arah yang sesuai tujuan. Dengan demikian, *supervision* mengandung fungsi pengawasan sekaligus fungsi pembinaan.

³⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia, "Pusat Bahasa." Departemen Pendidikan Nasional, 2008.h.503

Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa pengawasan merupakan salah satu fungsi organik dalam manajemen. Pengawasan dipahami sebagai proses yang dilakukan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan organisasi terlaksana sesuai rencana, kebijakan, instruksi, serta ketentuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Definisi mengenai pengawasan juga dikemukakan oleh sejumlah ahli.

1. George R. Terry berpendapat bahwa pengawasan merupakan upaya menentukan hasil yang telah diperoleh, mengevaluasi hasil tersebut, dan memastikan bahwa pencapaiannya sesuai perencanaan³⁹. Pandangan ini sejalan dengan pendapat Manullang yang menyatakan bahwa pengawasan merupakan proses untuk menetapkan pekerjaan yang telah dilaksanakan, kemudian melakukan penilaian dan koreksi apabila diperlukan agar pelaksanaan pekerjaan tetap konsisten dengan rencana.
2. Sujamto mendefinisikan pengawasan sebagai seluruh aktivitas yang ditujukan untuk mengetahui dan menilai kondisi sebenarnya dari pelaksanaan suatu tugas atau kegiatan⁴⁰.
3. Muchsan memberikan pengertian bahwa pengawasan merupakan tindakan untuk menilai pelaksanaan tugas secara de facto, dengan tujuan memastikan kesesuaian antara pelaksanaan kegiatan dan ukuran yang telah ditentukan

³⁹ Angger Sigit Pramukti; Meylani Chahyaningsih,, "Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara," 2016 h.18

⁴⁰ Amelia Ayu Paramitha et al., *Hukum Administrasi Negara* (Sada Kurnia Pustaka, 2023) h.53

- sebelumnya⁴¹. Muchsan menyebutkan beberapa unsur yang diperlukan dalam pelaksanaan pengawasan, yakni adanya kewenangan yang jelas bagi aparat pengawas, keberadaan rencana yang matang sebagai alat uji pelaksanaan tugas, kemampuan melakukan pengawasan terhadap kegiatan yang sedang berjalan maupun hasil yang dicapai, penyusunan evaluasi akhir yang membandingkan pencapaian dengan rencana semula, serta tindak lanjut pengawasan baik secara administratif maupun yuridis.
4. Maman Ukas menjelaskan bahwa pengawasan merupakan suatu proses untuk memantau, mengukur, serta melakukan perbaikan apabila diperlukan agar pelaksanaan pekerjaan dapat berjalan sesuai tujuan yang ditetapkan.

E. *Siyasah Dusturiyah*

Siyasah dusturiyah dipahami sebagai salah satu disiplin dalam fiqh siyasah yang menelaah tata aturan bernegara serta prinsip dasar yang melandasi pembentukan perangkat hukum⁴². Bidang kajian ini mencakup analisis mengenai konstitusi sebagai dokumen hukum tertinggi, proses historis kemunculan perundang-undangan, mekanisme legislasi, serta keberadaan lembaga demokrasi dan prinsip syura sebagai fondasi penyelenggaraan pemerintahanv. Selain itu, *siyasah dusturiyah* menjelaskan konsep negara hukum dalam perspektif Islam, termasuk hubungan timbal

⁴¹ Sirajuddin, Didik Sukriono, and Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Keterbukaan Informasi Dan Partisipasi* (Malang: Setara Press, 2011).h.46.

⁴² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Kencana, 2016),h.30

balik antara pemimpin dan rakyat serta kewajiban negara dalam menjamin hak warga.

Secara etimologis, istilah *dusturiyah* bersumber dari kata *dustūr* yang berasal dari bahasa Persia, yang merujuk pada figur yang memiliki otoritas dalam bidang keagamaan maupun urusan pemerintahan. Istilah ini kemudian dipahami sebagai prinsip dasar yang menjadi pondasi bagi sistem ketatanegaraan. Dalam bahasa Inggris, *dustūr* dipadankan dengan istilah *constitution*, yang berarti undang-undang dasar atau aturan fundamental negara.

Secara khusus, *siyasah dusturiyah* memusatkan kajian pada hubungan antara otoritas politik, masyarakat, dan lembaga negara yang menjalankan fungsi pemerintahan⁴³. Fokus utamanya adalah bagaimana struktur ketatanegaraan mampu memenuhi kebutuhan publik dan mewujudkan kemaslahatan umum berdasarkan prinsip-prinsip *syariah*. Dengan demikian, *siyasah dusturiyah* menjadi bagian dari *fiqh siyasah* yang mengkaji aspek konstitusional, perangkat legislasi, lembaga demokrasi, serta prinsip musyawarah (*syura*) sebagai elemen penting tata pemerintahan.

Dalam perspektif ini, hubungan antara pemimpin dan rakyat dipandang sebagai inti penyelenggaraan pemerintahan. Oleh sebab itu, ruang lingkup *fiqh Siyasah dusturiyah* berkaitan erat dengan pengaturan sistem politik, pembuatan peraturan, dan

⁴³ Siti Norhafidzoh and Siti Qomariyah, "Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Demak Tahun 2020 Prespektif Fikih Siyasah", *Manabia: Journal of Constitutional Law* 2, no. 01 (2022).h.17

kebijakan kenegaraan yang disesuaikan dengan prinsip syariah serta berorientasi pada kemaslahatan umat (*al-Maslahah al-'Ammah*). Pengaturan ini diarahkan agar mekanisme pemerintahan berjalan adil, efektif, dan sesuai tujuan syariat Islam.

Dalam pembahasan *siyasah dusturiyah*, isu yang dikaji umumnya berkaitan dengan hubungan antara pemimpin dan rakyat serta peranan lembaga-lembaga yang berfungsi di tengah masyarakat. Oleh karena itu, *fiqh siyasah dusturiyah* sering difokuskan pada aspek pengaturan dan perundang-undangan yang berkaitan dengan urusan kenegaraan. Pengaturan tersebut harus disesuaikan dengan prinsip-prinsip keagamaan dan diarahkan untuk mencapai kemaslahatan sekaligus memenuhi kebutuhan hidup manusia.

Fiqh siyasah dusturiyah dibangun atas lima sumber utama yang menjadi dasar perumusan prinsip ketatanegaraan dalam tradisi hukum Islam. Sumber-sumber tersebut mencakup:

1. Al-Qur'an al-Karim, yang memuat petunjuk normatif mengenai kehidupan sosial, prinsip-prinsip umum (*al-kulliyat*), serta nilai fundamental yang menjadi pijakan dalam merumuskan tata kelola kehidupan bernegara. Ayat-ayat yang mengatur keadilan, amanah, musyawarah, dan kesejahteraan dijadikan rujukan dalam penyusunan prinsip ketatanegaraan.
2. Hadis, yang memberikan gambaran mengenai praktik kepemimpinan Rasulullah dan implementasi hukum dalam masyarakat. Pemanfaatan hadis sebagai sumber memerlukan kajian konteks, sanad, serta kondisi sosial pada masa pewahyuan, mengingat aspek teknis penyelenggaraan

pemerintahan dapat mengalami perubahan. Kaidah fikih yang menegaskan bahwa fatwa dapat berubah sesuai waktu, tempat, situasi, adat, dan tujuan menjadi landasan dalam memahami dinamika tersebut.

3. Kebijakan Khulafaur Rasyidin, yang dianggap sebagai praktik pemerintahan ideal pada masa awal Islam. Meskipun terdapat variasi pendekatan di antara masing-masing khalifah, keseluruhan kebijakan diarahkan untuk menjaga kemaslahatan umum dan stabilitas pemerintahan.
4. Ijtihad ulama, yang menghasilkan prinsip-prinsip universal, termasuk konsep *al-Maqasid al-Sittah*, yaitu perlindungan terhadap agama (*hifz al-din*), jiwa (*hifz al-nafs*), akal (*hifz al-'aql*), harta (*hifz al-mal*), keturunan (*hifz al-nasl*), dan kemaslahatan umat (*hifz al-ummah*). Prinsip ini menjadi tolok ukur dalam merumuskan kebijakan kenegaraan yang sejalan dengan tujuan syariat.
5. Adat istiadat, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan Al-Qur'an dan Hadis. Kebiasaan masyarakat yang selaras dengan nilai-nilai Islam dapat dijadikan pertimbangan dalam penyusunan hukum atau regulasi kenegaraan, karena adat sering kali mencerminkan kebutuhan sosial yang nyata.

Pada akhirnya, *siyash dusturiyah* dapat dipahami sebagai ilmu yang membahas politik pemerintahan dalam perspektif ketatanegaraan Islam⁴⁴. Kajian ini meliputi berbagai aspek struktural dan fungsional negara yang berlandaskan dalil-dalil umum Al-Qur'an dan Hadis serta diarahkan untuk merealisasikan tujuan syariat Islam (*maqasid al-syari'ah*) dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara.

⁴⁴ Iqbal, *Fiqh Siyash Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*.h.15