

BAB III

PEMBENTUKAN DAN PENGATURAN PERATURAN DAERAH

D. Arti Penting Peraturan Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Teori Perundang-undangan Indonesia menunjuk kepada kekhususan teori perundang-undangan yang menjadi pokok uraian, sehingga yang dimaksudkan ialah bagian, segi atau sisi ilmu pengetahuan perundang-undangan yang objek materialnya ialah perundang-undangan Indonesia, khususnya beberapa pemahaman dasarnya.⁵¹ Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu Daerah yang berwenang mengatur dan mengurus Rumah Tangganya sendiri adalah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah. Hak untuk menetapkan Peraturan Daerah tersebut disebut hak legislatif Daerah.

Peraturan Daerah adalah Peraturan Gubernur dan/atau Peraturan Bupati/Walikota yang ditetapkan Kepala Daerah atas persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah sebagaimana yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk dapat menetapkan suatu Peraturan Daerah harus terlebih dahulu harus dibuat rancangan Peraturan Daerah tersebut yang diusulkan oleh Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁵¹ A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia (Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman)*, disampaikan dalam Pidato pada upacara pengukuhan jabatan Guru Besar tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta, 25 April 1992, hlm. 3-4.

Kemudian untuk membuat Rancangan Peraturan Daerah yang baik merupakan pekerjaan yang sulit, mereka yang telah bekerja dalam bidang perencanaan, Peraturan Daerah pasti mengalami kesulitan dalam membuat rancangan Peraturan Daerah tersebut seperti yang dikemukakan Suwarjati Hartono bahwa: Menciptakan Undang-undang itu bukanlah merupakan pekerjaan yang amatiritis yang dapat dilakukan oleh setiap orang (bahwa tidak dapat dilakukan oleh setiap sarjana hukum) terbukti dari ganti bergantinya dan susul menyusulnya Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang lain, yang (tambahan lagi) biasanya dinyatakan surut karena hal-hal di atas itu kita tidak perlu heran, bahwa tidak setiap orang yang ditugaskan untuk merancang Peraturan Daerah, dapat memenuhi tugas itu dengan hasil yang cukup memuaskan.⁵²

Untuk membuat Peraturan Daerah yang baik, dikehendaki yang membuat mencari dan menemukan intisarinnya dari beberapa kumpulan Fakta-Fakta yang sudah tumbuh sejak lama menuangkannya didalam bentuk Peraturan yang singkat tetapi jelas. Isi Peraturan Daerah dituangkan dalam suatu bentuk dan dengan bahasa yang sopan, baik dan mudah dipahami oleh semua orang dan disusun secara sistematis.

Ada beberapa asas-asas perundang-undangan yang perlu diperhatikan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu:⁵³

⁵² Irawan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm.2.

⁵³ Hassan Suryono, *Kenegaraan Perundang-Undangan: Perspektif Sosiologis Normatif dalam Teori dan Praktek*, UNS Press, Surakarta, 2005, hlm. 130.

- a. *Lex specialis derogate lex generalis*, yaitu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Maksud asas ini bahwa terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang memperlakukan peristiwa itu, walaupun untuk peristiwa khusus tersebut dapat pula diberlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa yang lebih luas atau lebih umum yang dapat juga mencakup peristiwa khusus tersebut.
- b. *Lex posteriori derogate lex priori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dahulu. Maksud asas ini adalah, bahwa undang-undang yang lebih dahulu berlaku jika ada undang-undang yang baru (yang berlaku belakangan) yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna dan tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama tersebut.
- c. *Lex superiori derogat lex inferior*, yaitu peraturan perundang-undangan yang tinggi didahulukan derajatnya daripada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Maksudnya undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi memiliki kedudukan yang lebih tinggi pula. Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam Undang Undang Dasar 1945, UUD 1945 adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tertinggi yang menjadi dasar dan sumber semua peraturan perundang-undangan lainnya.
- d. *Lex dura secta mente scripta*, yaitu peraturan perundang-undangan itu keras, tetapi sudah ditentukan demikian
- e. *Lex nimum cogit ad impossibilia*, yaitu undang-undang tidak memaksa seorangpun untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin atau tidak masuk akal untuk dilakukan.
- f. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Berbeda dengan UUDS 1950 yang secara tegas memuat asas ini, dalam UUD 1945 tidak terdapat satu pasalpun yang memuat asas ini.
- g. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pelestarian ataupun pembaharuan. Agar supaya Undang-undang tersebut tidak hanya sekedar huruf mati, maka perlu diperhatikan syarat-syarat tertentu antara lain:
 - 1) Keterbukaan dalam proses pembuatannya
 - 2) Pemberian kesempatan pada warga masyarakat untuk berpartisipasi.

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-

undangan yang patut (*beginselen van behoorlijk rcgelgeving*), yaitu asas formal dan asas material. Asas-asas formal meliputi:⁵⁴

- a. Asas tujuan jelas (*het beginsel van duideijke doelstellin*)
Ketepatan letak peraturan, tujuan khusus peraturan yang akan dibentuk, dan juga tujuan bagian-bagian dari peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.
- h. Asas lembaga yang tepat (*het beginsel van het juiste orgaan*)
Asas perlunya pengaturan timbul karena selalu ada alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan ini merupakan alternatif lain dalam pengaturan.
- i. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheid beginsel*)
Asas yang bisa melakukan pengaturan dalam sebuah peraturan yang akan ditegakkan agar bisa berjalan sesuai dengan tujuannya.
- j. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoorbaarheid*)
Asas yang menghendaki suatu peraturan dapat ditegakkan. Tidak akan ada gunanya merumuskan berbagai macam aturan dalam berbagai norma jika pada akhirnya norma tersebut tidak dapat ditegakkan. Salah satu penegakan tersebut melalui penjatuhan sanksi tegas terhadap pelanggar peraturan.
- k. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*)
Adanya kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Asas-asas material meliputi:⁵⁵

- a. Asas kejelasan terminologi dan sistematika (*het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).
Asas terminologi lebih tepat jika dimasukkan ke dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, karena asas ini lebih menekankan kepada teknik merancang kata-kata, struktur dan susunan peraturan sehingga pada akhirnya membentuk norma yang mengikat.

⁵⁴ <http://rechtboy.wordpress.com/2008/03/25/pembentukan-peraturan-desa/>, diakses 10 Maret 2009.

⁵⁵ Pasal 5 dan penjelasannya, UU No 10 Tahun 2004.

- b. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali (*het beginsel van den kenbaarheid*)
Asas dapat dikenali sangat penting artinya terutama bagi peraturan perundang-undangan yang membebani masyarakat dengan berbagai kewajiban. Apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui setiap orang, terlebih bagi orang yang berkepentingan, maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.
- c. Asas persamaan (*het rechts gelijkheids beginsel*)
Asas ini mendasari bahwa tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*)
Asas kepastian hukum merupakan asas yang mendasar, karena merupakan salah satu sendi negara berdasarkan atas hukum. Oleh karena itu, setiap peraturan yang dibentuk harus jelas. Tidak dapat merumuskan pemberlakuan surut suatu norma hukum (retroaktif), apabila yang bersifat pembebanan (seperti, pajak, retribusi) karena bertentangan dengan asas kepastian hukum. Pengecualian terhadap norma yang bersifat retroaktif dapat dilakukan tetapi harus sangat hati-hati, jelas dan transparan.
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individueelerechtsbedeling*)
Asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan atau Perda dapat juga memberikan jalan keluar selain bagi masalah-masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus. Asas ini sebaiknya diletakkan pada pihak-pihak yang melaksanakan/menegaskan peraturan perundang-undangan tetapi dengan petunjuk-petunjuk yang jelas dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan itu sendiri.

Untuk mengetahui suatu peraturan itu mengandung norma atau bukan dapat dilihat variable masing-masing dalam perannya yang terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (dan benar) sesuai dengan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 5 UU Nomor 10 Tahun 2004 menentukan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:⁵⁶

(1) Kejelasan tujuan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus ada 4 Ketentuan Pasal 15 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

(2) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat

Dimaksud dengan asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

(3) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan

Dimaksud dengan asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan

(4) Dasar dilaksanakan

Dimaksud dengan asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

(5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan

Dimaksud dengan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara

(6) Kejelasan rumusan

Dimaksud dengan kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan atau terminology

⁵⁶ Hassan Suryono, *op.cit.*, hlm. 167-168.

serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

(7) Keterbukaan

Dimaksud asas keterbukaan adalah bahwa alam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas yang sangat terkait dengan ketiga variabel di atas adalah asas “kesesuaian antara jenis dan materi muatan”, “dapat dilaksanakan” dan “kejelasan rumusan”. Jika ketiga asas ini dipenuhi dengan memperhatikan ketiga indikator tersebut, setidaknya-tidaknya peraturan yang dibentuk oleh pembentuk peraturan perundang-undangan akan mudah dilaksanakan dan ditegakkan.

Menurut Pasal 137 dan Pasal 138 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Selanjutnya dalam materi muatan Peraturan Daerah mengandung asas:

1. Pengayoman;
2. Kemanusiaan;
3. Kebangsaan;

4. Kekeluargaan;
5. Kenusantaraan;
6. Bhineka tunggal ika;
7. Keadilan;
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
9. Ketertiban dan kepastian hukum;
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan;

Pada setiap pembentukan Peraturan Daerah, serta produk hukum lainnya harus memperhatikan Asas-asas tersebut, yang telah merupakan kaedah. Adapun prinsip-prinsip yang dapat dijadikan sebagai landasan/kaedah pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat Daerah adalah sebagai berikut:⁵⁷

a. Landasan Yuridis

Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan Peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Daerah), karena akan menunjukkan:

- 1) Keharusan adanya kewenangan dari pembuat dari pembuat produk-produk hukum.
- 2) Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur.
- 3) Keharusan mengikuti tata cara tertentu.
- 4) Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- 5) Produk-produk hukum yang dibuat untuk umum dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.

b. Landasan Sosiologis

Dasar sosiologis artinya, mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam suatu masyarakat industri, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi.

c. Landasan Filosofis

Dasar filosofis berkaitan dengan "*rechtsidee*" dimana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum atau *rechtsidee* tersebut tumbuh dari system nilai

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 24.

mereka mengenai baik atau buruk, pandangan terhadap hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, kedudukan wanita dan sebagainya. Semuanya itu bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan system nilai tersebut baik sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau perundang-undangan (termasuk peraturan daerah), tetapi ada kalanya system nilai tersebut telah terangkul dalam baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin resmi.

E. Pembentukan Peraturan Daerah

Materi muatan Peraturan perundang-undangan merupakan materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan dimana materi yang dimuat harus sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam ilmu peraturan perundang-undangan, ada berbagai tingkatan yaitu semakin tinggi tingkat peraturan, semakin meningkat pula keabstrakannya. Sebaliknya, semakin rendah tingkat peraturan, semakin meningkat pula kekonkritannya. Kesimpulan sementara adalah apabila peraturan yang paling rendah, penormannya masih bersifat abstrak, maka peraturan tersebut kemungkinan besar tidak dapat dilaksanakan atau ditegakkan secara langsung ini di karenakan masih perlu adanya peraturan pelaksanaan atau petunjuk dari pelaksanaan tersebut. Undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan daerah, dapat dilaksanakan secara bertahap, dengan catatan bahwa materi muatan undang-undang disesuaikan lagi dengan macam undang-undang itu sendiri.⁵⁸

⁵⁸ Progo Nurdjuman, *Penyusunan Perda, Proses dan Permasalahannya*, Makalah, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 12.

Secara teoritik, tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *stufenbau des recht atau the hierarchy of law* yang berintikan bahwa kaidah hokum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Untuk lebih memahami teori *stufenbeau des recht* harus dihubungkan dengan ajaran kelsen yang lain yaitu *reine rechtslehre atau the pure theory of law* (teori murni tentang hukum) dan bahwa hukum itu tidak lain “*command of sovereign*” kehendak yang kuasa.⁵⁹

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan/pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu⁶⁰ :

- a. Bahwa penyusunan atau pembentukan terhadap suatu bentuk peraturan perundang-undangan adalah merupakan persoalan ilmu. Oleh sebab itu maka pembentuk peraturan perundang-undangan harus mengetahui secara teliti hubungan-hubungan yang akan diatur serta sistematika muatan.
- b. Bahwa suatu peraturan perundang-undangan itu umumnya dibuat untuk waktu yang tidak pendek serta akan diberlakukan terhadap *public* atau masyarakat atau lingkungan tertentu yang kondisinya heterogen. Oleh sebab itu disamping peraturan perundang-undangan harus mempunyai kepastian hukum tetapi juga harus bersifat feksibel.

Kekuatan berlakunya peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi kekuatan yuridis, sosiologis dan filosofis sebagai syarat untuk berlaku atau untuk mempunyai kekuatan berlaku.⁶¹

- a. Kekuatan berlaku yuridis (*juridische geltung*)
Peraturan perundang-undangan memiliki kekuatan berlaku yuridis apabila persyaratan formil terbentuknya peraturan perundang-undangan itu sudah terpenuhi. Hans Kelsen berpendapat bahwa kaidah hokum mempunyai

⁵⁹ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 201-202.

⁶⁰ Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 166.

⁶¹ Bastian Tafal, *Pokok-Pokok Tata Hukum di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm.139-139.

kekuatan berlaku apabila penetapannya didasarkan atas kaidah yang lebih tinggi tingkatannya.

b. Kekuatan berlaku sosiologis (*soziologische geltung*)

Di sini artinya adalah efektifitas atau hasil guna kaidah hukum di dalam kehidupan bersama. Maksudnya, berlakunya atau diterimanya kaidah hukum didalam masyarakat itu lepas dari kenyataan apakah peraturan itu terbentuk menurut persyaratan formil atau tidak. Jadi disini berlakunya hukum merupakan kenyataan di dalam masyarakat.

c. Kekuatan berlaku filosofis (*filosofische geltung*)

Hukum mempunyai kekuatan berlaku filosofis apabila kaidah hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disebutkan beberapa pengertian sumber hukum positif di Indonesia, yaitu, Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.⁶² Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.⁶³

Proses pembentukan Peraturan Daerah dimulai dengan mempersiapkan rancangan Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah itu dapat berasal dari Kepala Daerah dan dapat berasal dari prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam Negara berdasarkan demokrasi prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah sangat diperlukan dan perlu dipertahankan supaya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melaksanakan fungsinya sebagai wahana untuk melaksanakan Demokrasi, sehingga dengan demikian prakarsa untuk mengatur suatu hal atau materi Peraturan Daerah tidak

⁶² Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 1 angka 3.

⁶³ *Ibid*, angka 4.

saja tergantung pada Kepala Daerah, melainkan prakarsa itu datang dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Wakil Rakyat yang membawakan Aspirasi Rakyat yang diwakilinya.

Proses pembuatan Peraturan Daerah adalah sebagai berikut:⁶⁴

- a. Adanya instruksi/petunjuk dari presiden, menteri, atau dalam bentuk surat edaran yang ditujukan kepada Kepala Daerah atau Pemerintah Daerah, yaitu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Instruksi/petunjuk tersebut sebagai Dasar Hukum atas pertimbangan untuk dibuatnya suatu Peraturan Daerah.
- b. Adanya petunjuk/pengarahan/disposisi Kepala Daerah, atas usul suatu instansi lain di Daerah yang menyangkut kewenangan pembuatan suatu Peraturan Daerah.
- c. Adanya inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka pembuatan suatu Peraturan Daerah.
- d. Adanya instruksi/petunjuk/penugasan dari pembuatan Peraturan Daerah atau Kepala Daerah yang ditujukan kepada suatu Dinas/Sekretariat Daerah.

Pada penyusunan suatu Rancangan Peraturan Daerah diperlukan adanya proses penyimpanan bahan yang melalui beberapa tahapan-tahapan sebagai berikut:⁶⁵

- a. Ditugaskan kepada instansi dan Sekretariat Daerah atau Dinas yang bersangkutan dengan kewenangan atas materi atau naskah Peraturannya menurut pemikiran dari instansi Dinas/Badan yang bersangkutan berikut penyediaan bahan berupa peraturan perundang-undangan dan surat-surat dengan menyiapkan materi-materi rancangan tersebut.
- b. Penyiapan terakhir sebelum diajukan kepada Kepala Daerah hendaknya dikonsultasikan kepada bagian hukum untuk mengadakan penelitian dan penyempurnaan terhadap konsep dari instansi/Dinas/Badan tersebut dengan memperhatikan nilai-nilai hukum dari materi yang akan diatur serta memperhatikan Tata Bahasa Peraturan perundang-undangan maupun kaidah Bahasa Indonesia yang baik dan benar.
- c. Setiap pengajuan kepada Kepala Daerah harus melalui Sekretariat Daerah untuk mengadakan penelitian terakhir terhadap naskah yang diajukan

⁶⁴ Soenobo Wirjosoegito, *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 37.

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 38.

melalui bagian hukum tersebut dihubungkan dengan kebijaksanaan Kepala Daerah yang menyangkut materi Peraturan Daerah yang akan diajukan.

- d. Setelah konsep disetujui Kepala Daerah segera disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk diacarakan dalam Sidang Pleno berikutnya, tahap penyelesaian ditingkat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus tunduk dan mengikuti Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berlaku, yaitu Sidang Pleno, Sidang Komisi/Panitia Khusus, setelah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka dikeluarkan keputusan dan kemudian disampaikan kepada Kepala Daerah untuk disetujui bersama-sama.

Seperti diketahui bahwa penyusunan Rancangan Peraturan Daerah itu ditempuh melalui beberapa tahap, yaitu:⁶⁶

- a. Tahap Persiapan

Tahap persiapan ini berisikan pemberitahuan tentang penyusunan pola Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh instansi yang mengusulkan baik dilingkungan dan Sekretariat Daerah, beserta bawahan-bawahan untuk penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, yang diketahui dengan alasan atau pertimbangan-pertimbangan dari segi teknis yuridis maupun dari segi ekonomi tentang maksud penyusunan Rancangan Peraturan Daerah.

Atas dasar surat pemberitahuan tersebut, bagian hukum Sekretariat Daerah mengadakan pengkajian dan memberikan petunjuk seperlunya untuk menindak lanjuti atas penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Selanjutnya di dalam penyusunan pra Rancangan Peraturan Daerah itu sebelumnya telah mendapat koreksi atau petunjuk penelitian awal oleh bagian hukum Sekretariat Daerah dengan instansi terkait agar nantinya Rancangan Peraturan Daerah sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku baik mengenai rumusan materi maupun teknis penyusunan.

- b. Tahap Prakarsa

Pengajuan prakarsa penyusunan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disusun tersebut, oleh bagian hukum Sekretariat Daerah mengajukan laporan tentang penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tersebut disertai alasan dan latar belakang untuk dimohonkan persetujuan kepada Kepala Daerah.

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 41.

Apabila materi susulan dapat diterima, maka Kepala Daerah memberikan persetujuan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dengan tim dinas atau instansi terkait mengadakan koordinasi untuk merumuskan materi yang akan diatur.

c. Tahap Pembahasan

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh tim antar dinas/instansi terkait untuk membahas pra Rancangan Peraturan Daerah yang sebelumnya telah di teliti oleh bagian hukum Sekretariat Daerah.

Sebelum Rancangan Peraturan Daerah yang telah di sepakati itu diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dibahas, terlebih dahulu dikonsultasikan dengan dinas atau lembaga terkait yang sifatnya teknis kemudian setelah Rancangan Peraturan Daerah siap, diajukan kepersidangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk diacarakan sesuai dengan jadwal sidang yang ada menurut Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berlaku.

Kemudian Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditandatangani oleh Kepala Daerah dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Peraturan Daerah yang telah ditandatangani tersebut kemudian diberi Nomor, Tahun serta Tanggal penetapan oleh bagian hukum Sekretariat Daerah. Tanggal Penetapan Peraturan Daerah adalah pada saat peraturan itu ditandatangani oleh Kepala Daerah dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Daerah yang telah ditandatangani oleh Kepala Daerah dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus diundangkan dalam Lembaran Daerah agar mempunyai hukum dan mengikat kepada semua pihak.

Pengundangan didalam Lembaran Daerah sangat penting untuk memenuhi formalitas Hukum agar memiliki aspek Publikasi serta keperluan Dokumentasi dan mempermudah mencari peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan. Pengundangan tersebut dilakukan oleh Sekretariat Daerah.

Beberapa hal pokok yang perlu diperhatikan dalam rangka penyusunan suatu Rancangan Peraturan Daerah adalah sebagai berikut:⁶⁷

- a. Kewenangan menetapkan Peraturan Daerah ada pada Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- b. Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan Peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah yang lebih tingkatannya.
- c. Peraturan Daerah tidak boleh mengatur suatu hal yang telah diatur oleh Peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
- d. Peraturan Daerah juga boleh mengatur suatu hal yang termasuk urusan Rumah Tangga Daerah tingkat atas atau bawahannya.
- e. Peraturan Daerah diundangkan dengan menetapkan dalam Lembaran Daerah.
- f. Peraturan Daerah mempunyai kekuatan hukum yang mengikat setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah.
- g. Pengaturan Daerah yang tidak memerlukan pengesahan mulai berlaku pada tanggal yang telah ditentukan dalam Peraturan Daerah.
- h. Peraturan Daerah yang memerlukan pengesahan mulai berlaku pada tanggal pengundangan atau pada pada tanggal yang ditentukan pada eraturan Daerah.
- i. Dengan Peraturan Daerah dapat menunjukan pegawai-pegawai daerah yang diberti tugas untuk melakukan penyelidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan-ketebtuan Peraturan Daerah.

Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) tidak mengatur atau menetapkan tentang jenis peraturan perundang-undangan yang disebut Peraturan Daerah. Dalam Pasal 18 UUD 1945 hanya dirumuskan bahwa, Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.⁶⁸

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 83.

⁶⁸ UUD 1945 (sebelum perubahan) Ps. 18.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 18 UUD 1945 tersebut dibentuklah berbagai undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yang mengatur juga di dalamnya tentang kewenangan Pemerintah Daerah untuk membentuk dan menetapkan Peraturan Daerah, dengan demikian kewenangan pembentukan suatu Peraturan Daerah merupakan kewenangan atribusi yang berasal dari undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah.

Hal ini dapat dilihat antara lain dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, khususnya pasal 38, yang menyatakan bahwa Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Daerah menetapkan Peraturan Daerah.⁶⁹ Setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan Perubahan yang Kedua terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dalam Sidang Paripurna yang diselenggarakan pada tanggal 18 Agustus 2000, rumusan Pasal 18 UUD 1945 yang lama kemudian diubah menjadi 7 (tujuh) ayat, dan pengaturan tentang Peraturan Daerah tertuang secara tegas dalam Pasal 18 ayat (6) yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”⁷⁰. Dalam Sidang Paripurna MPR, yang menetapkan Perubahan Kedua UUD 1945 tersebut, ditetapkan pula Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Selain menetapkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tersebut, Sidang Paripurna MPR juga menetapkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan

⁶⁹ Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 5 Tahun 1974, Pasal 38.

⁷⁰ UUD 1945 (sesudah Perubahan), Pasal 18.

Peraturan Perundang-undangan. Dalam Ketetapan MPR tersebut mulai ditetapkan secara tegas tentang jenis peraturan perundang-undangan di Tingkat Daerah, yang disebut dengan Peraturan Daerah. Walaupun dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 (sesudah Perubahan) dan dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 telah dirumuskan secara tegas bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, namun kedudukannya masih menjadi perdebatan.

Adanya kesimpangsiuran tentang hierarki peraturan perundang-undangan tersebut kemudian memicu suatu keinginan Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk suatu Rancangan Undang-Undang yang mengatur tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sebenarnya, RUU tentang Tata Cara Pembentukan Undang-undang tersebut merupakan suatu rancangan undang-undang yang telah diinginkan sejak lama sebagai pengganti *Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie* yang disingkat *Wet AB*, (Stb. 1847:23) Selain itu, sejalan dengan perubahan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tidak lagi mempunyai kewenangan menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, yang biasanya dirumuskan dalam Ketetapan MPR, terdapat pula sejumlah ketentuan yang langsung maupun tidak langsung mengamanatkan pembentukan Undang-undang yang mengatur tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu : Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan Kedua), Pasal 22 A, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undang Pasal 6, Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan Keempat) Pasal I, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 Pasal 4 butir 4.

Dengan adanya berbagai ketentuan yang mengamanatkan adanya suatu undang-undang yang mengatur tentang tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, maka setelah melalui pembahasan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, pada tanggal 24 Mei 2004 telah dilakukan persetujuan bersama terhadap RUU tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan kemudian telah disahkan dan diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Definisi lain tentang Perda berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah⁷¹ adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten/Kota⁷². Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah⁷³.

⁷¹ UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷² Pasal 1 angka 10 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷³ Pasal 136 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Walaupun Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum Perubahan), dan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tidak menetapkan Peraturan Daerah didalamnya, namun sejak berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 eksistensi Peraturan Daerah telah diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengikat umum, bahkan Peraturan Daerah selalu diakui keberadaannya di dalam sistem hukum di Indonesia. Pengakuan tersebut dapat dilihat dari beberapa pendapat ahli sebagai berikut:

- a. Irawan Soejito menyatakan bahwa salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu Daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah⁷⁴.
- b. Amiroeddin Syarif menyatakan bahwa Peraturan daerah dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, yaitu mengatur segala sesuatunya tentang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan terhadap masyarakat⁷⁵.
- c. Bagir Manan menyatakan bahwa Peraturan daerah adalah nama peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang ditetapkan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan daerah merupakan salah satu ciri yang menunjukkan bahwa pemerintah tingkat daerah tersebut adalah satuan pemerintahan otonom berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri⁷⁶.
- d. A. Hamid S Attamimi menyatakan bahwa dalam tata susunan peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia, Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang terletak dibawah peraturan perundang-undangan di tingkat Pusat (dalam hal ini kedudukannya di bawah Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen).⁷⁷

⁷⁴ Irawan Soejitno, *Teknik Membuat Paraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1999, hlm. 1.

⁷⁵ Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 61.

⁷⁶ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm. 59-60.

⁷⁷ A. Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I - Pelita IV*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 289-290.

Dari keempat pendapat tersebut terlihat bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah di Tingkat Daerah, untuk melaksanakan otonomi daerah, dan penyelenggaraan otonomi daerah tentunya tidak akan berdiri sendiri tanpa adanya Pemerintahan di Tingkat Pusat.

Sesuai ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati/Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan. Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyajian satu materi Perda.⁷⁸

F. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah

⁷⁸ Ketentuan Pasal 15 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1. Pengertian Pengawasan

Seluruh definisi tentang pengawasan yang diberikan oleh para sarjana bermacam-macam rumusannya, walaupun pada umumnya definisi tersebut tidak banyak berbeda. Istilah pengawasan dalam bahasa Indonesia adalah berasal dari kata awas, sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja, dalam arti melihat sesuatu dengan seksama. Tidak ada kegiatan lain di luar itu, kecuali melaporkan hasil kegiatan mengawasi tersebut.

Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dalam istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas dari pada pengawasan. Dikalangan para ahli atau para sarjana telah disamakan istilah *controlling* ini dengan pengawasan, jadi pengawasan adalah termasuk juga pengendalian. Pengendalian berasal dari kata kendali, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar.⁷⁹

Dalam praktek sehari-hari istilah *controlling* sama dengan istilah pengawasan dan istilah pengawasan telah mengandung pengertian luas, yakni tidak hanya bersifat melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan pengawasan, tetapi juga mengandung pengendalian dalam arti, menggerakkan, memperbaiki dan dan meluruskan sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan.⁸⁰

⁷⁹ Wirancarita, *Kamus Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1996, hlm. 256.

⁸⁰ Victor Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993, hlm. 18.

Menurut Victor Situmorang pengawasan merupakan setiap usaha dan tindakan dalam rangka mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.⁸¹ Sarwoto memberikan definisi tentang pengawasan sebagai kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau dikehendaki.⁸²

Secara eksplisit subyek yang melaksanakan pengawasan atau memiliki fungsi pengawasan, yaitu manajer sebagai standart atau tolok ukur adalah rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki. Inti dari definisi yang diberikan Sarwoto tersebut, bahwa kegiatan manajer yang mengusahakan, jadi tidak hanya melalui pengamatan saja, tetapi dapat pula dengan cara lain. Tujuan pengawasan menurut definisi tersebut, yaitu mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana.

Siagian memberikan definisi pengawasan sebagai proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.⁸³ Definisi menurut Siagian tersebut terdapat dua bagian yang satu sama lain kurang begitu serasi pertaliannya. Ciri yang penting dari definisi ini hanya dapat diterapkan bagi pengawasan terhadap pekerjaan-pekerjaan yang sedang berjalan, tidak dapat diterapkan untuk pekerjaan-pekerjaan yang sudah selesai dilaksanakan.

⁸¹ *Ibid*, hlm. 21.

⁸² Sarwoto, *Dasar-Dasar Organisasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 93.

⁸³ Siagian, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1990, hlm. 107.

Definisi pengawasan yang lain juga diberikan oleh Soekarno yang memberikan definisi pengawasan sebagai suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang harus dikerjakan dan apa yang harus diselenggarakan sejalan dengan rencana.⁸⁴ Manullang memberikan definisi pengawasan sebagai suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.⁸⁵

Rumusan pengertian pengawasan yang cukup menarik diberikan oleh Suyamto yang mengatakan bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Wujud pengawasan menurut definisi yang diberikan Suyamto adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanyalah terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditentukan sebelumnya.

Di samping definisi dari para sarjana di Indonesia, definisi tentang pengawasan diutarakan pula oleh beberapa sarjana dari negara Barat seperti yang dikemukakan George Terry, pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana. Henry Fayol mengatakan bahwa definisi pengawasan yakni terdiri

⁸⁴ Soekarno, *Dasar-Dasar Manajemen*, Miswar, Jakarta, 1986, hlm. 107.

⁸⁵ Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987, hlm. 136.

dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan.⁸⁶

Dari beberapa definisi tentang pengawasan yang telah dikemukakan tersebut, pada dasarnya pengawasan mempunyai dua bagian, pertama menggambarkan wujud dari kegiatan pengawasan dan kedua menggambarkan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai oleh pengawasan tersebut.

Untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut:⁸⁷

- 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 yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta mencocokkan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya.
- d. Selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.

2. Maksud dan Tujuan Pengawasan

Dalam rangka pelaksanaan pekerjaan dan untuk mencapai tujuan dari pemerintah yang telah direncanakan, maka perlu adanya pengawasan karena dengan pengawasan tersebut serta tujuan yang akan dicapai yang dapat dilihat dengan berpedoman rencana yang telah ditetapkan terlebih dahulu oleh pemerintah sendiri.

⁸⁶ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Daerah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 37.

⁸⁷ Victor Situmorang, *op,cit*, hlm. 21.

Dapat dikatakan bahwa pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam pelaksanaan pekerjaan dan tugas pemerintahan, sehingga pengawasan diadakan dengan maksud untuk:⁸⁸

- a. Mengetahui jalannya pekerjaan apakah lancar atau tidak.
- b. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru.
- c. Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan.
- d. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program seperti yang telah ditentukan dalam rencana. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam rencana.

Menurut Leonard White, maksud pengawasan adalah:⁸⁹

- a. Untuk menjamin bahwa kekuasaan itu digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan dari rakyat.
- b. Untuk melindungi hak azasi manusia yang telah dijamin undang-undang dari pada tindakan penyalahgunaan kekuasaan.

Maksud pengawasan menurut Arifin Abdul Rahman adalah:⁹⁰

- a. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
- b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu yang telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.

⁸⁸ Muchsan, *op.cit.*, hlm. 39.

⁸⁹ *Ibid*, hlm. 43.

⁹⁰ Victor Situmorang, *op.cit.*, hlm. 23.

- c. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan yang salah.
- d. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut sehingga mendapatkan efisiensi yang lebih benar.

Pengawasan adalah sesuatu yang sangat penting dalam negara berkembang, karena dalam negara berkembang pembangunan dilaksanakan sangat pesat sedang tenaga profesional belum siap mental dalam melaksanakan pembangunan tersebut, sehingga mungkin saja terjadi kesalahan, kecurangan dan kelalaian. Dengan demikian perlu dan sangat penting pengawasan itu diadakan untuk dapat mencapai tujuan yang telah direncanakan oleh pemerintah.

Untuk mengetahui apa yang disebut tujuan pengawasan, maka perlu dilihat batasan atau definisi pengawasan yakni, setiap usaha atau tindakan untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dibebankan dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai. Dari definisi tersebut telah ditunjukkan dengan jelas apa yang menjadi tujuan pengawasan, yaitu untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

Mengenai tujuan akhir pengawasan, maka pengawasan yang memang tercakup dalam fungsi pengendalian mempunyai sasaran, yakni agar seluruh aspek penyelenggaraan manajemen berjalan dengan lancar serta berdaya guna dan berhasil guna, sehingga pencapaian tujuan organisasi dapat lebih terjamin.

Menurut Victor Situmorang, tujuan pengawasan adalah:⁹¹

- a. Agar tercapainya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat yang obyektif, sehat serta bertanggung jawab.
- b. Agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, timbulnya disiplin kerja yang sehat.
- c. Agar adanya kelugasan tugas dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan, tumbuhnya budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

Pengawasan secara langsung juga bertujuan untuk:⁹²

- a. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.
- b. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
- c. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
- d. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat terhadap kepentingan organisasi.
- e. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

3. Bentuk-Bentuk Pengawasan

Pada suatu negara terlebih-lebih negara yang sedang berkembang atau membangun, maka pengawasan sangat penting baik pengawasan secara vertikal, horizontal, eksternal, internal, preventif maupun represif agar maksud dan tujuan yang telah ditetapkan tercapai.

Untuk mencapai tujuan negara atau organisasi, maka dalam hal pengawasan ini dapat diklasifikasikan macam-macam pengawasan berdasarkan beberapa hal sebagai berikut:⁹³

⁹¹ *Ibid*, hlm. 27-29.

⁹² *Ibid*, hlm. 33.

- a. Pengawasan Langsung dan Pengawasan Tidak Langsung
 - 1) Pengawasan Langsung
Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri di tempat pekerjaan dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksanaan.
 - 2) Pengawasan Tidak Langsung
Pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksanaan baik lisan maupun tulisan, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan langsung di tempat pekerjaan.
- b. Pengawasan Preventif dan Pengawasan Represif
 - 1) Pengawasan Preventif
Pengawasan preventif dilakukan melalui pre-audit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lainnya.
 - 2) Pengawasan Represif
Pengawasan represif dilakukan melalui post-audit, dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat, meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.
- c. Pengawasan Intern dan Pengawasan Ekstern
 - 1) Pengawasan Intern
Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri, oleh karena itu setiap pimpinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan dalam mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.
 - 2) Pengawasan Ekstern
Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi, seperti halnya pengawasan dibidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang meliputi seluruh aparaturnegara dan Direktorat Jendral Pengawasan Keuangan negara terhadap departemen dan instansi pemerintah lain.

⁹³ *Ibid*, hlm. 37-39.

Macam-macam pengawasan yang lain jika didasarkan pada Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 adalah sebagai berikut:

a. Pengawasan Melekat

Pengawasan melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus, dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara berdaya guna sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹⁴

a. Pengawasan Fungsional

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern pemerintah maupun ekstern pemerintah, yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹⁵

b. Pengawasan Masyarakat

Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada aparatur pemerintah yang berkepentingan berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan atau keluhan/pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun melalui media.⁹⁶

d. Pengawasan Legislatif

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 41.

⁹⁵ Muchsan, *op.cit.*, hlm. 40.

⁹⁶ *Ibid*, hlm. 44.

Pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan. Pengawasan yang dilakukan oleh Badan Legislatif di Indonesia dapat dilakukan baik secara preventif maupun represif.

4. Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang terdapat dalam pasal 40 ditegaskan bahwa kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebagai lembaga Perwakilan Rakyat di Daerah yang merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila disamping hal tersebut ditegaskan pula bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar menjadi mitra Pemerintah Daerah adalah merupakan suatu perwujudan tanggung jawab rakyat dalam ikut mengelola masalah Pemerintahan yang ada di Daerah.

Selanjutnya disini perlu kita singgung masalah hak dan kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang telah diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang terdapat pada Pasal 44 antara lain yaitu:

Anggota DPRD mempunyai Hak:

- a. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan pendapat;
- d. Memilih dan dipilih;
- e. Membela diri;
- f. Imunitas;

Kemudian berdasarkan pasal 45 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga mempunyai kewajiban-kewajiban yang antara lain:

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945, dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
- b. Melaksanakan kehidupan Demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerinta Daerah;
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan Rakyat di Daerah;
- e. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti Aspirasi Masyarakat;
- f. Mendahulukan kepentingan Negara diatas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- g. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggungjawab moral dan politis terhadap Daerah Pemilihannya;
- h. Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode etik, dan sumpah/janji anggota DPRD;
- i. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait;

Dewan Perwakilan dalam menjalankan fungsinya dapat membuat suatu aturan main berupa Tata Tertib yang dibutuhkan untuk mengatur proses penyelesaian masalah-masalah yang ada. Prosedur-prosedur dalam Tata Tertib ini bertujuan untuk membantu atau memperlancar kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan fungsinya. Sebagian besar mekanisme kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah berupa sidang-sidang dalam Komisi dan panitia-panitia untuk kemudian dijadikan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sidang atau rapat-rapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdiri dari:

- a. Rapat Paripurna.
- b. Rapat Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat daerah.
- c. Rapat Fraksi.
- d. Rapat komisi

- e. Rapat Gabungan Komisi.
- f. Rapat Panitia Musyawarah.
- g. Rapat Anggaran.
- h. Rapat Panitia Khusus.
- i. Rapat Kerja.
- j. Rapat Dengar Pendapat dan,
- k. Rapat Khusus.

Mekanisme untuk penanganan permasalahan yang merupakan rutinitas atau Tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah oleh Panitia Musyawarah akan dirumuskan ke Rapat Komisi sedangkan permasalahan yang bukan merupakan rutinitas maka atas usul Panitia Musyawarah akan dibentuk Panitia Khusus untuk menangani masalah tersebut.

Mekanisme kefraksian di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukan merupakan alat kelengkapan Dewan tetapi sebagai kepanjangan tangan partai-partai Politik di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Rapat-rapat Fraksi digunakan sebagai wadah dalam pengadaaan materi-materi atau permasalahan yang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menentukan keputusan di tingkat fraksi. dalam proses pengambilan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rapat paripurna akan diisi dengan Pandangan umum fraksi dan pendapat akhir fraksi sebelum diambil keputusan.

Sebagai Kepanjangn tangan Politik, maka sifat dari mekanisme fraksi adalah sangat politis yang kadang kala lebih mengutamakan kepentingan partai dari pada kepentingan Rakyat. Keterikatan anggota fraksi dengan garis Politik Partainya sering menjadi dilematis karena akan terdapat tarik uluk antara kepentingan Fraksi, Kepentingan Umum dan Kepentingan Pribadi.

Pengawasan bertujuan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan Pemerintah Pusat, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah Pusat melakukan pengawasan terhadap:⁹⁷

- a. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
- b. Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, dalam hal ini meliputi Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota, serta Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa.

Pengawasan ini dilakukan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan. Untuk mengefektifkan pengawasan ini, Pemerintah Pusat memberikan penghargaan dan sanksi kepada Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, perangkat daerah, pegawai negeri sipil daerah, Kepala Desa, anggota Badan Permusyawaratan Desa dan masyarakat, sesuai dengan kinerjanya masing-masing. Hal ini untuk memberikan dorongan kepada para penyelenggara pemerintahan daerah, untuk selalu meningkatkan prestasinya dan menghindarkan dirinya dari kesalahan-kesalahan.

Pembinaan dan pengawasan ini secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri, untuk Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Gubernur, sedangkan untuk Pemerintahan Desa, dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota, yang dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Camat.

⁹⁷ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 131.

Hasil pembinaan dan pengawasan ini digunakan sebagai bahan pembinaan selanjutnya oleh Pemerintah Pusat dan dapat digunakan sebagai bahan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Selanjutnya, pedoman pembinaan dan pengawasan ini, yang meliputi standar, norma, prosedur, penghargaan dan sanksi, diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Mengenai Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, untuk penyelenggaraan otonomi yang dimiliki oleh Provinsi/Kabupaten/Kota, serta tugas pembantuan. Peraturan Daerah pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah yang dibuat oleh satu daerah, tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan baru mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran daerah.

Pengertian bertentangan dengan kepentingan umum dalam hal ini adalah kebijakan yang berakibat, terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya ketenteraman/ketertiban umum, serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Peraturan Daerah yang ternyata bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah Pusat dan hal dilakukan dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Selain pengawasan dilakukan oleh Pemerintah Pusat, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga mempunyai kewenangan mengawasi pelaksanaan Peraturan Daerah. Untuk menjalankan

kewenangan pengawasan terhadap Peraturan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota, meminta keterangan, mengajukan pernyataan pendapat dan mengadakan penyelidikan.

G. Pengawasan Dalam Hukum Islam

Henry Fayol, salah seorang perintis ilmu manajemen mengartikan pengawasan mencakup upaya memeriksa apakah semua terjadi sesuai dengan rencana yang ditetapkan, perintah yang dikeluarkan, dan prinsip yang dianut. Juga dimaksudkan untuk mengetahui kelemahan dan kesalahan agar dapat dihindari kejadiannya dikemudian hari.⁹⁸ Sedangkan pemeriksaan syari'ah adalah pemeriksaan atas kesesuaian atau kepatuhan suatu lembaga keuangan dalam seluruh aktivitasnya dengan syari'ah islam. Pemeriksaan termasuk kontrak perjanjian, produk, transaksi memorandum dan akte perjanjian asosiasi, laporan keuangan, laporan lain khususnya laporan internal auditor dan bank sentral, surat interent dan lain-lain.⁹⁹

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa pengawasan merupakan usaha untuk menjamin terlaksananya segala ketentuan, kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh pimpinan atau dengan kata lain pengawasan kerja adalah aspek-aspek pemeriksaan, pencocokan serta mengusahakan agar pekerjaan agar sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan serta hasil yang dikehendaki.

⁹⁸ Sofyan Syafri Harahap, *Sistem Pengawasan Manajemen (Managemen Control System)*, PT. Pustaka Quantum, Jakarta, 2002, hlm. 10

⁹⁹ Sofyan S Harahap, *Auditing Dalam Perspektif Islam*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2004, hlm. 18.

Pengawasan dalam pandangan islam dilakukan untuk meluruskan yang tidak lurus, mengoreksi Tujuan utama pengawasan adalah mengusahakan supaya apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Untuk dapat benar-benar merealisasikan tujuan utama tersebut, maka pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah dikeluarkan, dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan rencana berdasarkan penemuan-penemuan tersebut dapat diambil tindakan untuk memperbaikinya baik pada waktu itu ataupun waktu-waktu yang akan datang.¹⁰⁰

Pengawasan dalam pandangan islam dilakukan untuk meluruskan yang tidak lurus, mengoreksi yang salah dan membenarkan yang hak. Pengawasan (control) dalam ajaran islam (hukum syari'ah) paling tidak terbagi menjadi dua hal :

Pertama; kontrol yang berasal dari diri sendiri yang bersumber dari tauhid dan keimanan kepada Allah Swt. Seseorang yang yakin bahwa Allah pasti mengawasi hambanya, maka ia akan bertindak hati-hati. Ketika sendiri, ia yakin bahwa Allah adalah yang kedua dan ketika berdua ia yakin bahwa Allah yang ketiga. Seperti diungkapkan dalam Al-Qur'an Surat Al-Mujadalah ayat 7 :

Artinya : Tidaklah kamu perhatikan bahwa sesungguhnya Allah mengetahui apa yang ada di langit dan apa yang ada di bumi? tiada pembicaraan rahasia antara tiga orang, melainkan Dia-lah yang keempatnya.

¹⁰⁰ M. Manulang, *op.cit.*, hlm. 173.

Dan tiada (pembicaraan antara) lima orang, melainkan Dia-lah yang keenamnya. Dan tiada (pula) pembicaraan antara (jumlah) yang kurang dari itu atau lebih banyak melainkan Dia ada bersama mereka dimanapun mereka berada. Kemudian Dia akan memberitakan kepada mereka pada hari kiamat apa yang telah mereka kerjakan. Sesungguhnya Allah maha mengetahui segala sesuatu. (QS. Al-Mujadalah : 7).¹⁰¹

Ini adalah kontrol yang paling efektif yang berasal dari dalam diri sendiri. Ada sebuah hadis yang menyatakan: “Bertakwalah anda kepada Allah, di manapun anda berada”.

Kedua; sebuah pengawasan akan lebih efektif jika sistem pengawasan tersebut juga dilakukan dari luar diri sendiri. Sistem pengawasan itu dapat terdiri dari mekanisme pengawasan dari pemimpin yang berkaitan dengan penyelesaian tugas yang telah didelegasikan, kesesuaian antara penyelesaian tugas dan perencanaan tugas, dan lainlain.¹⁰²

Pengawasan yang baik adalah pengawasan yang telah built in ketika menyusun sebuah program. Dalam menyusun program harus sudah ada unsur kontrol didalamnya. Tujuannya adalah seseorang yang melakukan sebuah pekerjaan merasa bahwa pekerjaannya itu diperhatikan oleh atasan bukan pekerjaan yang tidak diacuhkan atau dianggap enteng. Oleh karena itu pengawasan terbaik adalah pengawasan yang dibangun dari dalam diri orang yang diawasi dan dari sistem pengawasan yang baik.¹⁰³ Sedangkan tujuan

¹⁰¹ Moh. Rifai, *Terjemah / Tafsir Al-Quranul Karim*, Wicaksana, Semarang, 1993, hlm. 202.

¹⁰² Didin Hafidhuddin, Hendri Tanjung, *Manajemen Syari'ah dalam Praktek*, Gema Insani Press, Jakarta, 2007. hlm. 157.

¹⁰³ *Ibid*, hlm. 158.

pemeriksaan syari'ah adalah bahwa seluruh kegiatan yang dilakukan oleh suatu lembaga keuangan syari'ah tidak bertentangan dengan ketentuan syari'ah. Pencapaian tujuan ini membutuhkan bahwa pelaksanaan dan kesesuaian seluruh kegiatan perusahaan dengan hukum syari'ah merupakan suatu keharusan.¹⁰⁴



¹⁰⁴ Sofyan S Harahap, *op.cit.*, hlm. 218.