

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **A. Pembinaan**

##### **1. Pengertian Pembinaan**

Secara etimologi, pembinaan berasal dari kata bina yang asal katanya adalah bahasa arab yakni “*bana*” yang berarti suatu proses, pembuatan, cara dan pembaharuan terhadap usaha dan tindakan atau aktivitas yang dilakukan secara berdaya guna serta berhasil guna dengan baik.<sup>1</sup> Kemudian kata pembinaan juga dapat diartikan sebagai bantuan dari seseorang atau sekelompok orang yang ditujukan kepada orang ataupun sekelompok orang lainnya melalui materi dengan tujuan dapat mengembangkan kemampuan, sehingga tercapai apa yang diharapkan.

Pembinaan merupakan suatu proses yang membantu individu melalui usaha sendiri dalam rangka menemukan dan mengembangkan kemampuannya dengan tujuan untuk memperoleh kebahagiaan pribadi dan manfaat sosial. Pembinaan mencakup segala ikhtiar ataupun usaha-usaha, tindakan dan kegiatan yang ditujukan pada hasil terbaik.<sup>2</sup>

Kata pembinaan ini dapat ditujukan pada segala aspek kegiatan yang dalam aktivitasnya melalui proses panjang ataupun pendek dan mengharapkan hasil yang terbaik atau dengan kata lain pembinaan juga dapat menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan pertumbuhan, evolusi atau berbagai kemungkinan,

---

<sup>1</sup>Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Kelima)* (Jakarta: CV. Adi Perkasa, 2018), h. 345.

<sup>2</sup>Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), h. 152.

berkembang atau peningkatan atas sesuatu.<sup>3</sup> Jadi, pembinaan merupakan suatu usaha yang dilakukan dengan terencana, teratur, dan terarah serta adanya tanggung jawab untuk memperoleh hasil yang lebih baik dalam mencapai suatu tujuan.

Pembinaan dalam lingkungan masyarakat memiliki fungsi yang sangat baik untuk mengarahkan tingkah laku masyarakat menjadi lebih maju. Adapun beberapa fungsi dari pembinaan ialah:<sup>4</sup>

- a) Memupuk rasa setia dan taat;
- b) Meningkatkan tanggung jawab dalam segala kegiatan;
- c) Meningkatkan produktivitas kerja secara optimal;
- d) Mewujudkan suatu layanan organisasi yang bersih dan berwibawa;
- e) Meningkatkan kemampuan dan kredibilitas individu.

## **2. Karakteristik Pembinaan**

Pembinaan merupakan usaha yang dilakukan untuk mempertahankan dan menyempurnakan apa saja yang telah ada sesuai dengan yang diharapkan. Pembinaan juga memiliki beberapa karakteristik sebagai berikut:<sup>5</sup>

- a. Memberikan penekanan walaupun tidak eksklusif pada proses organisasi dibandingkan dengan isi yang substantif.
- b. Memberikan penekanan pada kerja tim sebagai suatu kunci untuk mempelajari lebih efektif mengenai berbagai perilaku.

---

<sup>3</sup>Miftah Thoha, *Pembinaan Organisasi Proses Diagnosa dan Intervensi* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1993), h. 7.

<sup>4</sup>Nanang Fattah, *Landasan Manajemen Pendidikan* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2009), h. 50.

<sup>5</sup>M. Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995), h. 89.

- c. Memberikan penekanan pada manajemen yang kolaboratif dari budaya kerja tim.
- d. Memberikan penekanan pada manajemen yang berbudaya sistem keseluruhan.
- e. Mempergunakan model “action research”.
- f. Mempergunakan ahli-ahli perilaku sebagai agen pembaharuan atau katalisator.
- g. Suatu pemikiran dari usaha-usaha untuk maju yang ditujukan bagi proses yang sedang berlangsung.
- h. Memberikan penekanan pada hubungan kemanusiaan dan sosial.

## **B. Pengawasan**

### **1. Pengertian Pengawasan**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pengawasan berasal dari kata “awas” yang memiliki arti memperhatikan dengan baik-baik, dalam artian melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan yang dilakukan kecuali memberi laporan atas kenyataan yang sebenarnya dari apa yang dilihat. Pengawasan merupakan suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sedang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperhatikan.<sup>6</sup>

Kata pengawasan biasanya berhubungan dengan suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang telah dilakukan, kemudian menilainya dan

---

<sup>6</sup>Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Edisi Kelima) (Jakarta: CV. Adi Perkasa, 2018), h. 1088.

mengoreksi apabila perlu dengan maksud pelaksanaan suatu kegiatan sudah sesuai dengan rencana awal.<sup>7</sup> Pengawasan merupakan seluruh upaya yang dilakukan untuk mengamati pelaksanaan kegiatan operasional dengan tujuan untuk membuktikan bahwa berbagai kegiatan tersebut berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Selain untuk melihat seberapa jauh pelaksanaan sistem yang efektif terhadap suatu kegiatan, pengawasan juga dipakai untuk memperoleh tujuan dari suatu organisasi, kemudian untuk melihat pula apakah ada kesalahan yang dapat menghambat proses dari suatu kegiatan, kemudian jika ada maka bisa cepat dihindari. Pengawasan yang baik dan benar sebelumnya harus sudah melihat standar apa yang ditetapkan dalam perencanaan pelaksanaan suatu kegiatan, kemudian menilai bagaimana pelaksanaan tersebut. Ketika dalam pelaksanaannya ditemukan suatu kesalahan ataupun pelanggaran maka pengawasan ini berfungsi untuk memperbaiki kesalahan tersebut.<sup>8</sup>

Menurut Robert Kreitner sebagaimana yang dikutip oleh Zulkifli dan Moris Adidi Yogya “Suatu pengawasan dapat berjalan lancar dan efektif apabila memenuhi beberapa persyaratan yakni Integrasi, objektif, akurat, tepat waktu dan fleksibel.”<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup>Prayudi, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), h. 85.

<sup>8</sup>Sondang P Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2008),h.258.

<sup>9</sup>Zulkifli dan Moris Adidi Yogya, *Fungsi-Fungsi Manajemen* (Pekanbaru: Marpoyan Tujuh, 2014), h. 95.

Pengawasan pula merupakan salah satu fungsi dalam manajemen suatu organisasi yang memiliki arti proses mengawasi dan mengevaluasi kegiatan. Suatu pengawasan dikatakan penting karena jika tidak ada pengawasan maka tidak akan menghasilkan tujuan yang memuaskan, baik bagi organisasinya sendiri maupun bagi para pekerjanya. Tujuan daripada pengawasan yaitu:<sup>10</sup>

- a. Untuk mengetahui apakah suatu kegiatan berjalan sesuai dengan rencana.
- b. Untuk mengetahui suatu kegiatan sudah sesuai dengan instruksi.
- c. Untuk mengetahui apakah kegiatan telah berjalan efisien.
- d. Untuk mengetahui kesulitan, kelemahan, dan kegagalan dalam kegiatan.
- e. Mencari jalan keluar atas kesulitan, kelemahan, dan kegagalan yang ditemukan dalam kegiatan.

## **2. Fungsi Pengawasan**

Pengawasan memiliki fungsi sebagai berikut:<sup>11</sup>

- a. Mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat yang disertai tugas dan wewenang dalam pelaksanaan pekerjaan.
- b. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang ditentukan.
- c. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan, kelalaian dan kelemahan, agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan.

---

<sup>10</sup>M. Manulang, *Dasar-Dasar Manajemen* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002),h. 173.

<sup>11</sup>Hayani Nurrahmi, *Pengantar Manajemen* (Pekanbaru: Benteng Media, 2014), h. 62.

- d. Untuk memperbaiki kesalahan dalam penyelewengan, agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan dan pemborosan.
- e. Untuk mengetahui sejauh mana program sudah diijalankan.
- f. Untuk mengetahui apakah sumber daya mencukupi atau tidak.
- g. Untuk mengetahui penyebab penyimpangan

### 3. Jenis- Jenis Pengawasan

Pengawasan merupakan suatu upaya untuk mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Terdapat beberapa jenis bentuk pengawasan, yaitu:<sup>12</sup>

#### a. Pengawasan Internal dan Eksternal

Pengawasan internal merupakan bentuk kegiatan yang dilaksanakan oleh orang ataupun badan yang terdapat dalam suatu lingkungan organisasi atau lembaga yang memiliki hubungan langsung. Kemudian pengawasan eksternal merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh orang ataupun badan diluar organisasi atau lembaga yang sedang dalam pengawasan.

#### b. Pengawasan Preventif dan Represif

Pengawasan preventif merupakan bentuk pengawasan yang dilaksanakan pada kegiatan sebelum kegiatan tersebut dilaksanakan sehingga nantinya bisa mencegah terjadi keadaan menyimpang. Sedangkan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan yang sudah dilaksanakan.

---

<sup>12</sup>Sondang P Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2008),h. 249.

c. Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan aktif adalah pengawasan yang dilakukan sebagai bentuk pengawasan yang dilaksanakan ditempat kegiatan yang bersangkutan. Kemudian pengawasan pasif adalah bentuk pengawasan yang dilakukan melalui penelitian, pengujian pada laporan yang disertai bukti yang ada. Jadi, pengawasan pasif bisa juga dikatakan dengan pengawasan tidak langsung.

d. Pengawasan Kebenaran Formil

Pengawasan formil adalah pengawasan meuruh hak dan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud serta tujuan kegiatan yang dilaksanakan.

#### **4. Pengawasan Dalam Islam**

Pengawasan adalah kegiatan yang dilakukan secara berkelanjutan dalam rangka menjamin terlaksananya kegiatan dengan konsisten. Dalam Islam pengawasan dilakukan baik secara material ataupun spiritual yakni tidak hanya mengedepankan hal-hal yang sifatnya materil tapi juga yang sifatnya spiritual.

Dalam sistem ketatanegaraan Islam permasalahan tentang pengawasan harus mendapat perhatian dari pemerintah, demi menciptakan kemashlahatan bagi seluruh umat. Oleh karena itu, pemerintah harus membentuk suatu lembaga yang mana mempunyai tugas khusus untuk melaksanakan perintah menegakkan yang benar dan melarang yang salah.

Dalam Al-Qur'an juga dijelaskan mengenai pengawasan, yakni dalam Surah Al-Mujadilah ayat 7:

أَلَمْ تَرَ أَنَّ اللَّهَ يَعْلَمُ مَا فِي السَّمَوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ مَا يَكُونُ مِنْ نَجْوَى ثَلَاثَةٍ إِلَّا هُوَ رَابِعُهُمْ وَلَا خَمْسَةٍ إِلَّا هُوَ سَادِسُهُمْ وَلَا آدْنَىٰ مِنْ ذَلِكَ وَلَا أَكْثَرَ إِلَّا هُوَ مَعَهُمْ أَيُّنَ مَا كَانُوا ثُمَّ يُنَبِّئُهُمْ بِمَا عَمِلُوا يَوْمَ الْقِيَامَةِ إِنَّ اللَّهَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ ۝٧

Artinya: “*Tidakkah kamu perhatikan, bahwa sesungguhnya Allah mengetahui apa yang ada di langit dan di bumi, Tiada pembicaraan rahasia antara tiga orang, melainkan Dialah keempatnya. Dan tiada (pembicaraan antara) lima orang, melainkan Dialah keenamnya. Dan tiada (pula) pembicaraan antara jumlah yang kurang dari itu atau lebih banyak, melainkan Dia berada bersama mereka di manapun mereka berada. Kemudian Dia akan memberitahukan kepada mereka pada hari kiamat apa yang telah mereka kerjakan. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui segala sesuatu.*”<sup>13</sup>

Dalam Islam lembaga ataupun institusi seperti ini namanya adalah Wilayah Al-Hisbah. Wilayah Al-Hisbah ini memiliki tugas yang sangat luas yaitu berkaitan dengan pelaksanaan kebaikan dan menjauhi kebenaran, yang artinya tugas tersebut wajib dilaksanakan oleh pemimpin. Oleh karena itu, pemilihan orang yang benar-benar dapat melaksanakan tugas adalah hal yang sangat penting bagi pemimpin.<sup>14</sup> Dalam Al-Qur'an telah digambarkan agar setiap muslim berperan aktif dalam menjalankan perintah menegakkan yang benar dan melarang yang salah. Hal ini telah dijamin kewajiban harus ditunaikan oleh sebagian orang didalam masyarakat.

Fungsi manajerial pengawasan adalah untuk mengukur dan mengoreksi kerja bawahan demi memastikan tujuan dari suatu organisasi berjalan sesuai

<sup>13</sup>Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemah*, QS. Al- Mujadilah ayat 7 (Bandung: CV Darus Sunnah, 2015), h. 543

<sup>14</sup>Topo Santoso, *Membumikan Hukum Pidana Islam* (Jakarta :Gema Insani Press, 2003),h. 57.

dengan rencana atau tidak. Dalam konteks ini, penerapan syariah ada 3 jenis yakni ketakwaan individu, pengawasan anggota dan penerapan aturan.

### C. FIQH SIYASAH

#### 1. Pengertian Fiqh Siyasah

Menurut bahasa, Fiqh Siyasah diartikan sebagai pemahaman yang luas. Kerena, segala sesuatu tentang kehidupan manusia ada didalam Fiqh. Pembahasan tentang kehidupan manusia yang ditelaah dalam fiqh adalah mengenai ibadah, muamalah, jinayah, munakahat, mawaris, murafa'at, siyasah dan al-ahkam al-dauliyah.<sup>15</sup> Dengan kata lain istilah Fikih menurut bahasa adalah keterangan ilmu pengetahuan dari manusia melalui fatwa-fatwanya untuk mencapai pemahaman yang afdhol. Secara terminologis Fikih adalah pengetahuan tentang hokum-hukum yang sesuai dengan syara' mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalil atau hokum-hukum khusus diambil dari dasar-dasarnya, Al-Quran dan sunnah.<sup>16</sup> Jadi Fikih menurut istilah adalah pengetahuan tentang agama Islam yang disusun untuk berjihad yang diperolehnya dari sumber Al-Quran dan Hadist nabi. Fikih merupakan kodifikasi hokum Islam untuk menjawab tantangan problematika perkembangan zaman yang terus berjalan.

Siyasah dapat juga dikatakan sebagai perbuatan yang membawa manusia lebih dekat dengan kemashlahatan dan lebih jauh kepada kemafsadatan, sekalipun Rasulullah tidak menetapkannya dan Allah SWT. Tidak menentukannya. kata

---

<sup>15</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: PRENADAMEDIA GROUP,2014),h. 3.

<sup>16</sup>Sayuti Pulungan,*Fikih Siyasah, Hukum Tata Negara Islam*,(Jakarta,rajawali,1997),21.

Siyasah bisa diartikan juga sebagai administrasi dan manajemen. Sedangkan secara terminologinya, menurut Abdul Wahab Khallaf sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan arti Siyasah adalah pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta untuk mengatur suatu keadaan.<sup>17</sup> Maka, kata Siyasah juga dapat diartikan sebagai penyelenggara pemerintahan dan kenegaraan.

Fiqh siyasah merupakan suatu ilmu yang didalamnya membahas tentang bagaimana cara mengatur permasalahan ketatanegaraan islam dari membuat peraturan yang nantinya akan dijadikan undang-undang dan membuat aturaan yang digunakan untuk mengatur kehidupan manusia yang sesuai dengan syariat islam dan bertujuan untuk kemaslahatan umum. Adapun kemaslahatan itu yakni :

- a. Kemaslahatan yang sesuai dengan nilai yang ingin dicapai dari adanya ketetapan hukum.
- b. Kemaslahatan harus meyakinkan, maksudnya yakni harus berdasarkan penelitian, jadi tidak ada keraguan lagi bahwa kemaslahatan tersebut mendatangkan kemanfaatan dan menghindari mudarat.
- c. Kemaslahatan itu juga haruslah memudahkan agar dapat dilaksanakan.<sup>18</sup>

## **2. Ruang Lingkup Fiqh Siyasah**

---

<sup>17</sup>Ridwan, *Fiqh Politik Gagasan Harapan dan Kenyataan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), h. 74.

<sup>18</sup>Mujar Ibnu Syarif Dan Khamami Zana, *Fiqh Siyasah Doktrin Dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), h. 10.

Dalam ilmu Fiqh terdapat didalamnya Fiqh Siyasah yang pembahasannya mengenai aturan-aturan yang dibuat untuk mengelola masyarakat, kemudian penataan warga negara, dan hubungan antara manusia dalam bernegara. Selain itu, yang dibahas di dalam fiqh siyasah juga mengenai berbagai hal yang sangat berpengaruh bagi suatu negara yang mana disesuaikan dengan lingkup dan kebutuhan suatu negara.

Dalam menentukan ruang lingkup kajian Fiqh Siyasah, beberapa ulama memiliki pendapat yang berbeda-beda. Beberapa ulama ada yang membaginya menjadi lima bidang, kemudian ada yang membaginya menjadi 4 ataupun tiga bidang saja. Pembagian ruang lingkup Fiqh Siyasah ini secara garis besarnya adalah membahas segala permasalahan yang berhubungan dengan politik dan kenegaraan. Beberapa pembagian ruang lingkup Fiqh Siyasah adalah sebagai berikut:

- a) Siyasah Dusturiyyah, merupakan siyasah yang didalamnya dibahas mengenai permasalahan peraturan dasar mengenai bagaimana bentuk pemerintahan, adanya batas kekuasaan pemerintahan, pemilihan kepala negara, hubungan penguasa rakyat. Maka, dapat dikatakan bahwa Siyasah Dusturiyyah ini membahas mengenai sistem politik Islam, politik perundang-undangan, lembaga legislatif, lembaga yudikatif, dan birokrasi atau eksekutif.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: PRENADAMEDIA GROUP, 2014), h. 13.

b) Siyasah Dauliyah/Kharijiyyah, pada Siyasah Dauliyah ini yang dibahas adalah mengenai hubungan dengan pengaturan kenegaraan antara suatu negara dengan negara lain, kemudian tata cara pergaulan hubungan warga negara, baik dalam situasi peperangan ataupun dalam situasi damai. Dalam fiqh Siyasah juga termasuk didalamnya pembahasan mengenai Siyasah Maliyyah dan Siyasah Harbiyyah. Dalam Siyasah Maliyyah yang dibahas adalah mengenai sumber-sumber keuangan negara. Sedangkan dalam Siyasah Harbiyyah yang dibahas adalah mengenai peperangan dan aspek lain yang berkaitan dengan hal tersebut.

