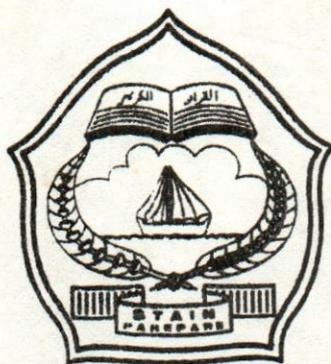


KONSEPSI PENGAWASAN MELEKAT
(Suatu Tinjauan Pendidikan Islam)



**Skripsi Diajukan Untuk Memenuhi Syarat-Syarat Mencapai
Gelar Sarjana Agama (S.Ag) Jurusan Tarbiyah Program
Studi Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Tinggi
Agama Islam Negeri (STAIN) Parepare**

Oleh

SUHURIAH

NIM : 93.31.0062

PERPUSTAKAAN STAIN SEKOLAH TINGGI AGAMA ISLAM NEGERI PAREPARE	
TGL TERIMA :	15 - 12 - 98
No REG.	575
ANDA UKU	Suh k
	C 1

**SEKOLAH TINGGI AGAMA ISLAM NEGERI
(STAIN) PAREPARE**

1998



PERSETUJUAN PEMBIMBING

Pembimbing penulisan skripsi saudari Suhuriah, NIM. 91 31 0062, mahasiswa Jurusan Tarbiyah, Program Studi Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Parepare, setelah dengan seksama meneliti dan mengoreksi skripsi yang bersangkutan dengan judul *Konsep Pengawasan Melekat (Suatu Tinjauan Pendidikan Islam)*, memandang bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-syarat ilmiah dan dapat disetujui untuk diajukan ke sidang munaqasyah.

Demikian persetujuan ini diberikan untuk proses selanjutnya.

Parepare, 7 September 1998

Pembimbing

Drs. H. Abd. Rahman Idrus
NIP. 150067541.

Pembimbing

Drs. M. Nasir Maidin, MA.
NIP. 150193260.

A B S T R A K

Nama / N i m : Suhuriah / 93 31 0062
J u r u s a n : Tarbiyah / PA.
Judul Skripsi : Konsep Pengawasan Melekat (Suatu Tin-
jauan Pendidikan Islam)

Skripsi ini membahas tentang usaha untuk memahami sistem pengawasan melekat melalui pendidikan Islam yang bersumber dari Alquran dan Alhadis.

Akhir-akhir ini di Indonesia sedang giatnya melaksanakan pengawasan melekat di berbagai instansi. Ini disebabkan pengawasan melekat merupakan salah satu tugas dan tanggung jawab yang semestinya dilaksanakan dengan sungguh-sungguh oleh setiap pimpinan maupun bawahan. Sistem pengawasan melekat yang telah dijalankan oleh pemerintah adalah sistem atasan langsung dan sistem atasan tidak langsung.

Yang menjadi masalah di sini adalah : apakah kedua sistem di atas sejalan dengan pendidikan Islam atau tidak, dan bila sejalan, bagaimana konsep pengawasan melekat dalam pendidikan Islam itu sendiri.

Upaya untuk menemukan masalah tersebut dapat ditempuh melalui metode pengumpulan data yang dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan, metode pengolahan data dan analisis berupa induktif, deduktif dan komparatif.

Dengan pendekatan metode tersebut, maka hasil yang dicapai adalah : pengawasan melekat dianggap sejalan dengan pendidikan Islam karena berusaha untuk melaksanakan ma'ruf dan mencegah kemunkaran. Dalam pendidikan Islam, pengawasan melekat tidak terbatas pada kepatuhan terhadap atasan langsung dan atasan tidak langsung saja, tetapi yang lebih utama adalah kepatuhan terhadap Allah swt. Tujuan dari semua usaha itu semata-mata merupakan pengabdian kepada Allah swt., serta upaya memenuhi tugas utama manusia sebagai khalifah di muka bumi, yakni berbuat kebajikan dan kemakmuran, bukan berbuat kerusakan.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ، الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ، وَالْقَادِرِ
وَالسَّلَامُ عَلَى خَاتَمِ الْأَنْبِيَاءِ وَالْمُرْسَلِينَ وَإِمَامِ الْمُتَّقِينَ وَعَلَى
آلِهِ وَصَحْبِهِ وَمَنْ تَبِعَ سُنَّتَهُ وَسَلَكَ طَرِيقَهُ إِلَى يَوْمِ الدِّينِ.

Ucapan puji dan syukur kami haturkan kepada Allah swt. sebagai Maha Pencipta yang senantiasa melimpahkan rahmat dan taufiq kepada hamba-Nya di alam raya ini. kemudian, berkat inyah dan hidayah dari Allah swt. sehingga upaya membuat skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik. Salawat dan taslim kami haturkan pula kepada Rasulullah saw. serta para sahabatnya yang turut berjuang membela kebenaran dan keadilan demi kejayaan Islam.

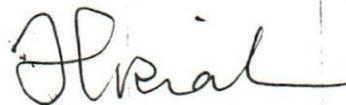
Dalam kaitannya dengan skripsi ini penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dari berbagai pihak, kemungkinan skripsi ini tidak bisa terselesaikan. Karenanya, dengan keberhasilan ini penulis merasa pantas untuk mengucapkan terima kasih kepada masing-masing :

1. Drs.H.Abd.Rahman Idrus, Ketua Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Parepare.

2. Prof.DR.H.Abd.Muiz Kabry, Ketua Jurusan Tarbiyah Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Parepare.
3. Drs.H.Abd.Rahman Idrus dan Drs. M.Nasir Maidin, MA. yang banyak memberikan bimbingan dan petunjuk dalam penyelesaian skripsi ini.
4. Kedua orang tua, paman dan kakak - kakak penulis yang banyak memberikan bantuan moril maupun materil dalam rangka penyelesaian studi di STAIN Parepare.
5. Suami tercinta, yang banyak memberikan motivasi dan bantuan materil pada saat-saat terakhir penulis menyelesaikan studi di STAIN Parepare ini.

Kepada semua pihak yang dimaksud di atas, penulis doakan mudah-mudahan bantuan itu akan mendapat limpahan amal yang setimpal dari Allah swt., amin.

Parepare, 17 Agustus 1998



S u h u r i a h

MIM. 93 31 0062

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	1
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	11
ABSTRAK	111
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vi
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan dan Batasan Masalah	2
C. Hipotesis	3
D. Pengertian Judul	3
E. Metode Penelitian	4
F. Tinjauan Pustaka	7
G. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	7
H. Garis-garis Besar Isi Skripsi	8
BAB II. MASALAH PENGAWASAN MELEKAT	10
A. Pengertian Pengawasan Melekat	10
B. Sebab-sebab Munculnya Pengawasan Melekat	17
C. Tujuan dan Fungsi Pengawasan Melekat	20
BAB III. PENDIDIKAN ISLAM DAN PENGAWASAN MELEKAT	27
A. Sistem Pengawasan Melekat	27
B. Kaitan Antara Pendidikan Islam Dengan Pengawasan Melekat	37
C. Konsepsi Pengawasan Melekat dalam Pendi- dikan Islam	45

BAB	IV. ANALISIS SISTEM PENGAWASAN MELEKAT MENURUT TINJAUAN PENDIDIKAN ISLAM	56
	A. Fungsi dan Peranan Pimpinan dalam Pengawasan Melekat	56
	B. Pengawasan Melekat Menurut Tinjauan Pendidikan Islam	61
BAB	V. PENUTUP	67
	A. Kesimpulan	67
	B. Saran-saran	68
	DAFTAR KEPUSTAKAAN	70
	LAMPIRAN-LAMPIRAN	

BAB. I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Akhir-akhir ini di Indonesia sistem Pengawasan Melekat (WASKAT) menjadi bahan pembicaraan di berbagai tempat, baik di forum-forum resmi seperti seminar, lokakarya maupun tempat-tempat yang sejenisnya. Pengawasan melekat menjadi bahan pembicaraan karena dalam suatu negara yang sedang membangun seperti Indonesia mutlak diperlukan. Pengawasan melekat merupakan salah satu unsur penting menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Pengawasan melekat itu sendiri sering difahami juga sebagai salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh setiap pejabat atau pegawai dalam menjalankan tugasnya masing-masing, kemudian membandingkan dengan tindakan yang akan, sedang, atau telah dilaksanakan dengan alat pengawasan melekat. Namun, semua ini masih memerlukan pemahaman yang lebih jauh lagi sehingga proses pelaksanaannya dapat terarah pada tujuan yang diinginkan.

Pengawasan melekat dapat dilakukan dengan berbagai sistem, yakni sistem pengawasan langsung dan sistem pengawasan tidak langsung. Kedua sistem ini mencoba mengamati berbagai kegiatan dalam setiap instansi bersangkutan, kemudian mengambil kesimpulan benar-tidaknya pelaksanaan tugas yang diembankan padanya. Apakah sesuai dengan keinginan

pimpinan yang berwenang atau tidak. Olehnya itu untuk meningkatkan pengawasan melekat yang dilakukan oleh pimpinan organisasi / satuan kerja terhadap bawahannya, maka dipandang penting melaksanakan program pengawasan. Dengan meningkatkan sistem pengawasan melekat di Indonesia, terutama menghadapi era globalisasi ini berarti secara sungguh-sungguh pemerintah berusaha untuk meningkatkan aparatur negara yang bersih dan berwibawa serta penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang berhasilguna dan berdayaguna.

Pemerintah mengharapkan agar dengan adanya sistem pengawasan melekat ini setidaknya-tidaknya dapat dikurangi kebocoran-kebocoran, penyelewengan dan lain sebagainya yang dapat menghambat pembangunan. Sebaliknya, dengan pengawasan melekat dapat diperoleh manfaat dalam pembangunan secara lebih efektif dan efisien sumber-sumber dana dan daya, waktu dan sebagainya. Kesemuanya ini dapat tercapai manakala pengawasan melekat yang dimaksud itu dapat dijabarkan melalui pendidikan Islam. Sebab masyarakat Indonesia mayoritas beragama Islam, bisa melaksanakan sesuatu kebijakan apabila kebijakan tersebut mempunyai tata aturan yang jelas dalam Islam.

B. Rumusan dan Batasan Masalah

Dengan berdasar pada latar belakang di atas, maka masalah pokok adalah : *Sejauhmana konsepsi pengawasan melekat menurut tinjauan pendidikan Islam ?*

Masalah pokok tersebut dapat dijabarkan ke dalam sub-sub masalah sebagai berikut :

1. *Bagaimana konsepsi pengawasan melekat ?*
2. *Bagaimana tinjauan pendidikan Islam terhadap konsepsi pengawasan melekat ?*

C. Hipotesis

Konsepsi pengawasan melekat yang diterapkan sekarang ini dianggap terbatas pada pengawasan atasan terhadap bawahan semata, padahal menurut tinjauan pendidikan Islam bahwa pengawasan melekat harus difahami secara luas, yakni di samping ada pengawasan dari atasan, terdapat pula pengawasan yang lebih utama, yakni pengawasan dari Allah swt. Pendidikan Islam menganggap bahwa pengawasan melekat merupakan salah satu cara menyeru kepada kebaikan dan upaya mencegah kemunkaran, serta tujuannya semata-mata untuk beribadah kepada Allah swt.

D. Pengertian Judul

Untuk menghindari terjadinya penafsiran yang keliru dari pembaca dalam memahami maksud yang terdapat dalam judul tersebut, maka penulis dalam hal ini dapat memberikan pengertian terbatas pada kata-kata yang belum difahami secara umum, yaitu :

1. Konsepsi pengawasan melekat yang dimaksudkan adalah pemahaman tentang usaha yang dilakukan oleh keseluruhan pengawa-

san atasan langsung dan tidak langsung kepada kegiatan administrasi kepegawaian atau pembangunan.¹

2. Tinjauan pendidikan Islam, yang dimaksud di sini adalah fokus penelitian yang dikehendaki lebih banyak melihat dari segi-segi pendidikan Islam yang bersumberkan Alquran dan Sunnah Rasulullah saw.

Dengan demikian, dapat difahami bahwa maksud judul tersebut adalah usaha untuk memahami sistem pengawasan melekat melalui pendidikan Islam yang bersumber pada Alquran dan Assunnah tersebut.

Hal ini menunjukkan bahwa batasan masalah berkisar pada konsepsi pengawasan melekat dalam kaitannya dengan pendidikan Islam. Hal-hal yang dibatasi dalam pembahasan ini berkisar pada pengawasan melekat dalam arti umum, pendidikan Islam dan pengawasan melekat serta analisis sekitar pengawasan melekat menurut tinjauan pendidikan Islam. Dengan demikian kedua sub masalah di atas diharapkan bisa menjawab masalah pokok tersebut.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah : metode pelaksanaan penelitian, metode pendekatan, metode pengumpulan data, metode pengolahan dan analisis

¹Lihat, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Cet.II, Jakarta: Balai Pustaka, 1989), h. 125; dan lihat pula, Ir. Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, (Cet.II, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), h.50.

data.

a. Metode Pelaksanaan Penelitian.

Dalam pelaksanaan penelitian, dapat ditempuh melalui dua bentuk :

1. Studi kasus yang membahas kenyataan atau kejadian-kejadian yang terungkap dalam berbagai literatur yang bertalian dengan pelaksanaan pengawasan melekat. Misalnya, mengapa sehingga pemerintah bersungguh-sungguh melaksanakan pengawasan melekat.

2. Studi perbandingan, yakni membandingkan bagaimana pelaksanaan pengawasan melekat yang digalakkan oleh pemerintah dengan sistem pengawasan melekat dalam pendidikan Islam.

b. Metode Pendekatan.

Dalam metode pendekatan digunakan pendekatan edukatif, yakni upaya penelitian yang diarahkan pada pengamatan atau kajian dari pendidikan Islam.

c. Metode Pengumpulan Data.

Metode pengumpulan data yang dikehendaki dalam skripsi ini hanya satu bentuk, yaitu : penelitian kepustakaan. Penelitian ini diarahkan pada kajian pustaka yang dilakukan dengan membaca buku-buku atau referens lain yang berhubungan dengan pengawasan melekat dan pendidikan Islam. Hasil bacaan tersebut akan dikutip hal-hal yang dianggap penting, baik melalui kutipan langsung maupun kutipan tidak langsung.

Sumber utama yang digunakan dalam penelitian ini antara lain :

- Alquran dan Terjemahnya,
- Kitab-kitab Hadis,
- Terjemahan Alquran,
- Buku-buku pengawasan melekat,
- Peraturan pemerintah tentang pengawasan melekat, dan
- Buku-buku pendidikan Islam.

Selain sumber utama, terdapat pula sumber penunjang antara lain :

- Buku-buku manajemen,
- Buku-buku administrasi,
- Buku-buku penelitian, dan
- Buku-buku kamus.

d. Metode Pengolahan dan Analisis Data.

Metode pengolahan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Kualitatif. Sedangkan untuk analisis data digunakan metode-metode :

Induktif, yaitu penulis memulai dari pengetahuan bersifat khusus kemudian dianalisis dan diambil kesimpulan secara umum.

Deduktif, yaitu memulai dari pengetahuan bersifat umum kemudian dianalisis dan diambil kesimpulan secara umum.

Komparatif, yaitu membanding pendapat-pendapat yang saling berlawanan atau berbeda kemudian mengambil kesimpulan secara menyeluruh.

F. Tinjauan Pustaka

Skripsi ini lebih mengutamakan pembahasan pada penelitian kepustakaan, maka tinjauan pustaka dimaksudkan untuk menjelaskan secara rinci tentang bagaimana konsepsi pengawasan melekat bila ditinjau dari pendidikan Islam. Sebab masalah ini sampai sekarang belum pernah diteliti oleh berbagai pihak - yang selama ini dibahas oleh berbagai literatur adalah berkisar pengawasan melekat dalam arti umum. Olehnya itu dengan penelitian ini akan ditemukan sejauhmana tinjauan pendidikan Islam terhadap pengawasan melekat itu sendiri.

G. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Ada beberapa tujuan dan kegunaan yang dapat dikemukakan dalam penelitian ini adalah :

1. Upaya untuk menemukan atau mengkaji secara langsung tentang konsepsi pengawasan melekat dalam arti umum dan menurut pendidikan Islam itu sendiri. Dengan begitu, akan diketahui bagaimana sesungguhnya pengawasan melekat dalam pendidikan Islam itu.
2. Memberikan jawaban secara rinci tentang bagaimana konsepsi pengawasan melekat bila ditinjau dari pendidikan Islam, baik yang bertalian dengan pengawasan atasan langsung maupun atasan tidak langsung. Sekaligus untuk menguji kebenaran hipotesis yang menyatakan bahwa konsepsi pengawasan melekat menurut pendidikan Islam lebih luas daripada yang dijabarkan

oleh pemerintah dewasa ini.

3. Penelitian ini diharapkan menjadi bahan referens bagi para pegawai negeri sipil pada umumnya dan pegawai negeri sipil di mana penulis mengabdikan, yaitu Madrasah Aliyah Negeri (MAN) 1 Parepare secara khusus.

4. Penelitian ini diharapkan pula untuk meningkatkan kinerja kerja di lingkungan masing-masing dan bisa membentuk watak pegawai yang sering bertentangan dengan aturan-aturan yang berlaku menuju pegawai negeri sipil yang bersih dan berwibawa di tengah-tengah masyarakat.

H. Garis-Garis Besar Isi Skripsi

Pada bagian pendahuluan dalam penulisan skripsi ini diketengahkan sebagai alternatif tentang masalah-masalah yang bertalian dengan penerapan pengawasan melekat, dengan latar belakang penerapan pengawasan melekat yang dilihat dari segi pendidikan Islam, serta motivasi-motivasi yang mendasari lahirnya judul skripsi ini.

Masalah pengawasan melekat penulis ketengahkan dalam pokok bahasan tersendiri, yakni pembahasan berkisar pada pengertian pengawasan melekat, sebab-sebab munculnya pengawasan melekat, serta fungsi dan tujuan pengawasan melekat itu sendiri.

Dalam pembahasan selanjutnya diketengahkan tentang pendidikan Islam dan pengawasan melekat, yang dititikberatkan pada sistem pengawasan melekat, lalu dilanjutkan dengan kaitan pendidikan Islam dengan pengawasan melekat, dan

diakhiri dengan konsepsi pengawasan melekat dalam pendidikan Islam.

Analisis sistem pengawasan melekat menurut pendidikan Islam diangkat dalam pembahasan tersendiri pula. Hal ini difokuskan pada fungsi dan peranan pimpinan dalam pengawasan melekat, dan berakhir pada pengawasan melekat menurut tinjauan pendidikan Islam.

Pada pembahasan terakhir dari skripsi ini akan diketengahkan penutup, yang diawali dengan kesimpulan dan diakhiri dengan saran - saran yang dianggap penting dalam upaya peningkatan pengawasan melekat itu sendiri.

BAB. II

MASALAH PENGAWASAN MELEKAT

A. Pengertian Pengawasan Melekat

Sebelum memberikan suatu pengertian yang lebih tepat tentang pengawasan melekat, maka perlu lebih dahulu diketahui tentang makna pengawasan. Istilah pengawasan ternyata masih mengandung penafsiran yang lebih jauh. Para ahli manajemen tidak begitu mudah untuk memberikan definisi tentang pengawasan. Ini terbukti dari banyaknya buku menyangkut manajemen, yang juga memuat uraian secara panjang lebar tetapi tidak bisa memberikan batasan yang lengkap. Namun sebahagian penulis mencoba memberikan definisi sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya. Definisi yang dimunculkan sangat beragam. Sebagai bahan perbandingan, di bawah ini penulis memberikan beberapa di antara batasan tentang pengawasan yang dikemukakan para ahli di bidang manajemen.

Menurut DR. S.P. Siagian dalam bukunya Ir. Sujamto yang berjudul *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, mengutip pengertian pengawasan sebagai berikut :

Pengawasan sebagai proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.¹

¹Ir. Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, (Cet.II, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), h.15.

Dengan demikian yang difahami dari definisi di atas bahwa pengawasan merupakan produk dari proses pengamatan berupa pengetahuan tentang kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan pekerjaan atau kegiatan yang diamati. Kenyataan yang sebenarnya itu merupakan bahan untuk merumuskan tindakan-tindakan yang dapat menjamin agar pekerjaan yang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.

Ciri penting lainnya yang tergambar dalam definisi tersebut yakni hanya bisa diterapkan bagi pengawasan terhadap pekerjaan-pekerjaan yang sedang berjalan - tidak dapat diterapkan bagi pekerjaan-pekerjaan yang sudah selesai dikerjakan.

Definisi lain yang dikemukakan oleh Drs Sarwoto, dalam bukunya berjudul Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen, yang kemudian dikutip oleh Ir. Sujanto, mengemukakan bahwa: "Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki."²

Batasan lain yang dianggap berbeda dengan kedua tokoh di atas adalah Drs. Soekarno, K. yang mengemukakan bahwa: "Pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana."³

² *Ibid.*.. h.16.

³ *Ibid.*.. h.17.

Masih terdapat lagi definisi lain yang dikemukakan oleh para ahli, seperti yang termuat dalam buku Drs. S. Manullang berjudul Dasar-dasar Manajemen. Dalam buku ini Manullang mengutip pendapat beberapa penulis asing lalu diterjemahkannya sendiri ke dalam bahasa Indonesia, seperti terlihat di bawah ini :

George R. Terry :

Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to insure result in keeping with the plan. (Pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan mengambil tindakan-tindakan korektif, bila diperlukan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana).⁴

Di samping itu pengawasan merupakan suatu pengujian untuk menentukan segala yang berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Hal ini sesuai dengan pendapat Henry Fayol sebagai berikut :

Control consist in verifying whether everything occur in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principles established. It has for object to point out weaknesses and errors in order to rectify them and prevent recurrence. (Pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dengan intruksi yang telah diberikan dan dengan prinsip-prinsip yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukkan (menemukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali).⁵

⁴*Ibid.*, h.17-18.

⁵*Ibid.*, h.18.

Demikian pula Newman, yang mengemukakan bahwa : "Control is assurance that the performance conform to plan. (Pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan sesuai dengan rencana)."6

Dengan berdasar pada pendapat-pendapat yang dimaksud di atas, maka Manullang mencoba 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."7 Atau seperti secara lengkap yang digambarkan oleh Ir. Sujanto sebagai berikut :

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.8

Definisi tersebut mengandung dua proses yang ditempuh bagi seorang pengawas. Pertama, yaitu menggambarkan suatu wujud dari pengawasan. Sedangkan bagian kedua, menggambarkan tujuan yang hendak dicapai dalam melaksanakan pengawasan dimaksud.

Dengan demikian untuk memperjelas kata pengawasan yang ditambah dengan melekat sebagai satu kalimat pengawasan melekat, maka hal ini terletak dari penekanan kalimat semata

⁶ *Ibid.*, h.18.

⁷ *Ibid.* h.18

⁸ *Ibid.* h.19.

- padahal tujuannya sama, yakni usaha untuk mengawasi dan mengendalikan anak buah secara langsung dalam menemukan aparat yang bersih dan berwibawa serta bertanggung jawab.

Istilah pengawasan melekat ini baru secara resmi dikenal dan dipakai dalam *Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan*. Dalam Bab.II yang membahas pengawasan atasan langsung, pada pasal 3 ayat (1) dinyatakan :

Pimpinan semua satuan organisasi pemerintah, termasuk proyek pembangunan di lingkungan departemen /Lembaga /Instansi lainnya, menciptakan pengawasan melekat dan meningkatkan mutunya di dalam lingkungan tugasnya masing-masing.⁹

Dalam ayat (2) dapat diperjelas bahwa yang dimaksud dengan pengawasan melekat yang disebutkan pada ayat (1) di atas adalah dilakukan :

- a. melalui penggarisan struktur organisasi yang jelas dengan pembagian tugas dan fungsi beserta uraiannya yang jelas pula;
- b. Melalui perincian kebijaksanaan pelaksanaan yang dituangkan secara tertulis yang dapat menjadi pegangan dalam pelaksanaannya oleh bawahan yang menerima pelimpahan wewenang dari atasan;
- c. melalui rencana kerja yang menggambarkan kegiatan yang harus dilaksanakan, bentuk hubungan kerja antara kegiatan tersebut, dan hubungan antar berbagai kegiatan beserta sasaran yang harus dicapainya;
- d. melalui prosedur kerja yang merupakan petunjuk pelaksanaan yang jelas dari atasan kepada bawahan;
- e. melalui pencatatan hasil kerja serta pelaporannya yang merupakan alat bagi atasan untuk mendapatkan informasi yang diperlukan bagi pengambilan keputusan

⁹Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor: 15 Tahun 1983 Tentang *Pedoman Pelaksanaan Pengawasan*, pasal 3 ayat 1.

serta penyusunan pertanggungjawaban, baik mengenai pelaksanaan tugas maupun mengenai pengelolaan keuangan;

- f. melalui pembinaan personil yang terus menerus agar para pelaksana menjadi unsur yang mampu melaksanakan dengan baik tugas yang menjadi tanggung jawabnya dan tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan maksud serta kepentingan tugasnya.¹⁰

Dari kontruksi demikian, akhirnya sebahagian orang mengambil kesimpulan bahwa pengawasan atasan langsung (WASNAL) itu sebenarnya sama dengan pengawasan melekat. "Akan tetapi ditinjau dari segi teori dan juga dari pengalaman praktek sebenarnya kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang tidak persis sama."¹¹ Olehnya itu menurut Ir. Sujamto, pada kesimpulannya menyatakan bahwa :

Pengertian pengawasan melekat itu lebih luas daripada pengertian pengawasan atasan langsung. Tegasnya, pengawasan melekat itu terdiri dari pengawasan atasan langsung dan sistem pengendalian manajemen.¹²

Salah satu jalan terbaik untuk memudahkan pengertian ini maka penulis memperlihatkan rumus sebagai berikut :

$$\text{WASKAT} = \text{PAL} + \text{SPM}$$

Keterangan :

WASKAT = *Pengawasan Melekat*
P A L = *Pengawasan Atasan Langsung*
S P M = *Sistem Pengendalian Manajemen*

¹⁰ *Ibid.*, pasal 3 ayat 2.

¹¹ Ir. Sujamto, *op.cit.*, h.31.

¹² *Ibid.*, h.32.

Dengan rumus inilah, maka SPM merupakan salah satu unsur dari WASKAT karena ia adalah suatu sistem yang bukan berupa usaha atau kegiatan. Demikian pula PAL adalah kegiatan atau usaha mengendalikan. Sedangkan WASKAT itu tekatannya pada sipat yang melekat. Oleh sebab itu bila disebut pengawasan melekat, pengawasan atasan langsung dan sistem pengendalian manajemen itu dimasukkan ke dalam pengertian pengawasan melekat, karena kedua jalur pengawasan itu benar-benar selalu melekat pada setiap pimpinan atau manajer. Apabila manajer atau pimpinan suatu organisasi maupun instansi tidak pernah melakukan pengawasan atasan langsung terhadap bawahan, maka itu bukan manajer atau pimpinan yang baik.¹³

Ringkasnya, kalau pengawasan atasan langsung selalu melekat pada setiap jabatan pimpinan, maka sistem pengendalian manajemen selalu melekat pada setiap organisasi dan manajemen, betapa pun sederhananya organisasi itu. Olehnya itu pengawasan atasan langsung dan sistem pengendalian manajemen termasuk dalam pengertian pengawasan melekat.

Dalam buku Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia, yang diterbitkan oleh Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia tahun 1988, telah memperjelas pengertian pengawasan melekat sebagai berikut :

Pengawasan melekat (Waskat), adalah pengawasan yang dilakukan oleh setiap pejabat/pegawai dalam menjalankan

¹³Lihat. *ibid.*. h.33.

tugasnya masing-masing dengan membandingkan tindakan yang akan, sedang, atau telah dilaksanakan dengan alat pengawasan melekat setiap pejabat pimpinan pada semua tingkatan wajib menciptakan alat pengawasan melekat bagi satuan-satuan kerjanya/bidang tugasnya masing-masing sepanjang belum cukup diatur oleh pimpinan tingkat atasannya.¹⁴

Apabila bertitik tolak dari beberapa definisi di atas, maka penulis tidak membedakan *pengawasan* dan *pengawasan melekat*, karena tambahan kata *melekat* hanya terletak pada penekanan kalimat semata. Hal ini disebabkan kata *pengawasan* maupun *pengawasan melekat* mengandung hal-hal sebagai berikut :

1. Adanya proses pengamatan dari setiap pelaksana kegiatan organisasi untuk menjamin pekerjaan yang dilaksanakan agar berjalan sesuai dengan rencana semula.
2. Adanya proses penentuan tentang apa yang dikerjakan sehingga bisa berjalan sesuai dengan rencana.
3. Mengadakan evaluasi dan mengambil tindakan korektif tentang kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya.
4. Menggambarkan suatu wujud dari pengawasan dan menggambarkan tujuan akan dicapai dalam pengawasan itu.

B. Sebab-Sebab Munculnya Pengawasan Melekat

Pengawasan melekat itu sendiri muncul oleh karena pemerintah telah menemukan berbagai penyimpangan, penyelewengan, penggelapan, penyalahgunaan wewenang, korupsi dan

¹⁴Lembaga Administrasi Negara R.I., *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: LAN R.I. bekerja sama dengan YPA. 1988), h.264.

penyuapan yang dilakukan oleh para pejabat sehingga tampak tidak berwibawa. Hal inilah yang melatarbelakangi lahirnya *Intruksi Presiden R.I. Nomor: 9 Tahun 1977 Tentang Operasi Tertib Presiden Republik Indonesia*. Hal mana disebutkan :

- a. bahwa dalam usaha untuk menghilangkan praktek-praktek yang dilakukan oleh oknum - oknum dalam aparatur pemerintah yang tidak berdasarkan peraturan seperti pungutan liar dalam berbagai bentuknya dan untuk memperbaiki serta meningkatkan daya guna dan hasil guna aparatur pemerintah, diperlukan adanya langkah-langkah penertiban secara menyeluruh dan terus menerus di dalam tubuh aparatur pemerintah;
- b. bahwa agar pelaksanaan penertiban tersebut dapat mencapai hasil yang sebesar-besarnya, dipandang perlu untuk memberikan petunjuk sebagai pedoman pelaksanaannya;¹⁵

Dalam aturan itu telah diberikan contoh-contoh penyelewengan antara lain : pungutan atas gaji atau pensiun; pungutan atas CPNS; pungutan atas biaya-biaya pegawai; pungutan atas pemasukan barang di Bea dan Cukai; pungutan terhadap penyeteroran pajak; pungutan-pungutan yang berhubungan dengan pemberian kredit oleh perbankan; dan pungutan-pungutan resmi yang tidak didasarkan atas perundang-undangan yang sah baik di departemen maupun di pemerintah daerah.¹⁶

Pemerintah menyadari bahwa penyimpangan itu sendiri tidak pernah hilang, karena sifat kodrati manusia yang memang tidak sempurna dan memiliki kecenderungan negatif di

¹⁵Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor: 9 Tahun 1977 Tentang *Operasi Tertib Presiden R.I.*, hal menimbang.

¹⁶Lihat lampiran, *ibid.*, tentang ruang lingkup penertiban di bidang operasional.

samping kecenderungan positif. Olehnya itu pengawasan melekat ini dimaksudkan agar bisa mengurangi atau penyelewengan-penyelewengan yang terjadi di tubuh pemerintahan. Karena itu, Ir. Sujanto dalam kesimpulannya menyatakan :

... bahwa penyimpangan dalam setiap pelaksanaan pekerjaan adalah merupakan sifat yang secara potensial selalu terkandung secara permanent karena ia berasal dari sifat kodrat yang tidak sempurna. "Tiada gading yang tak retak" adalah ungkapan realistik yang perlu disadari dalam menghadapi kemungkinan terjadinya penyimpangan. Mengharapkan suatu pekerjaan, apalagi pekerjaan besar seperti penyelenggaraan pemerintah ini, bebas dari penyimpangan, adalah bagaikan pungguk merindukan bulan. Ini tidaklah berarti bahwa penyimpangan itu boleh kita tolerir karena merupakan sesuatu yang sudah lazim terjadi. Sama sekali tidak !¹⁷

Dari teks di atas maka dapat difahami bahwa langkah yang paling tepat untuk mencegah penyimpangan adalah melaksanakan pengawasan melekat secara sungguh-sungguh. Sebab penyimpangan secara laten selalu terkandung dalam diri manusia. Karenanya, pencegahannya pun harus difokuskan pada diri manusia itu sendiri yang setiap saat bergelut dengan manajemen. Hal ini berarti pembinaan personal merupakan salah satu unsur sistem pengendalian manajemen itu harus mendapat perhatian utama. Seperti halnya pengawasan, pembinaan ini juga merupakan kewajiban setiap pemimpin terhadap bawahannya. Dalam hal ini, ada satu hal yang boleh terlupakan, yakni bahwa setiap pimpinan hanya dapat membina dan

¹⁷Ir. Sujanto, *op.cit.*, h.70-71.

mengendalikan bawahan kalau ia sendiri sudah berhasil mengawasi dan mengendalikan dirinya sendiri. Untuk dapat mengawasi dan mengendalikan diri sendiri maka harus menyadari dan selalu ingat akan emban atau mission-nya, baik dalam kedinasan maupun mission-nya sebagai manusia seutuhnya yang mendapat amanah dari Allah swt. untuk selau berbuat baik, menegakkan kebenaran dan mencegah serta memberantas kejahatan.

C. Tujuan dan Fungsi Pengawasan Melekat

Untuk sampai pada tujuan dan fungsi pengawasan melekat, lebih dahulu penulis memberikan gambaran bahwa penilaian terhadap efektifitas pengawasan pada umumnya masih terjadi penyimpangan. Hal ini terbukti dengan jelas dalam amanat Bapak Presiden pada sidang paripurna pertama Kabinet Pembangunan IV, tanggal 30 Maret 1983, yang antara lain menyatakan bahwa : Selama melaksanakan hampir tiga Repelita, aparatour kita telah kaya dengan pengalaman dan kemampuan dalam melaksanakan perencanaan dan pelaksanaan. Sekarang sudah tiba waktunya untuk meningkatkan kemampuan pengawasan yang lebih efektif.¹⁸

Dari pernyataan ini jelaslah bahwa bapak Presiden menilai selama tiga Repelita yang lalu fungsi pengawasan belum berjalan secara efektif. Oleh karena itu mulai repeli-

¹⁸Lihat. Inspektorat Jenderal Departemen dalam Negeri. *Kebijaksanaan Pengawasan Umum di Lingkungan Departemen dalam Negeri*, (Jakarta: Irjen Depdagri, 1983), h.6.



ta V bahkan sekarang sudah masuk Repelita VII ini pengawasan harus lebih ditingkatkan.

Di lain pihak, masih terdapat kelemahan para pimpinan terhadap bawahannya. Hal ini dikemukakan, dengan jelas oleh Menteri Dalam Negeri Pembangunan IV Soepardjo Rustam, yang mengaitkan kenyataan tentang lemahnya pengawasan melekat dengan kenyataan lemahnya seorang pimpinan. Menurut Soepardjo Rustam bahwa :

Dalam kenyataannya memang masih cukup banyak pimpinan yang tidak berani menegur anak buahnya. Sebabnya bermacam-macam. Mungkin karena takut tidak disenangi anak buah, mungkin pula karena ia mempunyai banyak kelemahan yang diketahui anak buah atau mungkin pula ada sebab-sebab lain.¹⁹

Dengan demikian, dalam rangka peningkatan pendayagunaan aparatur negara dalam pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa, maka pengawasan melekat merupakan salah satu unsur penting untuk digalakkan. Pengawasan dan pengendalian diperlukan terus menerus sebagai penangkal terhadap kecenderungan yang menyimpang dari semestinya. Tanpa pengawasan melekat dan pengendalian maka penyimpangan dan kecenderungan berbuat kesalahan semakin menjadi-jadi, karena kecenderungan semacam itu tetap ada dalam setiap manusia.

¹⁹ *Ibid.*, h.66.

Jadi, jika dikaitkan dengan masalah penyimpangan, tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui terjadi atau tidak terjadinya penyimpangan, dan bila terjadi, perlu diketahui sebab-sebab terjadinya penyimpangan tersebut. Jadi tidaklah benar jika dikatakan bahwa tujuan pengawasan adalah mencari kesalahan, melainkan mencari data tentang kenyataan yang sebenarnya mengenai objek yang diawasi. Meskipun dalam kenyataannya data tentang kenyataan yang sebenarnya tersebut hampir selalu menunjukkan adanya kesalahan-kesalahan atau penyimpangan - penyimpangan, tetapi hal itu tidak sengaja dicari.²⁰

Dalam melaksanakan tugasnya, seorang pengawas senantiasa menjumpai kesalahan atau penyimpangan, meskipun ia tidak sengaja mencarinya. Namun, secara strategis tujuan pengawasan yang dilaksanakan pemerintah selama ini adalah mengamankan semua program pemerintah untuk dipatuhi dan dilaksanakan secara sungguh-sungguh sesuai kebijakan yang ada.

Drs. M. Manullang menyatakan bahwa :

Tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan, untuk dapat benar-benar merealisasikan tujuan utama tersebut maka pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai intruksi 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 maupun pada waktu yang akan datang.²¹

Pengawasan melekat merupakan bagian dari seluruh kegiatan pemerintahan yang sarannya untuk menjamin tercapainya tujuan kebijaksanaan yang telah digariskan dan sasaran yang

²⁰Ir. Sujanto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, (Cet. I, Jakarta: Sinar Grafika, 1987), h. 64.

²¹Lihat. Lembaga Administrasi Negara R.I., *loc.cit.*

telah ditetapkan. Bukan untuk mencari kesalahan para bawahannya. Hal serupa diungkapkan oleh Ir. Sujanto bahwa :

... pengawasan itu "bukan ditujukan untuk mencari-cari kesalahan atau mencari siapa yang salah, Tujuan utama pengawasan adalah untuk memahami apa yang salah (dan juga apa yang tidak salah, pen) demi perbaikan di masa yang akan datang".²²

Dalam tujuan yang lain, seperti yang dikemukakan oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara - Kabinet Pembangunan V. Ir. Sarwono Kusumaatmadja dalam makalahnya berjudul : *Peningkatan Pengawasan Melekat dalam Rangka Pendayagunaan Aparatur Negara*, bahwa :

Tujuan pengawasan melekat itu sendiri adalah untuk mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan sehingga pelaksanaan tugas umum pemerintahan dapat dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta berdasarkan sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan pemerintahan. agar tercapai dayaguna, hasilguna, dan tepat guna sebaik-baiknya, dan pelaksanaan pembangunan dapat dilakukan sesuai dengan rencana dan program pemerintah serta peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang ditetapkan.²³

Dengan demikian pengawasan melekat dapat diharapkan memberi informasi timbal balik antara atasan dan bawahan berupa pendapat, kesimpulan dan saran-saran terhadap kebijaksanaan, perencanaan, pembinaan, serta pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Apabila perangkat penga-

²²Drs. M. Manullang. *Dasar-dasar Manajemen*. (Cet. II. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981). h.173.

²³Ir. Sujanto. *Aspek-aspek...*, *op.cit.*.. h.96.

wasan melekat dilaksanakan dengan sungguh-sungguh, maka dapat dipastikan mereka telah berhasil melaksanakan tugasnya.

Pengawasan melekat diharapkan untuk mencegah terjadinya kebocoran, pemborosan dan penyimpangan dalam penggunaan wewenang, tenaga, uang dan perlengkapan milik negara sehingga dapat terbina aparatur yang bersih, berwibawa, berhasil-guna dan berdayaguna. Apabila pengawasan senantiasa mengungkapkan kenyataan yang sebenarnya dan menyampaikan kepada pimpinan tepat waktu, disertai dengan saran - saran yang objektif dalam rangka pengambilan tindakan perbaikan, maka para pengawas tersebut telah melakukan tugasnya dengan baik dan berhasil.

Tujuan pengawasan selain yang tersebut di atas, juga bertujuan untuk melihat sejauhmana penyimpangan yang terjadi. Hal ini dapat disimak pada pendapat Ir. Sujanto sebagai berikut :

... tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang objek yang diawasi. apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Jika tidak sesuai dengan semestinya, yaitu standar yang berlaku bagi pekerjaan yang bersangkutan, di sebut menyimpang atau terjadi penyimpangan. Dan pengawas yang baik harus dapat mengungkapkan sebab-sebab terjadinya penyimpangan tersebut, karena hal itu merupakan bagian dari kenyataan yang sebenarnya yang dimaksud dalam batasan pengawasan tersebut.²⁴

Oleh sebab itu apabila pengawas hanya mengetahui dan melaporkan terjadinya penyimpangan saja tanpa mengemukakan

²⁴ *Ibid.*, h.63.

sebab-sebabnya, berarti pengawas hanya melaporkan sebagian dari kenyataan sebenarnya tentang objek yang diawasi. Laporan semacam ini tidak bisa dipakai sebagai bahan otentik dalam pengambilan keputusan. Seorang pengawas seryogyanya tidak lebih jelek dari yang diawasi, tentunya diharapkan dalam banyak hal hendaknya lebih baik dari yang diawasi.

Dari berbagai tujuan yang dikemukakan di atas, maka pada akhirnya dapat ditemukan beberapa fungsi pengawasan melekat, yakni sistem ini diciptakan agar para pemimpin atau atasan lebih jujur dan kritis dalam membina bawahan. Pengawasan melekat menciptakan suatu sistem sedemikian rupa sehingga orang atau pegawai harus berbuat jujur. Kalau sistemnya baik, kontrolnya baik, maka mau tidak mau orang harus jujur, sehingga pembinaan terhadap personil berlangsung dengan baik.

Apabila dilihat fungsi pengawasan melekat secara preventif dan represif, maka ia dapat meniadakan atau mengurangi kebocoran-kebocoran, penyelewengan dan lain sebagainya yang dapat menghambat jalannya pembangunan. Dengan pengawasan melekat dapat diperoleh manfaat penggunaan sumber dana, daya dan waktu secara efektif dan efisien. Pengawasan melekat menjadi prioritas, namun kesemuanya itu hanya dapat tercapai manakala di samping adanya aturan, tata kerja, petunjuk-petunjuk pelaksanaan kerja dan lain-lain, juga harus didukung oleh kesadaran, ketaatan serta semangat dan keteladanan aparat melaksanakan tugas dan kewajibannya dalam pengawasan melekat.

Fungsi pengawasan melekat pada hakikatnya adalah mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan-penyimpangan atau penyelewengan dan semacamnya dalam mencapai tujuan. Dengan sasarannya ditujukan untuk mewujudkan efisiensi, efektifitas, penghematan dan ketertiban pelaksanaan pengawasan. Dengan demikian setiap hasil pengawasan harus dijadikan bahan pengambilan keputusan untuk menghentikan penyimpangan, penyelewengan dan pemborosan yang terjadi. Kemudian pula untuk mencegah tidak terulangnya tindakan penyimpangan - penyimpangan, penyelewengan - penyelewengan dan pemborosan-pemborosan tersebut.²⁵

Dari berbagai gambaran tentang tujuan dan fungsi pengawasan melekat, maka penulis dapat menyederhanakan pengertian tersebut sebagai berikut :

1. Tujuan pengawasan melekat ialah untuk mengetahui terjadi atau tidaknya penyimpangan - bukan mencari kesalahan;
2. Mengusahakan agar yang direncanakan itu bisa menjadi kenyataan;
3. Untuk mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan;
4. Sedangkan fungsinya ialah untuk menciptakan para pemimpin atau atasan lebih jujur dan kritis dalam membina bawahan;
5. Dan untuk meniadakan atau mengurangi kebocoran, penyelewengan, pemborosan dan lain sebagainya.

²⁵Lihat. Lembaga Administrasi Negara R.I., *op.cit.*, h.263.

BAB. III

PENDIDIKAN ISLAM DAN PENGAWASAN MELEKAT

A. Sistem Pengawasan Melekat

Secara garis besar bahwa sistem pengawasan melekat yang dikenal di Indonesia mempunyai dua sistem, yakni sistem atasan langsung dan sistem atasan tidak langsung. Kedua sistem ini mempunyai cara-cara yang berbeda dalam menjalankan tugasnya. Perbedaan ini dapat dilihat sebagai berikut :

1. Sistem Atasan Langsung.

Sistem atasan langsung yang ini merupakan suatu pengawasan dari pihak atasan untuk turun langsung melihat secara dekat objek yang diawasi, apakah hal itu sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku atau tidak. Pengertian semacam ini dapat dilengkapi dengan pendapat Ir.Sujanto sebagai berikut:

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara mendatangi dan melakukan pemeriksaan di tempat (on the spot) terhadap objek yang diawasi. Jika pengawasan langsung ini dilakukan terhadap proyek pembangunan fisik maka yang dimaksud dengan pemeriksaan di tempat atau pemeriksaan setempat itu dapat berupa pemeriksaan administrasi atau pemeriksaan fisik di lapangan.¹

Pengawasan di atas bukan dilakukan oleh perangkat pengawasan semata, akan tetapi pimpinan atau manajer dari

¹Ir. Sujanto. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*. (Cet.II, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), h.76.

setiap instansi mempunyai hak untuk terlibat dalam melaksanakan pekerjaan, baik yang dilakukan oleh pimpinan atau manajer yang bertanggung jawab atas setiap pekerjaan maupun oleh petugas pengawasan, maka hal demikian disebut inspeksi. Inspeksi ini perlu bagi seorang pimpinan atau manajer dalam melaksanakan pengawasan itu sendiri. Seperti yang dinyatakan oleh Ir. Sujanto bahwa :

Kegiatan untuk secara langsung melihat pelaksanaan dari dekat ini bukan saja perlu dilakukan oleh perangkat pengawasan akan tetapi lebih perlu lagi dilakukan oleh manajer atau pimpinan yang bertanggung jawab atas pekerjaan itu. Dengan demikian ia dapat melihat dan menghayati sendiri bagaimana pekerjaan itu dilaksanakan, dan bila dianggap perlu dapat diberikan petunjuk-petunjuk dan instruksi-instruksi ataupun keputusan-keputusan yang secara langsung menyangkut dan mempengaruhi jalannya pekerjaan.²

Mengadakan inspeksi bagi seorang pimpinan atau manajer itu perlu untuk melihat secara langsung pembangunan yang dikerjakan. Dalam administrasi pun harus mempunyai tindakan yang sama sehingga pimpinan bisa melihat secara dekat apa yang terjadi di setiap instansi yang dipimpinnya. Olehnya itu pengawasan atasan langsung yang dilakukannya dapat berusaha agar setiap aparat terhindar dari penyimpangan, penyalah-gunaan wewenang, kebocoran, pemborosan dan sebagainya. Hal ini berarti pengawasan melekat dengan memakai sistem atasan langsung dapat diharapkan mencegah terjadinya penyimpangan. Selain pengertian pengawasan tersebut, Menteri

²*Ibid.* . h.76.

Dalam Negeri juga memberikan manfaat dari sistem atasan langsung itu sebagai salah satu cara yang potensial. Menteri Dalam Negeri pada rapar koordinasi pengawasan yang dipimpin oleh wakil presiden pada tanggal 25 Mei 1983 menjelaskan bahwa :

Sebenarnya pengawasan atasan langsung yang sering dikenal pula dengan *built in control* itu merupakan salah satu cara pengawasan yang paling potensial, karena jarak antara obyek dengan subyek pengawasan adalah begitu dekat sehingga setiap gejala penyimpangan akan lebih mudah dan lebih cepat terlihat. Dengan demikian tindakan-tindakan pencegahan dan penanggulangannya dapat dilakukan secara lebih dini dan lebih tepat.³

Pengawasan dengan sistem atasan langsung ini merupakan fungsi yang senantiasa melekat dan tidak dapat dipisahkan dengan pimpinan atau manajer dalam setiap organisasi, maka efektif atau tidaknya pengawasan atasan langsung jelas sangat ditentukan oleh bobot dan kualitas pimpinan bersangkutan. Sistem atasan langsung ini tidak akan berfungsi kalau seorang pimpinan mempunyai sifat yang kurang berani menegur anak buahnya. Efektifitas sistem atasan langsung sebagian besar disebabkan oleh inkapabilitas pimpinan bersangkutan. Pimpinan kadang tidak memiliki kemampuan dan keterampilan yang cukup, baik dari segi manajerial skill maupun technical skill. Sisi lain sebab lemahnya sistem atasan langsung ini karena ada semacam budaya *ewuh pakewuh* yang terdapat pada seorang pimpinan. Hal ini diakui oleh Ketua Lembaga Adminis-

³Ir. Sujanto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, (Cet.I. Jakarta: Sinar Grafika, 1987), h.32-33.

trasi Negara R.I., Prof. Dr. Bintoro Tjokroamidjojo dalam makalahnya berjudul Pengawasan Melekat Sebagai Fungsi Manajemen. Dalam makalah tersebut, Bintoro Tjokroamidjojo menyatakan :

Pengawasan atasan langsung yang dilakukan melalui pengawasan melekat juga sering tidak dilaksanakan karena budaya ewuh pakewuh. Seakan-akan ada kontroversi dalam pembudayaan rasa kekeluargaan dan kebersamaan dengan perlunya sikap lugas dalam pelaksanaan tugas.⁴

Kalau seorang pimpinan memiliki kemampuan dan keterampilan, maka bisa jadi penyebabnya adalah banyaknya kelemahan yang pada umumnya bersumber dari akhlak yang kurang baik, sehingga tidak mengherankan ia menjalankan tugasnya pun kurang baik. Selain itu, terdapat faktor exteren yang juga menyebabkan efektifitas sistem atasan langsung. Misalnya budaya pengawasan yang belum diserapi secara benar oleh seorang pimpinan dalam penyelenggaraan administrasi dan manajemen, adanya keengganan pada semua orang untuk diawasi, keengganan atau ketidak-senangan kalau ditegur, sikap yang kurang lugas dalam hubungan kedinasan dan lain-lain. Namun, kesemuanya ini akan tercapai manakala pimpinan sadar tentang tugas yang diembankan kepadanya, tetapi yang jelas bahwa maksud dari sistem atasan langsung ini, yakni seperti terurai dalam pokok-pokok pengawasan. Hal mana dalam pokok-pokok pengawasan disebutkan bahwa :

⁴Prof. Dr. Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengawasan Melekat Sebagai Fungsi Manajemen*, (Jakarta: Departemen Agama R.I. Pusdiklat Pegawai, 1988), h. 10.

Dengan pengawasan atasan langsung dimaksudkan pengamatan setiap saat yang dilakukan oleh setiap atasan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi bawahannya, disertai pemberian petunjuk atau tindakan korektif bilamana perlu.⁵

Dengan demikian sistem atasan langsung ini dinilai paling efektif, karena jarak antara subjek dan objek pengawasan dianggap paling dekat dan dilaksanakan secara intensif. Di lain pihak, karena pertimbangan efesiensi dan kehematan maka pengawasan dengan sistem ini dianggap lebih tepat untuk dilaksanakan.

2. Sistem Atasan tidak Langsung.

Sistem atasan tidak langsung ini merupakan tindakan balik dari sistem atasan langsung. Hal mana suatu sistem pengawasan yang dilakukan melalui pemantauan dengan cara mempelajari laporan-laporan, baik dari pelaksanaan lain maupun laporan masyarakat sendiri yang tertuju langsung kepada pihak berwenang.

Menurut Drs. Soewarno Handyaningrat bahwa yang dimaksud dengan sistem atasan tidak langsung adalah sebagai berikut :

Pengawasan tidak langsung ialah apabila aparat pengawasan/pimpinan organisasi melakukan pemeriksaan pelaksanaan pekerjaan hanya melalui laporan-laporan yang masuk padanya. Laporan-laporan tersebut dapat berupa uraian kata-kata, deretan angka-angka atau statistik yang berisi gambaran atas hasil kemajuan yang telah tercapai

⁵Wakil Presiden Republik Indonesia Tentang *Pokok-pokok Pengawasan*, dalam bab III Nomor: 2.

sesuai dengan pengeluaran biaya/anggaran yang telah direncanakan.⁶

Sistem atasan tidak langsung ini dilakukan dengan hanya menganalisa semua laporan yang masuk, baik berupa tulisan melalui surat-surat kabar maupun surat pengaduan lainnya. Pengertian seperti ini diungkapkan pula oleh Ir. Sujamto sebagai berikut :

Jadi pengawasan tidak langsung itu dilakukan dengan tanpa mendatangi tempat pelaksanaan pekerjaan atau objek yang diawasi, atau tegasnya dilakukan dengan jarak jauh, yaitu "dari belakang meja". Caranya ialah dengan mempelajari dan menganalisa segala dokumen yang menyangkut objek yang diawasi. Dokumen-dokumen itu antara lain dapat berupa :

- a. Laporan dari pelaksana pekerjaan, baik laporan berkala ataupun laporan insidentil.
- b. Laporan hasil pemeriksaan (LHP) yang diperoleh dari perangkat pengawasan lain.
- c. Surat-surat pengaduan.
- d. Berita atau artikel di media massa.
- e. Dokumen-dokumen lainnya.⁷

Di samping melalui dokumen-dokumen tertulis, pengawasan tidak langsung dapat pula mempergunakan bahan laporan lisan dan keterangan lisan lainnya. Apabila dilihat dari kelemahannya, maka sistem atasan tidak langsung ini mempunyai kekurangan lebih banyak daripada sistem atasan langsung. "Kelemahan daripada pengawasan tidak langsung ini tidak dapat segera mengetahui kesalahan-kesalahan dalam pelaksa-

⁶Drs. Soewarno Handyaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, (Cet.II, Jakarta: Gunung Adung, 1982). h.147.

⁷Ir. Sujamto. *Beberapa Pengertian...*, *op.cit.*, h.77.

naannya, sehingga dapat menimbulkan keinginan lebih besar."⁸

Kelemahan lain dari sistem ini, yakni informasi yang sampai ke instansi yang berwenang, kadang jauh dari kenyataan yang terjadi di lapangan sehingga hal ini bisa membuat lemahnya suatu pengawasan. Kelemahan seperti ini diterangkan lebih lanjut oleh Ir. Sujanto sebagai berikut :

Sesuai dengan sifatnya yang demikian itu kiranya dapat dimengerti bahwa pengawasan tidak langsung itu merupakan cara pengawasan yang banyak mengandung kelemahan, karena segala bahan-bahan informasi tersebut belum tentu sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya di lapangan. Oleh karena itu pengawasan tidak langsung itu sebaiknya hanya dipakai pembantu atau pelengkap terhadap pengawasan langsung. Terutama bila akan menyangkut pengambilan keputusan yang penting-penting.⁹

Olehnya itu baik sistem atasan langsung maupun sistem atasan tidak langsung perlu dilaksanakan dengan cara yang sifatnya tidak memaksa. Apabila kedua sistem ini dilaksanakan dengan cara paksaan maka pasti terjadi penyimpangan laporan seperti yang disebutkan di atas. Hal mana melaporkan sesuatu yang semestinya jauh dari kenyataan. Bila hal ini terjadi, maka penilaian atau pengawasan tersebut dianggap gagal dan tidak berhasil dalam menjalankan tugasnya.¹⁰

Ketidak-paksaan bisa dapat dihindari manakala seorang pimpinan mempunyai kemampuan untuk mengarahkan dan mem-

⁸Drs. Soewarno Handyaningrat, *loc.cit.*

⁹Ir. Sujanto, *Beberapa Pengertian...*, *loc.cit.*

¹⁰Lihat, Dr. Winardi, SE., *Personel Manajemen*, (Cet.III, Bandung: Alumni, 1978), h.176-177.

pengaruhi orang lain (bawahan) dalam menjalankan tugasnya. Dengan demikian bawahan bekerja bukan karena paksaan akan tetapi karena kesadaran untuk bertanggung jawab. Sifat seperti ini dijelaskan oleh Drs.H.Siagian, sebagai berikut:

Berhubung manajemen adalah pencapaian tujuan melalui kegiatan orang lain. Supaya orang lain mau bekerja seperti diharapkan, setiap manajer atau pimpinan harus mempunyai kemampuan untuk mengarahkan dan mempengaruhi orang lain atau setiap manajer (pimpinan) harus mempunyai bakat memimpin atau pimpinan harus merupakan pemimpin.

Tanpa adanya bakat kepemimpinan, manajer (pimpinan) tidak akan mencapai tujuan; dan akan mengalami kegagalan.¹¹

Selanjutnya Drs. H. Siagian menambahkan bahwa :

Pegawai senang bekerja, bukan karena paksaan, melainkan karena kesadaran untuk bertanggung jawab. Eksistensi pimpinan (*leader*) tidak tergantung dari atas, melainkan dari bawah. Seorang pimpinan (*manager*) yang tidak didukung dari bawah bukanlah seorang pemimpin (*leader*).¹²

Ada dua syarat paling menonjol atau berperan bagi seorang pemimpin yaitu : "a) Kemampuan untuk membuat keputusan-keputusan yang baik. b) Kemampuan untuk mendapatkan orang-orang lain untuk melaksanakannya."¹³

Apabila seorang pemimpin sudah memiliki dua kemampuan di atas, tidaklah berarti ia harus meninggalkan syarat-

¹¹Drs. H. Siagian, *Manajemen Suatu Pengantar*, (Cet. I, Bandung: Alumni, 1977), h.136.

¹²*Ibid.* h.136.

¹³Drs. Moekijat, *Pengawasan Efektif*, (Cet. I: Bandung, Alumni, 1976), h.158.

syarat lain dalam ilmu manajemen. Sebab dalam mengadakan pengawasan dengan sistem atasan langsung dan sistem atasan tidak langsung selalu diperlukan hal-hal berupa penentuan pedoman standar: mengadakan penilaian terhadap pekerjaan yang sedang dikerjakan; kemudian membandingkan dengan pedoman standar untuk mengetahui penyimpangan; dan akhirnya mengadakan perbaikan-perbaikan. Kesemuanya dilaksanakan dengan selalu memegang prinsip-prinsip pengawasan sebagai berikut :

1. Pengawasan berorientasi kepada tujuan organisasi.
2. Pengawasan harus objektif, jujur dan mendahulukan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi.
3. Pengawasan harus berorientasi terhadap kebenaran menurut peraturan-peraturan yang berlaku (*wetmatigheid*) berorientasi terhadap kebenaran atas prosedur yang telah ditetapkan (*rechtmatigheid*), dan berorientasi terhadap tujuan (manfaat) dalam pelaksanaan pekerjaan (*doelmatigheid*).
4. Pengawasan harus menjamin daya dan hasilguna pekerjaan.
5. Pengawasan harus berdasarkan atas standar yang objektif, teliti (*accurat*) dan tepat.
6. Pengawasan harus bersifat terus menerus (*continue*).
7. Hasil pengawasan harus dapat memberikan umpan balik (*feed - back*) terhadap perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaan, perencanaan dan kebijaksanaan waktu yang akan datang.¹⁴

Sistem atasan langsung dan sistem atasan tidak langsung harus dilaksanakan dengan melihat pada tugas manajemen itu sendiri. Tugas manajemen yang dimaksud di sini adalah :

... mengejawantahkan sasaran, rencana dan pendekatan terhadap bawahan, dan memonitor prestasi kerja mereka baik dalam mengambil keputusan untuk diri sendiri maupun

¹⁴Drs. Soewarno Handayani, *op.cit.*, h.149-150.

dalam berkarya untuk tingkat pengambilan keputusan yang lebih tinggi.¹⁵

Setelah mengetahui tugas manajemen di atas, maka setiap pemimpin berusaha kembali untuk mengembangkan kemampuan dalam mengawasi diri sendiri. Maksudnya bahwa setiap pekerjaan yang dilakukannya merupakan suatu rasa tanggung jawab yang tidak menyalahi dari tujuan organisasi secara keseluruhan. Sebagaimana yang ditulis oleh Drs. Moekijat sebagai berikut :

Sudah tentu salah satu daripada ciri-ciri yang penting dari suatu cara yang dikembangkan adalah kemampuannya untuk melaksanakan pengawasan diri. Artinya ia adalah masak dan meskipun ia adalah leluasa untuk bertindak dengan bebas, ia bertindak dengan sesuatu rasa tanggung jawab yang sesuai dengan tujuan-tujuan organisasi secara keseluruhan.¹⁶

Pendapat ini mendasar, karena penyimpangan secara laten selalu terkandung dalam diri manusia, maka dari semua usaha pencegahannya paling mendasar adalah difokuskan pula pada diri manusia. Faktor manusia sangat penting dalam setiap penyelenggaraan manajemen. Hal ini berarti pembinaan personal merupakan salah satu cara untuk menerapkan sistem atasan langsung dan sistem atasan tidak langsung, sehingga dalam pelaksanaannya tidak terjadi ketimpangan di sana sini.

¹⁵George F. Thomason, *Improving the Quality Organisation*, diterjemahkan oleh Bambang Kussiriyanto dan Theresia L.G. dengan judul *Meningkatkan Kualitas Organisasi*, (Jakarta: Lembaga Pendidikan dan Pembinaan Manajemen, 1979), h.93.

¹⁶Drs. Moekijat, *Motivasi dan Pengembangan Manajemen*, (Cet.I. Bandung: Alumni, 1976), h.90.

Pembinaan personil ini juga merupakan kewajiban dari setiap pimpinan terhadap bawahannya. Seorang pimpinan harus memiliki semangat pengabdian yang kokoh dan perlu percaya terhadap diri sendiri dan orang lain dalam mengembangkan amanat negara. Untuk menghadapi persoalan seperti ini, Ir. Sujamto berpesan :

Dalam hal ini satu hal tidak boleh kita lupakan, yakni bahwa kita hanya dapat membina dan mengendalikan bawahan kalau kita sudah berhasil mengawasi dan mengendalikan diri sendiri. Untuk dapat mengawasi dan mengendalikan diri sendiri kita harus menyadari dan selalu ingat akan embanan atau mission kita, baik dalam kedinasan maupun mission kita sebagai manusia seutuhnya yang dibebankan oleh yang menciptakan kita, Tuhan Yang Maha Kuasa, yakni kewajiban untuk selalu berbuat baik, menegakkan kebenaran dan mencegah serta memberantas kejahatan.¹⁷

Dengan demikian dapat difahami bahwa pelaksanaan pengawasan merupakan suatu pengabdian yang tidak hanya pada negara semata, tetapi juga pengabdian kepada Tuhan Yang Maha Kuasa. Menjalankan tugas negara sebagai latar belakang amanah, berarti pula telah menjalankan amanah Allah swt. dalam mencegah perbuatan munkar dan menjalankan amar ma'ruf.

B. Kaitan Antara Pendidikan Islam dengan Pengawasan Melekat

Pendidikan Islam yang bersumber dari Alquran dan hadis, ternyata mempunyai seperangkat aturan yang berkaitan dengan pengawasan melekat, terutama bila dilihat dari hakikat pelaksanaan sistem atasan langsung dan tidak langsung itu

¹⁷Ir. Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan,....op.cit.*, h. 72.

sendiri.

Dalam sistem atasan langsung misalnya, telah memberikan ketegasan bahwa sistem ini merupakan suatu pengawasan dengan tidak memakai perantara. Pimpinan secara langsung melihat kenyataan-kenyataan yang terjadi di lapangan atau obyek yang diawasi. Yang hakikatnya adalah untuk memudahkan, murah dan dianggap efektif sekaligus dapat menghemat pengeluaran biaya operasional. Apabila hal ini dilihat dari pendidikan Islam, maka tentu mempunyai keterkaitannya. Hal mana pendidikan Islam memperingatkan agar manusia jangan terlalu boros untuk melaksanakan suatu pekerjaan, selama pekerjaan itu dapat diatasi dengan cara lain yang bisa mengurangi tindak pemborosan itu.

Salah satu sumber pendidikan Islam, yakni Alquran memperingatkan manusia untuk tidak boros, karena hal itu merupakan saudara syaetan. Sebagaimana Allah swt. berfirman dalam Alquran surat al-Isra', ayat 27:

إِنَّ الْبُذْرَيْنِ كَانُوا إِخْوَانَ الشَّيْطَانِ وَكَانَ الشَّيْطَانُ لِرَبِّهِ كَفُورًا

Terjemahnya:

Sesungguhnya pemboros-pemboros itu adalah saudara-saudara syaitan dan syaitan itu adalah sangat ingkar kepada Tuhannya.¹⁸

Meskipun sistem ini merupakan salah satu bentuk pengawasan yang dapat dikembangkan secara intensif dan efektif,

¹⁸Departemen Agama RI., *Alquran dan Terjemahnya*, (Jakarta: Yayasan Penafsir Alquran, 1983/1984), h.428.

akan tetapi ada kelemahan lain yang bisa ditemukan di dalam praktek. Misalnya pimpinan yang kurang berani menegur anak buahnya. Atau bisa saja dari faktor kekeluargaan (nepotisme) yang mengakibatkan pimpinan tidak berani mengungkap kesalahan bawahannya yang benar-benar bersalah. Berkaitan dengan hal ini, Imam Munawwir berpesan :

Oleh karena itu maka seorang pimpinan haruslah merupakan pangkal penyebab daripada kegiatan-kegiatan, proses atau kesediaan merubah pandangan atau sikap (mental/physic) daripada kelompok orang-orang, baik dalam hubungan organisasi formal maupun informal. Dengan mementingkan lisanul hal (tindak tanduk perbuatan) dan bukan lisanul maaqal (ucapan, pidato) ia memiliki kepribadian panutan dan penuntun umat. Dirinya dapat mendatangkan keinginan umat atau pengikutnya untuk mencontoh atau mengikutinya, atau kepribadiannya memancarkan pengaruh tertentu, sesuatu kekuatan atau wibawa yang sedemikian rupa sehingga membuat umat atau sekelompok orang-orang mau melakukan apa yang dikehendakinya.¹⁹

Dalam melaksanakan sistem pengawasan atasan langsung ini, perlu seorang pimpinan memiliki sifat kepribadian yang baik sehingga dengan kepribadiannya dapat membuat bawahan tetap percaya padanya. Ia harus memproduksir dan memancarkan pengaruh terhadap bawahan, sehingga bawahannya bersedia untuk merubah pola pikir, pandang, sikap, kepercayaan, tanggung jawab, jujur dan sebagainya.

Sifat kepribadian yang baik bagi seorang pimpinan merupakan unsur penting dalam mengadakan sistem atasan langsung. Pimpinan harus merasa dirinya bahwa tugas yang

¹⁹Drs.Ek. Imam Munawwir, *Asas-asas Kepemimpinan dalam Islam*. (Surabaya: Usaha Nasional, t.th.), h.15.

diembangkan kepadanya adalah sebuah tanggung jawab yang tinggi, sehingga ia tidak merasa atau berbuat sekehendaknya tanpa melihat kepentingan organisasinya. Sifat kepribadian ini bisa dicontohi dari sahabat-sahabat nabi yang pernah memegang jabatan sebagai khalifah. Misalnya khalifah Abubakar ketika diangkat menjadi pemimpin ia diberi kesempatan untuk berpidato. Dalam pidato pengukuhannya ia menyatakan :

Wahai manusia, sekarang aku telah ditetapkan sebagai pemimpin kalian, sekalipun aku bukan yang terbaik di antara kalian. Maka bila aku berlaku baik, bantulah aku, tetapi bila aku berbuat salah, bawalah aku ke jalan yang benar. Kebenaran adalah suci dan kesalahan adalah penghinaan. Mereka yang lemah di antara kalian adalah kuat di depanku, karena aku harus memberi haknya, jika dikehendaki Tuhan, karena aku harus mengambil yang menjadi haknya, atas kehendak-Nya. Taatlah kepadaku selama aku taat kepada Allah dan Rasul-Nya, tetapi jangan engkau taat kepadaku jika aku ingkar dari Allah dan Rasul-Nya. Kemudian kepatuhan kepadaku bukanlah suatu keharusan bagimu.²⁰

Khalifah Abubakar selaku pimpinan negara telah menunjukkan kepada rakyatnya bahwa ia adalah manusia yang sama dengan bawahannya, ia hanya diberi jabatan sebagai pemimpin bukan karena hebat atau mampu dari temannya tetapi kerana ketulusan atau kejujuran yang dimiliki. Kejujuran ini bisa disimak lewat tutur katanya pada pidato pengukuhan di atas. Pimpinan yang mempunyai kepribadian yang luhur dan dijiwai dengan iman yang takwa kepada Allah Yang Maha Esa, maka

²⁰Dr. Anwar Ahmad Qadri, *Justice and Historical Islam*, diterjemahkan oleh Drs. Eddi Haryadi dengan judul *Sebuah Potret dan Praktek Keadilan dalam Sejarah Pemerintahan Muslim*. (Cet.I. Jogjakarta: PLP2M, 1987), h.14-15.

insya Allah akan berhasil dengan sukses.

Contoh pemimpin yang baik dan berhasil, juga bisa dipelajari lewat sejarah Nabi Muhammad saw. Nabi Muhammad merupakan tokoh yang berhasil dalam kepemimpinannya karena memiliki sifat-sifat sebagai berikut: ketabahan dan keberanian: murah hati dan darmawan; arif bijaksana dalam kepemimpinannya; teguh dalam penderian; teguh memegang akhlak yang tinggi; takwa yang sangat mendalam kepada Tuhan; bersih dari ambisi pribadi; hanya mencari keridhaan Allah; mengajak menegakkan keadilan dan menjauhi kezaliman; menghargai kejujuran dan mencela segala kepalsuan; memegang teguh amanah: dan sebagainya.²¹

Dengan demikian, untuk berhasilnya suatu administrasi yang baik terletak dari unsur manusianya. Pengawasan adalah rancangan manusia, maka yang pertama-tama dirubah adalah diri manusia sendiri. Berkanaan dengan hal itu, maka Imam Munawwir menyatakan :

Jadi sukses atau tidaknya suatu organisasi untuk bagian yang besar tergantung kepada orang-orang yang menjadi anggotanya. Batapa pun sempurnanya rencana-rencana, organisasi dan pengawasan serta penelitiannya, bila orang-orang tidak melakukan pekerjaan yang diwajibkan, malas, menunda-nunda waktu, sering melakukan kecurangan, maka seorang manajer tidak akan mencapai hasil sebanyak yang sebenarnya dicapai.²²

Seorang pemimpin yang menyuruh bawahannya berbuat

²¹Lihat. Drs.Ek. Imam Munawwir. *op.cit.*, h.195-198.

²²*Ibid.*, h.205.

sesuatu yang baik harus tercermin pula pada dirinya. Karena sangat tercela dan mendapat kutukan Tuhan, bila pada diri seorang pemimpin mau dan mampu memerintahkan atau menganjurkan kepada bawahannya agar berbuat kejujuran, keberanian, dan sejenisnya tetapi dirinya sendiri enggan mengerjakannya. Hal seperti ini dinyatakan oleh Allah swt. dalam Alquran surat ash-Shaf, ayat 2-3 :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لِمَ تَقُولُونَ مَا لَا تَعْمَلُونَ، كَبُرَ مَقْتًا عِنْدَ اللَّهِ أَنْ تَقُولُوا
مَا لَا تَعْمَلُونَ .

Terjemahnya:

Hai orang-orang yang beriman, mengapa kamu mengatakan apa yang kamu tidak perbuat ? Amat besar kebencian di sisi Allah bahwa kamu mengatakan apa yang tiada kamu kerjakan.²³

Syekh Jamaluddin Alqasimy dalam Tafsirnya menjelaskan bahwa pekerjaan yang tidak pernah dikerjakan olehnya adalah berdusta. dan berdusta adalah suatu perbuatan yang sangat jauh dari orang yang mempunyai *murū'ah*, yakni orang yang tahu harga dirinya. *Murū'ah* itu merupakan dasar utama yang menyebabkan timbulnya iman, dan iman yang asli adalah kembali kepada fitrah pertama sewaktu manusia yang mempunyai kemurnian jiwa dan agama yang benar. Bila iman asli itu tumbuh, maka dengan sendirinya iman tersebut akan menumbuhkan berbagai perangai yang utama dalam berbagai ragamnya, di antaranya ialah *ihfah*. artinya dapat mengendalikan dirinya.

²³Departemen Agama RI., *op.cit.*, h.928.

Perkataan seseorang yang tidak sesuai dengan perbuatannya sangat dibenci oleh Allah swt. Hal ini disebabkan orang yang telah mengaku dirinya beriman, maka tidak layak melakukan hal seperti itu. Ayat di atas merupakan suatu peringatan yang sungguh-sungguh dari Allah swt. kepada orang beriman agar tidak menjadi pembohong. Dalam penjelasan ini juga diberikan contoh ucapan hasan bin Ali bin Abi Thalib - cucu Rasulullah saw. yang telah menghafal perkataan Rasul, yaitu : Tinggalkan barang yang menimbulkan keraguan engkau, dan ambillah yang tidak meragukan; sesungguhnya kejujuran membuat hati tenteram, dan dusta adalah membuat hati ragu-ragu.²⁴

Dari penjelasan di atas, maka setiap pimpinan dalam melaksanakan pengawasan maka yang pertama diketahui adalah pengawasan pribadinya. Hal ini dimaksudkan agar tindakan pengawasan tersebut bisa sejalan dengan perbuatannya. Itulah paling terpuji di hadapan Allah swt. daripada menyembunyikan kebohongan, baru kemudian menyuruh orang lain untuk melaksanakannya, maka inilah sangat dibenci oleh Allah swt.

Kemudian menyangkut dengan tata cara yang dilakukan dalam sistem atasan tidak langsung, juga mempunyai kaitan dengan pendidikan Islam. Hal ini bisa dilihat dari praktek-

²⁴Lihat. Prof. Dr. Hamka, *Tafsir al-Azhar*, Edisi 27-28, Juz.XXVIII, (Cet.I, Surabaya: Yayasan Latimojong, 1981), h.156. Lihat pula Prof. T.M. Hasbi Ash-Shiddieqy, *Tafsir Alquran an-Nuur*, Juz.XVIII, (Cet.I, Jakarta: Bulan Bintang, 1973), h.99-100.

praktek atau sikap pemimpin Islam sebelumnya. Misalnya, khalifah Umar bin Abdul Azis ketika dinobatkan menjadi khalifah, yang pertama ia sampaikan bahwa :

Barangsiapa yang ingin berteman dengan kami, hendaklah dia membantu kami melaksanakan lima hal yang tertsebut berikut ini, yaitu :

1. Menyampaikan kebutuhan atau kepentingan orang-orang yang tidak dapat atau tidak sanggup menyampaikannya dengan langsung kepada kami, sehingga tidak ada satu kebutuhan rakyat pun yang tidak diketahui atau diabaikan.
2. Menunjukkan kepada kami keadilan-keadilan yang belum kami ketahui.
3. Hendaklah menjadi pembantu kami dalam menegakkan kebenaran.
4. Menunaikan amanat kepada kami dan kepada seluruh rakyat, terutama kepada Allah swt.
5. Jangan mengumpat atau mencerca seorang di muka kami. Barangsiapa tidak melakukan itu semua, maka kami merasa keberatan bersahabat dengan mereka, dan diharapkan agar jangan lagi masuk ke dalam lingkungan kami.²⁵

Dengan demikian salah satu nilai pendidikan Islam yang bisa disimak lewat pidato khalifah Umar bin Abdul Azis adalah selain pentingnya melaksanakan pengawasan atasan langsung itu diperlukan pula sistem atasan tidak langsung. Dalam hal ini rakyat dan aparat maupun para pengawas boleh melapor langsung kepada pimpinan tentang penyimpangan yang terjadi di lapangan atau instansi di mana ia bekerja. Hal ini dimaksudkan agar setiap aparat atau pejabat selalu berhati-hati dalam menjalankan tugasnya dengan penuh tanggung jawab, terutama tanggung jawab kepada Allah swt.

²⁵H. Zainuddin Sulaiman, *Mencari Keridhaan Allah*, (Cet. I. Bandung: CV. Rosda, 1987), 81-82.

C. Konsepsi Pengawasan Melekat dalam Pendidikan Islam

Dalam melaksanakan pengawasan melekat pasti ditemukan berbagai kelemahan. Dalam sistem atasan tidak langsung misalnya, sering ditemukan laporan tidak sesuai dengan kenyataan di lapangan. Apalagi laporan itu bersifat lisan yang belum diketahui kebenaran yang sesungguhnya, sehingga memungkinkan pengawas untuk mengecek kembali laporan yang masuk. Sering pula ditemukan data-data yang sampai ke instansi bersangkutan kadang jauh dari kenyataan di lapangan. Bila hal ini ditemukan dalam melaksanakan pengawasan melekat, maka pendidikan Islam menawarkan konsepnya, yakni memerintahkan kepada setiap manusia agar tidak bersifat bohong terhadap pekerjaan atau laporan yang ia buat, karena Allah swt. selalu mengawasinya. Allah mengetahui setiap pekerjaan yang dilakukan, apakah benar atau bukan. Allah melihat apa yang dirahasiakan selama membuat laporan, karenanya manusia harus berhati-hati dalam menjalankan tugasnya. Konsepsi pendidikan Islam seperti ini telah dijelaskan oleh Allah swt. dalam Alquran surat al-An'am ayat 3 :

Terjemahnya:

Dan Dialah Allah (Yang disembah), baik di langit maupun di bumi: Dia mengetahui apa yang kamu rahasiakan dan apa yang kamu lahirkan dan mengetahui (pula) apa yang kamu usahakan.²⁶

²⁶Departemen Agama RI., *op.cit.*, h. 186.

Dalam ayat tersebut Allah swt. memperingatkan bahwa segala sesuatu yang dilakukan manusia pasti Ia mengetahuinya. Oleh sebab itu manusia harus berhati-hati, kemana ia melangkah, apa niatnya, baik atau tidak pasti Dia mengetahuinya. Dialah Maha Mengetahui dan Maha Mengawas, sebagaimana disebutkan pula dalam Alquran surat al-A'laq ayat 14:

أَلَمْ يَعْلَم بِأَنَّ اللَّهَ يَرَىٰ

Terjemahnya:

Tiadakah dia mengetahui bahwa sesungguhnya Allah melihat segala perbuatannya ?²⁷

Dengan demikian menurut pendidikan Islam bahwa sistem pengawasan atasan langsung maupun tidak langsung itu merupakan amanah bagi seorang pemimpin untuk dilaksanakan secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab, serta tidak meninggalkan nilai musyawarah sebagai langkah kebersamaan dalam setiap organisasi. Setiap orang yang diberi tanggung jawab sebagai pemimpin maka menurut pendidikan Islam itulah amanah dari Allah swt. yang pada akhirnya akan dipertanggungjawabkan dihadapan-Nya. Persoalan amanah ini dijelaskan oleh Rasulullah saw. dalam sabdanya :

عَنْ أَبِي زُرَّ قَالَ : قُلْتُ يَا رَسُولَ اللَّهِ أَلَا تَسْتَعِينُنِي ؟ قَالَ فَضْرٌ بِأَيْدِيهِ عَلَىٰ مَنْكِبِي ثُمَّ قَالَ يَا بَا نَدْرٍ إِنَّكَ ضَعِيفٌ وَإِنَّهَا أَمَانَةٌ وَإِنَّهَا يَوْمُ الْقِيَامَةِ عِزٌّ وَنَسْأَمَةٌ إِلَّا مَنْ أَخَذَهَا بِحَقِّهَا وَأَدَّىٰ الَّذِي عَلَيْهِ فِيهَا (رواه مسلم)

²⁷ Ibid., h. 1080.

Terjemahnya:

Dari Abu Zar ra. katanya: pernah saya berkata kepada Rasulullah saw. apakah tuan tidak dapat mengangkat saya menjadi pegawai tuan? Beliau menepuk bahu saya dengan tangannya seraya berkata: Hai Abu Zar! anda ini orang lemah: sedangkan pekerjaan itu amanat Allah yang kelak pada hari kiamat mungkin membawa kehinaan dan penyesalan. kecuali bagi orang yang memenuhi syarat dan menjalankannya dengan wajar menurut mestinya. (H.R. Muslim).²⁸

Oleh sebab itu yang dinamakan pemimpin adalah amanah yang harus dilaksanakan dengan sejujur-jujurnya. Pemimpin maupun bawahan mempunyai tanggung jawab bersama dalam menyelesaikan semua persoalan yang dihadapi pada setiap instansi yang dipimpinnya. Bilamana sifat kejujuran ini tidak dimiliki oleh pimpinan maupun bawahan, lalu terjadi penyimpangan dan penyelewengan maka pimpinan maupun bawahan siap untuk mempertanggungjawabkan kepada atasan langsung, terutama kepada Allah swt.

Semua orang yang diserahi tanggung jawab lalu tanggung jawab itu disalahgunakan untuk menipu rakyat siapa saja, kemudian ia mati maka kematiannya tidak dijamin oleh Allah swt. untuk masuk ke dalam syurga. Hal ini ditegaskan oleh Rasulullah saw. dalam sabdanya :

عن معقل قال : سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم : يقول ما من عبد
يسترعيه الله رعيته يموت يوم يموت وهو غاشي لرعيته ، لا حرم عليه
الجنة . (رواه مسلم)

²⁸Abi Husain Muslim bin Hajjaz. *Shahih Muslim*, Jilid.III. (Mesir:Darul Khiya'i Isa al Babi al Halabi Wasyurakahu. t.th.). h. 1457. Lihat pula H.A. Razak dan H.A. Rais Latief, *Terjemahan Hadis Shahih Muslim*, Jilid.III, (Jakarta: Bumi Restu. 1974), h.98.

Terjemahnya:

Dari Ma'kil ra. katanya: Saya mendengar Rasulullah saw. bersabda: Semua orang yang diserahi tanggung jawab oleh Allah atas rakyat lalu ia mati dalam keadaan menipu rakyatnya itu, niscaya syurga itu akan haram baginya. (H.R. Muslim).²⁹

Hal tersebut di atas merupakan keharusan bagi Allah swt. untuk memberi balasan baik kepada orang yang berbuat kebaikan maupun yang berbuat kejahatan. Sebagaimana disebutkan oleh Allah swt. dalam Alquran surat al-Zulzilah ayat 7-8:

فَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ خَيْرًا يَرَهُ ۗ وَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُ ۗ

Terjemahnya:

Barangsiapa yang mengerjakan kebaikan seberat zarahpun, niscaya dia akan melihat (balasan)nya. Dan barangsiapa yang mengerjakan kejahatan seberat zarah pun, niscaya dia akan melihat (malasan)nya pula.³⁰

Olehnya itu menurut pendidikan Islam yang bersumber dari Alquran dan hadis itu, bahwa manusia tidak perlu menaati pimpinan yang membuat kerusakan atau penyelewengan maupun penyimpangan di muka bumi. Anjuran ini telah ditegaskan oleh Allah swt. dalam Alquran surat asy-Syuara: 151-152:

وَلَا تَطِعُوا أَمْرًا مَرًّا لِمُسْرِفِينَ ۚ مَا لَدَيْنَ يَسِيدٍ ۚ وَن فِي الْأَرْضِ وَلَا يَصْلِحُونَ ۚ

²⁹ *Ibid.*, 1460. Lihat pula terjemahannya, h.100.

³⁰ Departemen Agama RI., *op.cit.*, h.1087.

Terjemahnya:

Janganlah kamu turuti urusan orang-orang yang berlebih-lebihan (melewati batas). (Yaitu) orang-orang yang memperbuat bencana di muka bumi dan tiada memperbuat kebaikan.³¹

Pengawasan melekat mempunyai tujuan yang baik, maka diperintahkan untuk dilaksanakan. Pengawasan melekat bukan ditujukan mencari kesalahan atau mencari siapa yang bersalah, tetapi tujuan utama adalah memahami apa yang salah dan juga apa yang benar, demi perbaikan di masa datang. Dengan kata lain untuk mengetahui dan memahami kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan kegiatan yang menjadi objek pengawasan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Ajaran Islam melarang untuk mencari-cari kesalahan orang lain. Firman Allah swt. dalam surat al-Hujurat ayat 12 :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اجْتَنِبُوا كَثِيرًا مِّنَ اللَّظَنِ إِذْ يُبْعَثُ لظنِّ أُنثَىٰ وَلَا تَجسسُوا
وَلَا يفتَبْ بعضكم بعضاً أوجب أحدكم أن يأكل لحم أخيه ميتاً فكرهتموه
وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ

Terjemahnya:

Hai orang-orang yang beriman, jauhilah kebanyakan prasangka (dugaan terhadap sesama muslim), karena sebagian prasangka itu ialah dosa, dan janganlah kamu mencari-cari aib orang dan jangan pula sebahagian kamu mengumpat yang lain. Sukakah salah seorang kamu, bahwa ia memakan daging saudaranya yang telah mati (bangkainya) ? Maka tentu kamu benci memakannya. Takutlah kamu kepada Allah, sesungguhnya Allah penerima taubat lagi penyayang.³²

³¹ *Ibid.*, h.584.

³² *Ibid.*, h.847.

Bila pengawasan melekat dilihat dari segi tujuannya, maka pendidikan Islam menempatkan tujuan utama dari kesemuanya itu adalah semata-mata pengabdian kepada Allah swt. Pengawasan melekat merupakan salah satu fungsi manajemen. Manajemen itu sendiri dikelola oleh manusia. Dengan demikian tidak bisa dipungkiri bahwa bagaimana pun baiknya suatu pengawasan akan tetapi bila manusianya rusak dalam segala-galanya, maka semua rencana maupun teori pengawasan itu tidak memperoleh tujuan yang dirumuskan bersama. Dengan demikian tujuan pengawasan melekat menurut pendidikan Islam harus dilihat dari eksistensi penciptaan manusia di muka bumi. Eksistensi manusia melambangkan tujuan dari segala pekerjaan yang diperbuatnya.

Menurut pendidikan Islam, tujuan diciptakan manusia adalah untuk menghambakan diri kepada Allah.³³ Menghambakan atau beribadah kepada Allah tidak terbatas pada ibadah formal atau murni (mahdah) semata, tetapi juga mencakup ibadah umum dalam wujud aktifitas sehari-hari yang bernilai guna dan di dalamnya terkandung niat untuk mencari keridhaan Allah swt. Tujuan hidup manusia dapat dilihat dalam firman Allah swt. surat al-Zariyah ayat 56 :

وَمَا خَلَقْنَا الْجِنَّ وَالنَّاسَ إِلَّا لِيَعْبُدُونِ .

³³Lihat. Dr. Ahmad Tafsir, *Ilmu Pendidikan dalam Perspektif Islam*, (Cet.II, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1994), h.46.

Terjemahnya:

Dan Aku tidak menciptakan jin dan manusia melainkan supaya mereka menyembah-Ku.³⁴

Kata menyembah merupakan proses ibadah yang mempunyai arti luas, yakni anjuran untuk tiap makhluk baik jin maupun manusia tunduk kepada ketetapan Allah dan kehendak-Nya. Bila manusia melaksanakan pengawasan melekat, perlu mengingat hakikat yang dianugerahkan oleh Allah kepadanya sesuai dengan tujuan diciptakannya di muka bumi, sehingga penjelmaan cita-cita moral dapat menciptakan suatu bagian yang sangat penting sehingga bisa mencapai tujuan tersebut. Muhammad Fazl-Ur-Rahman Ansari menyatakan :

Hakekat manusia pada pokoknya harus baik, agar perjuangan untuk menjelmakan kebajikan dalam kehidupannya serta dalam kehidupan umat manusia bisa membentuk tuntutan hakiki dari hakekat dirinya, dan dengan demikian merupakan tuntutan yang rasional.³⁵

Tuhan menciptakan manusia dengan sebaik-baik bentuk tersebut. mempunyai wewenang untuk mengejar kebajikan dengan berhasil. serta melawan dan memerangi kebatilan baik dalam diri sendiri maupun dalam masyarakat. Apabila manusia tidak mempertahankan sifat yang pada hakekatnya baik itu, kemudian terjerumus pada sifat kemunkaran atau kebatilan maka ia

³⁴Departemen Agama RI..*op.cit.*, h.862.

³⁵Dr. Muhammad Fazl-Ur-Rahman Ansari, *The Quranic Foundations and Structure Of Muslim Society*, diterjemahkan oleh Ir. Juniarso Ridwan dkk. dengan judul *Konsepsi Masyarakat Islam Modern*, (Cet.I, Bandung: Risalah, 1983), h.289.

dicampakkan kembali sebagai manusia yang paling rendah. Hal ini ditegaskan Allah swt. dalam surat at-Tin ayat 4-6 :

لَقَدْ خَلَقْنَا الْإِنْسَانَ فِي أَحْسَنِ تَقْوِيمٍ، ثُمَّ رَدَدْنَاهُ أَسْفَلَ سَافِلِينَ
إِلَّا الَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ فَلَهُمْ أَجْرٌ غَيْرُ مَمْنُونٍ .

Terjemahnya:

Sesungguhnya Kami ciptakan manusia dengan sebaik-baik bentuk. Kemudian Kami kembalikan dia serendah-rendah orang yang rendah. Kecuali orang-orang yang beriman dan mengerjakan (amal) saleh, maka untuk mereka itu pahala yang tidak putus-putusnya.³⁶

Pengawasan melekat menurut pendidikan Islam bisa disimak pula dari sasaran pendidikan Islam itu sendiri, yang terdiri dari empat pengembangan fungsi manusia, yakni : 1) untuk meniadakan manusia secara individual pada posisi dan fungsinya di tengah makhluk lain, serta tanggung jawab dalam kehidupannya; 2) dapat meniadakan manusia tentang fungsinya dalam hubungannya dengan masyarakat, serta tanggung jawab terhadap ketertiban masyarakat; 3) meniadakan manusia terhadap pencipta alam dan mendorongnya untuk beribadah kepada-Nya; dan 4) meniadakan manusia tentang kedudukannya terhadap makhluk lain dan membawanya agar memahami hikmah Tuhan serta bagaimana manfaatnya.³⁷

Pengawasan melekat mempunyai kaitan dengan tugas dan

³⁶Departemen Agama RI., *op.cit.*, h.1076.

³⁷Lihat. Prof.H.M. Arifin, M.Ed., *Ilmu Pendidikan Islam, Suatu Tinjauan Teoritis dan Praktis Berdasarkan Pendekatan Interdisipliner*. (Cet.IV. Jakarta: Bumi Aksara, 1996). h.33-37.

tanggung jawab manusia. Olehnya itu bila dilihat dari pendidikan Islam, maka hal itu tidak terlepas dari tugas manusia sebagai khalifah di muka bumi. Hal mana tugas utama manusia adalah menciptakan kedamaian, kesejahteraan dan kemakmuran, bukan untuk membuat kerusakan.³⁸ Seorang pemimpin maupun bawahan diwajibkan untuk selalu mengajak manusia ke jalan kebaikan (ma'ruf) dan mencegah kemunkaran (munkar). Sebab menurut Ahmad Amin :

Kepada setiap muslim yang mempunyai kesanggupan dan kemampuan, Islam memikulkan tanggung jawab atas perbuatan yang dilakukan oleh masyarakat Islam, baik maupun buruk. Karena itu semua kaum muslimin harus selalu menganjurkan dan menyerukan kebajikan dan mencegah kejahatan. Dalam hal itu semua kaum muslimin hakekatnya adalah satu kesatuan, yang kuat wajib melindungi dan membantu yang lemah sehingga yang satu menjadi kekuatan bagi yang lain.³⁹

Pendidikan Islam memandang pengawasan seperti ini merupakan langkah yang dianggap tepat dalam melaksanakan suatu kebaikan dan mencegah setiap kejahatan. Olehnya itu pengawasan melekat yang merupakan langkah amar ma'ruf dan nahi munkar ini harus dilaksanakan dengan sungguh-sungguh, sehingga hasilnya dapat membawa kesejahteraan pada agama, bangsa dan negara, terutama dalam menegakan aparatur negara yang bersih dan berwibawa.

³⁸Lihat misalnya *Quran surah Hud: 61*.

³⁹Ahmad Amin, *Yaumul Islam*, diterjemahkan oleh Abu Laila dan Muhammad Tohir dengan Judul *Islam dari Masa ke Masa*. (Cet.I, Bandung: Rosda, 1987), h.51.

Apabila dalam melaksanakan pengawasan melekat kemudian ditemukan berbagai penyimpangan atau penyelewengan dan semacamnya, maka pendidikan Islam memberikan alternatif pencegahan dengan bentuk tahapan sebagaimana digariskan oleh Rasulullah saw. berikut ini :

عَنْ كَلْبِ بْنِ شَيْبَةَ سَمِعْتُ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَقُولُ : مَنْ
رَأَى مِنْكُمْ مَنْكَرًا فَلْيُغَيِّرْهُ بِمَدِّهِ فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِلِسَانِهِ فَإِنْ لَمْ
يَسْتَطِعْ فَبِقَلْبِهِ وَذَلِكَ أَضْعَفُ الْإِيمَانِ (رواه مسلم) 40

Terjemahnya:

Dari Thariq bin Syihab, telah mendengar Rasulullah saw. bersabda : Apabila di antara kamu melihat kemunkaran, maka hendaklah kamu rubah dengan tanganmu. Apabila tidak mampu, maka rubahlah dengan ucapanmu. Dan apabila masih juga tidak mampu, maka rubahlah dengan hatimu, sekalipun itu adalah selemah-lemah iman. (H.R. Muslim).

Makna yang bisa disimak lewat uraian hadis di atas, yaitu setiap pemimpin atau bawahan misalnya, dalam mengadakan pengawasan lalu menemukan penyimpangan, maka pertama-tama harus diatasi dengan perangkat aturan yang ada. Hal mana aturan-aturan itu mempunyai sanksi yang telah dibuat oleh instansi yang berwenang. Kemudian bila aturan itu tidak membuat perubahan sikap, maka alternatif yang kedua harus diterapkan, yakni menegur secara langsung terhadap orang yang membuat penyimpangan agar tidak mengulangi per-

⁴⁰Abi Husain Muslim bin Hajjaz, *Shahih Muslim*. Jilid. I, (Arab: Darul Khiya'i Isyal Babil Halabi wa Syurakahu, 1374 H/1955 M.), h.29.

buatan tercela itu. Apabila ia tidak mengindahkan pula teguran-teguran, maka langkah ketiga adalah seorang pimpinan atau bawahan yang melihat penyimpangan berdoa kepada Allah swt. agar orang bersangkutan diberi kesadaran untuk tidak mengulangi perbuatannya. Menurut pendidikan Islam, tahap yang ketiga ini merupakan langkah yang paling lemah bila diukur dari segi iman.

BAB IV

ANALISIS SISTEM PENGAWASAN MELEKAT MENURUT TINJAUAN PENDIDIKAN ISLAM

A. Fungsi dan Peranan Pimpinan dalam Pengawasan Melekat

Pengawasan melekat itu sendiri adalah pelaksanaan manajemen atau administrasi. Olehnya itu untuk melihat fungsi dan peranan pimpinan dalam pengawasan melekat, maka hal itu tidak terlepas dari fungsi dan peranan pimpinan yang sudah banyak tertuang dalam aturan manajemen atau administrasi.

Dalam administrasi Islam misalnya, fungsi dan peranan itu bisa dilihat dari praktek-praktek ulama terdahulu yang tidak jauh berbeda dengan apa yang diterapkan oleh sistem pengawasan melekat dewasa ini. Contohnya, khalifah Ali pernah menyarankan kepada gubernur Mesir Malik al-Ashtar tentang bagaimana seorang pemimpin itu. Khalifah meminta kepada Malik al-Ashtar agar :

- a. Menjadi contoh yang baik bagi staf dan penduduk.
- b. Memilih staf dari kalangan orang-orang yang selain cakap menjalankan tugas, juga saleh, dapat dipercaya, serta bertakwa hanya kepada Allah saja.
- c. Mampu berlaku adil, dan selalu berupaya menciptakan keadilan.
- d. Waspada terhadap pencemaran nama baik orang dan skandal perdagangan.
- e. Mengawasi kegiatan para pembantu dan sekretaris, dan harus yakin bahwa keadilan dan persamaan sosial tetap terjaga.
- f. Selalu berkonsultasi dengan staf, dan dalam melaksanakan tugas yang dilakukan sendiri tidak perlu terlalu mengandalkan otoritas (wewenang).
- g. Perangilah korupsi, ketidakadilan, dan tindakan jahat

- lainnya, yang dilakukan penguasa terhadap rakyat.
- h. Selalu bertanggung jawab atas segala kekurangan yang terjadi di kantor, sepanjang yang bersangkutan mengetahuinya dan masih dapat ditoleransi.
 - i. Agar selalu waspada untuk tidak mengembangkan sikap mengagumi diri dan bangga diri.
 - j. Menjaga komunikasi yang tepat dan taratur dengan para gubernur, komisioner, dan lain-lainnya.
 - k. Menjaga agar hak milik bersama - seperti air, energi, dan udara - tidak jatuh ke tangan pejabat dan para keluarganya.¹

Uraian di atas memberikan gambaran tentang bagaimana fungsi seorang pimpinan dalam menjalankan tugasnya. Pemimpin berperan sebagai motivator yang bertugas untuk memberikan contoh yang baik kepada bawahan, dapat dipercaya oleh bawahan sehingga apa yang diterapkan itu benar menjadi panutan. Bukan sebaliknya, ia mempunyai kepribadian buruk, kurang dipercaya sehingga apa yang diterapkannya sering bertentangan dengan sikap dan perbuatan yang dilakukan sehari-hari. Bila hal ini terjadi, maka pengawasan akan mengalami kendala karena selalu menjadi tanda tanya siapa yang perlu diawasi.

Seorang pimpinan dalam menjalankan pengawasan perlu memperhatikan hal-hal berikut :

- a. agar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta berdasarkan sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan pemerintahan agar tercapai daya guna, hasil guna, dan tepat guna yang sebaik-baiknya.

¹Muhammad A. Al-Buraey, *Administrative Development: an Islamic Perspective*, diterjemahkan oleh Achmad Nashir Budiman dengan judul *Islam: Landasan Alternatif Administrasi Pembangunan*, (Cet.I, Jakarta: Rajawali, 1986), h.283-284.

- b. agar pelaksanaan pembangunan dilakukan sesuai dengan rencana dan program pemerintah serta peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang dicapai.
- c. agar hasil-hasil pembangunan dapat dinilai seberapa jauh tercapai untuk memberi umpan balik berupa pendapat, kesimpulan, dan saran terhadap kebijaksanaan, perencanaan, pembinaan, dan pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan.
- d. agar sejauh mungkin mencegah terjadinya pemborosan, kebocoran, dan penyimpangan dalam penggunaan wewenang, tenaga, uang, dan perlengkapan milik negara, sehingga dapat terbina aparatur yang tertib, bersih, berwibawa, berhasil guna, dan berdaya guna.²

Selain itu dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia nomor 9 Tahun 1997, yang salah satunya dilihat sebagai fungsi pimpinan dalam melaksanakan pengawasan adalah :

- PERTAMA : Meningkatkan pelaksanaan pengawasan dan penerbitan ke dalam tubuh aparatur di dalam lingkungannya secara terus-menerus dan menyeluruh.
- KEDUA : Mengambil tindakan administratif dan tindakan hukum terhadap mereka yang melakukan perbuatan dan tindakan yang melanggar peraturan yang berlaku atau bertentangan dengan kebijaksanaan pemerintah yang ada.
- KETIGA : Memperhatikan dan mempergunakan petunjuk-petunjuk pelaksanaan sebagai tersebut dalam lampiran Instruksi Presiden ini sebagai pedoman dalam pelaksanaan penertiban.³

Menurut pendidikan Islam, pengawasan melekat dapat berjalan dengan baik manakala pimpinan dapat menjalankan fungsi secara baik pula. Fungsi-fungsi yang dimaksud tidak

²Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor: 15 Tahun 1983 Tentang *Pedoman Pengawasan*, bab I pasal 1 (2).

³Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor: 9 Tahun 1977 Tentang *Operasi Tertib Presiden Republik Indonesia*, poin instruksi.

Jauh berbeda dengan uraian di atas, antara lain :

a) berfungsi sebagai teladan yang baik. Maksudnya ia harus memberi contoh yang baik terhadap orang-orang yang dipimpinya. Dapat menunjukkan akhlak yang baik dan menyenangkan terhadap bawahan; b) berfungsi sebagai pemersatu. Hal mana bila terjadi perselisihan, perpecahan dan persaingan yang tidak sehat di kalangan bawahan, maka seyogyanya pimpinan hadir untuk menyatukan mereka, jangan membela yang satu dan menyalahkan yang lain; c) berfungsi sebagai pelindung, yakni memberikan perlindungan terhadap bawahan yang diperlakukan sewenang-wenang oleh atasan yang lain; d) berfungsi sebagai pemberi nasehat; e) berfungsi untuk memberikan pengarahannya bila bawahan menyimpang, lamban, atau bersikap masa bodoh atas pekerjaan yang diberikan padanya; dan f) berfungsi sebagai penanggung jawab atas tindakannya sendiri dan bawahan terhadap atasan langsung, terutama kepada Allah swt.⁴

Olehnya itu bagi setiap pimpinan dalam satuan organisasi pemerintahan diwajibkan menciptakan dan melestarikan pengawasan melekat ini dengan baik, serta berusaha meningkatkan mutunya di dalam lingkungan atau instansi masing-masing. Seorang pimpinan diharapkan bisa membina personilnya secara terus-menerus agar para pelaksana menjadi unsur yang mampu melaksanakan tugas dengan baik, serta tidak melakukan

⁴Lihat, Drs.Ek. Mochtar Effendy, *Manajemen Suatu Pendekatan Berdasarkan Ajaran Islam*, (Jakarta: Bhratara Karya Aksara, 1986), h.267-276.

tindakan yang bertentangan dengan maksud dan kepentingan tugasnya.

Pimpinan perlu merinci kebijaksanaan pelaksanaan yang dituangkan secara tertulis agar menjadi pegangan dalam pelaksanaannya oleh bawahan yang menerima pelimpahan wewenang dari atasan. Ia juga diharapkan untuk membuat rencana kerja yang dapat menggambarkan kegiatan yang akan dilaksanakan, bentuk hubungan kerja antar kegiatan tersebut dan hubungan antara berbagai kegiatan beserta sasaran yang akan dicapainya.

Seorang pimpinan dalam melaksanakan pengawasan melekat harus mempunyai etika seperti yang dikemukakan oleh Fazlul Karim sebagai berikut :

Ia harus memandang dunia sebagai tempat persinggahan sementara, guna mempersiapkan diri untuk menghadapi alam akhirat yang kekal. Ia harus selalu berupaya, selama usianya untuk bisa melaksanakan tuntunan agama seperti melaksanakan administrasi dengan tulus dan adil, yang dilandasi oleh: keadilan, persamaan sosial dan efisiensi. Ia harus meletakkan dirinya semata-mata hanya sebagai "hamba" rakyat, sekaligus menjadi orang yang mereka percayai untuk melaksanakan tugas tersebut.⁵

Pimpinan dalam melaksanakan pengawasan melekat perlu pula diiringi dengan aturan-aturan yang menurut ajaran Islam dinilai baik dan adil. Aturan-aturan yang dinilai baik dan adil adalah :

- a. Ia harus mencintai orang yang dilayaninya, sama seperti ia mencintai dirinya, keluarga serta famili terdekat.

⁵Muhammah A. Al-Buraey, *ḥp. Cit.*, h.246.

- b. Ia harus selalu membuka pintunya untuk mendengar keluhan orang yang dilayaninya, serta memperbaiki kesalahan-kesalahannya.
- c. Ia harus selalu melaksanakan sebagai kunci dari kebijaksanaan administratifnya, keadilan yang digabungkan dengan kasih sayang.
- d. Ia harus selalu menghormati kewajiban-kewajiban dan ritus (ibadah orang lain).
- e. Dengan bijaksana ia harus memilih wakil-wakilnya dari kalangan orang yang shaleh, terpercaya, dan tulus.
- f. Ia harus mengamati dengan tajam dan menyeluruh atas semua masalah pemerintahan atau kantor yang dipimpinnya.
- g. Ia harus menegakkan hukum dengan layak dan cepat, tetapi bukan dengan mengorbankan konsep keadilan.
- h. Ia harus memandang masyarakat dengan pandangan persamaan dan keadilan.
- i. Ia harus memerintahkan bawahannya dengan menerapkan hukum-hukum di dalam Alquran, assunnah dan aturan-aturan umum yang berkaitan dengan keadilan dan persamaan.⁶

Bila fungsi dan peranan pimpinan yang dimaksud di atas, baik menurut pendidikan Islam maupun menurut aturan pengawasan melekat itu sendiri dapat diterapkan dengan baik, maka pelaksanaan pengawasan melekat di Indonesia bisa meningkatkan aparatur negara yang bersih dan berwibawa.

B. Pengawasan Melekat Menurut Tinjauan Pendidikan Islam

Apabila ditinjau dari pendidikan Islam, maka dapat diketahui bahwa Islam tidak menetapkan sistem khusus mengenai pengawasan melekat. Persoalan yang berkaitan dengan hal itu diserahkan pemecahannya kepada *ahlul halli wal aqdi* (orang-orang terkemuka di kalangan umat Islam yang dipandang mempunyai otoritas untuk memecahkan berbagai persoalan yang

⁶ *Ibid.* .h.247-248.

dihadapi umat). Kaum muslimin dibiarkan menetapkan sendiri rinciannya dalam undang-undang tertulis atau dengan jalan konsensus. Bila pengawasan melekat dilihat sebagai proses penertiban administrasi, maka ternyata tugas semacam ini sudah lama dibebankan oleh setiap khalifah kepada aparat administrasi.

Sekalipun istilah pengawasan melekat tidak dikenal dalam ajaran Islam, tetapi praktek-praktek semacam itu (pengawasan) sudah lama dikenal dalam pemerintahan muslim. Lembaga-lembaga yang serupa dengan koordinasi pengawasan, misalnya pada masa pemerintahan khalifah Abbasiyah terdapat departemen-departemen utama antara lain: *diwan al-kharj*, yang mengawasi masalah perpajakan; *diwan al-diya*, yang mengurus harta benda istana; *diwan al-dliman*, menangani masalah keuangan negara; *diwan al-jund*, atau kementrian pertahanan; *diwan al-nazhir fi al-mazalim*, atau badan pengawas pengaduan dan lain-lain.⁷

Dalam Islam aparat administrasi dikenal dengan istilah *Jahdi idara*. Tugas seorang khalifah adalah mengangkat seorang kepala (*madir*) yang bertugas untuk mengurus persoalan administrasi dan bertanggung jawab langsung atas tugas itu. Para kepala mempunyai hak untuk mengangkat pegawai-pegawai jawatan, memindahkan, mendidik dan memecat setiap

⁷Lihat, Dr. Anwar Ahmad Qadri, *Justice and Historical Islam*, diterjemahkan oleh Drs. Eddi Haryadi dengan judul *Sebuah Potret Teori dan Praktek Keadilan dalam Sejarah Pemerintahan Muslim*, (Cet.I, Jogjakarta: PLP2M, 1987), h.40.

bawahan atau aparat sesuai dengan aturan instansi bersangkutan. Para pegawai diminta untuk tetap bertanggung jawab kepada kepala jawatan atau instansi mereka.⁸

Dengan demikian dapat difahami bahwa, setiap aparat harus menjaga lingkungan instansinya tempat mereka bekerja. Menetapkan sendiri apa yang dipandang baik dan bermanfaat bagi instansi bersangkutan. Namun tetap diingat, di atas segala-galanya mereka wajib memelihara undang-undang dan pokok-pokok hukum mengenai yang halal dan haram sebagaimana yang telah ditetapkan oleh ajaran Islam.

Tata cara maupun praktek-praktek administrasi yang diterapkan oleh para pemimpin muslim terdahulu, seperti tersebut di atas sejalan dengan sistem pengawasan melekat yang diterapkan di Indonesia. Bedanya hanya terletak pada sistem ketaatan, yakni menurut pendidikan Islam bahwa pengawasan bukan terletak pada pengontrolan atasan langsung dan atasan tidak langsung saja, tetapi yang lebih diutamakan adalah pengawasan dari Allah swt. Hal ini dikarenakan ketaatan dalam pendidikan Islam sudah mempunyai hirarki tersendiri, yaitu : ketaatan kepada Allah; ketaatan kepada Rasul; dan ketaatan kepada *ulil amri* (para pemimpin). Hirarki seperti ini dijelaskan Allah swt. dalam surat an-Nisa':59 :

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ اٰمَنُوْا طِيعُوْا اللّٰهَ واطِيعُوْا الرَّسُوْلَ وَاُوْلِيَ الْاَمْرِ

⁸Lihat, Dr. Samih Athif az-Zain, *al-Islam Khuthuthun 'Aridah, al-Iqtisad, al-Hukm, al-Ijtima'*, diterjemahkan oleh Drs. Muzakkir dengan judul *Syari'at Islam dalam Perbincangan Ekonomi, Politik dan Sosial sebagai Studi Perbandingan*, (Bandung: Husaini, 1988), h.23.

منكم فان تنازعتم في شئ فردوه الى الله والرسول ان
كنتم تؤمنون بالله واليوم الآخر ذلك خير واحسن تاولا .-

Terjemahnya:

Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul(Nya), dan ulil amri dan antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Alquran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang kemudian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.⁹

Bentuk ketaatan tersebut menunjukkan bahwa pendidikan Islam lebih mengutamakan pengawasan dari Allah swt. daripada manusia. Ketaatan kepada para pemimpin harus dilakukan setelah lebih dahulu taat kepada Rasulullah saw. Salah satu ketaatan kepada para pemimpin adalah meliputi ketaatan terhadap peraturan-peraturan yang dibuat atas kesepakatan (ijma). Karenanya, Pengawasan melekat sebagai suatu ketentuan dari sekian banyak peraturan pemerintah, perlu dilaksanakan dengan kemauan yang tinggi. Semua ketentuan itu hanya bertujuan untuk :

Untuk membentuk karakter yang tinggi, kebahagiaan dan perdamaian bersama atas dasar cinta kasih, sayang dan sadar akan pengawasan Allah terhadap semua aktifitas yang dilakukan, baik secara sembunyi-sembunyi maupun dengan terang-terangan.¹⁰

⁹Departemen Agama RI.. *Alquran dan Terjemahnya*, (Jakarta: Yayasan Penafsir Alquran, 1983/1984), h.128.

¹⁰Dr. Mustafa As-Shiba'i, *al-Din wa al-Daulah*, diterjemahkan oleh Muammal Hamidi dengan judul *Agama dan Negara*, (Cet.I. Jakarta: Media Dakwah, 1983), h.56.

Menurut pendidikan Islam, pengawasan melekat merupakan hal terpuji karena berupaya untuk mencegah manusia agar tidak melakukan hal-hal yang bersifat kemunkaran, sekaligus memerintahkan manusia untuk berbuat yang ma'ruf. Upaya menegakan ma'ruf dan melarang kemunkaran ini telah dijelaskan Allah swt. dalam surat Ali-Imran ayat 104 :

كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَارَةً أُخْرَىٰ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَاصْبِرُوا لَهُ لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ
وَتَقُوا اللَّهَ وَاصْبِرُوا لَهُ لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ
وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ .

Terjemahnya:

Hendaklah ada di antara kamu umat yang menyeru kepada kebaikan, menyuruh dengan ma'ruf (yang baik-baik) dan melarang dari yang munkar; dan mereka itulah yang menang.¹¹

Alquran memerintahkan manusia untuk melakukan hal-hal yang baik, karena menurut sosiologi Islam bahwa dalam proses hidup dan kehidupan manusia di muka bumi ini selalu diperhadapkan pada dua tipe pewarisan anak manusia pertama ialah Qabil dan Habil. Qabil merupakan tipe manusia yang selalu cenderung untuk berbuat kejahatan, sedangkan Habil adalah tipe manusia yang menginginkan kebaikan.¹² Dengan demikian manusia yang mempunyai tipe Habil inilah bila melaksanakan tugas sebagai pimpinan, maka ia harus hadir sebagai pengawas

¹¹Departemen Agama RI., *op.cit.*,, h.93.

¹²Lihat. Dr. Ali Syari'ati, *On The Sociology of Islam*, diterjemahkan oleh Saedullah Mahyuddin MA. dengan judul *Ali Syari'ati Tentang Sosiologi Islam*. (Cet.I, Jogjakarta: Ananda, 1982). h.127-145.

untuk menyeru kebaikan (*amar ma'ruf*) dan mencegah kemunkaran (*nahi munkar*) terhadap tipe yang diwariskan Qabil.

Ringkasnya, pengawasan melekat yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia dewasa ini dianggap tidak bertentangan dengan pendidikan Islam. Sebab eksistensinya adalah menegakan kebenaran yang sesuai dengan hakikat kefitrahan manusia, yang tugas utamanya adalah menciptakan kedamaian bagi seluruh alam semesta.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dengan berdasar pada uraian-uraian di atas, maka disimpulkan bahwa pengawasan melekat sejalan dengan konsepsi pendidikan Islam, yakni dimaksudkan sebagai upaya untuk mencegah manusia dari perbuatan kemunkaran dan mengarahkannya pada yang ma'ruf, agar aktifitas yang dilakukannya mendatangkan kebahagiaan pada diri sendiri maupun pada orang lain, bahkan pada peningkatan pembangunan bangsa.

Menurut Pendidikan Islam, seorang pimpinan perlu memiliki nilai-nilai agama sebagai sumber inspirasi dan motivasi sehingga dapat melahirkan tindakan dan sikap manusiawi, yakni sikap yang sesuai dengan hakikat penciptaannya. Dengan landasan itu segala aktifitas kehidupannya selalu merasa terkontrol dan merasa diawasi oleh Maha Penciptanya. Dengan begitu, ia akan sadar bahwa tugas yang diembankan kepadanya di samping tanggung jawab sesama manusia, ia merasa terpanggil pula akan tanggung jawab terhadap Allah swty Hal ini merupakan pengejewantahan dari amanah yang diberikan Allah kepada manusia selaku khalifah di muka bumi, yang tugas utamanya adalah menciptakan kedamaian, kesejahteraan dan kemakmuran, bukan membuat kerusakan. Segala tindakan dan perbuatan apa pun kedudukannya, baik sebagai pimpinan maupun bawahan semata-mata merupakan pengabdian

kepada Allah swt. sekaligus untuk mengharapkan keridhaan dan magfirah-Nya.

B. Saran-saran

Ada beberapa saran yang perlu disampaikan melalui skripsi ini antara lain :

1. Pengawasan melekat perlu digalakkan secara terus-menerus dengan berbagai cara agar setiap unsur pimpinan, baik dari tingkat yang paling tinggi sampai paling rendah memahami dan menghayati pentingnya pengawasan dalam sistem pemerintahan di negara ini. Lebih khusus lagi yaitu bagi keberhasilan tugas dan tanggung jawab selaku pimpinan pada instansi bersangkutan.
2. Untuk menjalankan tugas yang benar, seorang pimpinan perlu memiliki nilai agama sebagai sumber peningkatan kinerja kerja, yang mana dengan nilai agama itu segala tindakan akan merasa terkontrol. Pimpinan maupun bawahan harus menyadari bahwa di samping tanggung jawab kepada sesama manusia, maka ada tanggung jawab yang lebih utama yakni kepada Allah swt. Sebab segala aktifitas yang dilakukan manusia pasti Allah mengetahui dan akan dimintai pertanggungjawabannya.
3. Sering ditemukan masih ada pimpinan yang tidak berani menegur atau menjatuhkan sanksi kepada bawahan yang benar-benar telah bersalah, karena disebabkan berbagai faktor yang salah satunya adalah berkisar pada ikatan-ikatan primordial misalnya hubungan kekarabatan, kesukuan, agama atau yang disebut dengan nepotisme. Olehnya itu untuk mengatasi hal

ini perlu ada upaya agar orang-orang yang memegang amanah kepemimpinan itu betul-betul telah memenuhi aturan dan persyaratan-persyaratan yang berlaku. Bukan hanya dari segi kemampuan dan kepandaian semata, tetapi juga dari segi moral dan integritas pribadi. Hindarilah pendekatan maupun praktek-praktek yang bersifat nepotisme.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Amin, Ahmad. *Yaumul Islam*, diterjemahkan oleh Abu Laila dan Muhammad Tohir dengan judul *Islam dari Masa ke Masa*, Cet.I, Bandung, Rosda, 1987.
- Ansari, Muhammad Fazl-Ur-Rahman, *The Quranic Foundations and Structure of Muslim Society*, diterjemahkan oleh Juniarso Ridwan, dkk. dengan judul *Konsepsi Masyarakat Islam Modern*, Cet.I, Bandung, Risalah, 1983.
- Arifin, H.M. *Ilmu Pendidikan Islam, Suatu Tinjauan Teoritis dan Praktis Berdasarkan Pendekatan Interdisipliner*, Cet.IV, Jakarta, Bumi Aksara, 1996.
- al-Buraey, Muhammad A. *Administrative Development; an Islamic Perspective*, diterjemahkan oleh Ahmad Nasir Budiman dengan judul *Islam; Landasan Alternatif Administrasi Pembangunan*, Cet.I, Jakarta, Rajawali, 1986.
- Departemen Agama R.I. *Alquran dan Terjemahnya*, Jakarta, Yayasan Penafsir Alquran, 1983/1984.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cet.II, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1989.
- Effendy, Mochtar. *Manajemen Suatu Pendekatan Berdasarkan Ajaran Islam*, Jakarta, Bhadrata Karya Aksara, 1986.
- Hamka. *Tafsir al-Azhar*, Edisi 27-28, Juz. XXVIII, Cet.I, Surabaya, Yayasan Latimojong, 1981.
- Handayaniingrat, Soewarno. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Cet.II, Jakarta, Gunung Agung, 1982.
- Inspektorat Jenderal Departemen dalam Negeri, *Kebijaksanaan Pengawasan Umum di Lingkungan Departemen dalam Negeri*, Jakarta, Irjen.Depdagri, 1983.
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor: 9 Tahun 1977 Tentang *Operasi Tertib Presiden Republik Indonesia*.
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor: 15 Tahun 1983 Tentang *Pedoman Pelaksanaan Pengawasan*.
- Lembaga Administrasi Republik Indonesia. *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Jakarta, LAN RI. bekerja sama dengan YPA, 1988.
- Manullang, M. *Dasar-dasar Manajemen*, Cet.II, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1981.

- Moekijat. *Pengawasan Efektif*, Cet.I, Bandung, Alumni, 1976.
- . *Motivasi dan Pengembangan Manajemen*, Cet.I, Bandung, Alumni, 1976.
- Munawwir, Imam. *Asas-asas Kepemimpinan dalam Islam*, Surabaya, Usaha Nasional, t.th.
- Muslim bin Hajjaz, Abi Husain. *Shahih Muslim*, Jilid.III, Mesir, Darul Khiya'i Isa al babi al Halabi wa Syurakahu, t.th.
- Qadri, Anwar Ahamad. *Justice and Historical Islam*, diterjemahkan oleh Eddi Haryadi dengan judul *Sebuah Potret Teori dan Praktek Keadilan dalam Sejarah Pemerintahan Muslim*, Cet.I, Jogjakarta, PLP2M, 1987.
- Razak, H.A. dan H.A. Rais Latief. *Terjemahan Hadis Shahih Muslim*, Jilid.III, Jakarta, Bumi Restu, 1974.
- As-Shiba'i, Mustafa. *al - Din wa al - Daulah*, diterjemahkan oleh Muammal Hamidi dengan judul *Agama dan Negara*, Cet.I, Jakarta, Media Dakwa, 1983.
- Ash-Shiddieqy, T.M.Hasbi. *Tafsir Alquran An-Nur*, Juz.XXVIII, Cet.I, Jakarta, Bulan Bintang, 1973.
- Siagian, H. *Manajemen Suatu Pengantar*, Cet.I, Bandung, Alumni, 1977.
- Sujanto. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Cet.II, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1986.
- . *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Cet.I, Jakarta, Sinar Grafika, 1987.
- Sulaiman, H. Zainuddin. *Mencari Keridhaan Allah*, Cet.I, Bandung, CV. Rosda, 1987.
- Syari'ati, Ali. *On The Sociology of Islam*, diterjemahkan oleh Saedullah Mahyuddin, MA. dengan judul *Ali Syari'ati Tentang Sosiologi Islam*, Cet.I, Jogjakarta, Ananda, 1982.
- Tafsir, Ahmad. *Ilmu Pendidikan dalam Perspektif Islam*, Cet.II, Bandung, Remaja Rosdakarya, 1994.
- Thomason, George F. *Improving The Quality Organisation*, diterjemahkan oleh Bambang Kussiriyanto dan Theresia L.G. dengan judul *Meningkatkan Kualitas Organisasi*, Jakarta, Lembaga Pendidikan dan Pembinaan Manajemen, 1979.