



# **FUNGSI PENGAWASAN EFEKTIF PADA PELAYANAN PUBLIK MENURUT AL-QURAN**

Konsep dan Implementasinya di Indonesia

**Abdus Salam Dz  
Eef Saefullah**

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
IAIN SYEKH NURJATI CIREBON  
TAHUN 2019**

**FUNGSI PENGAWASAN EFEKTIF PADA  
PELAYANAN PUBLIK MENURUT AL-QUR'AN:  
Konsep dan Implementasinya di Indonesia**

Oleh:

Abdus Salam Dz.  
Eef Saefulloh

**Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LP2M)  
IAIN Syekh Nurjati Cirebon**

**FUNGSI PENGAWASAN EFEKTIF PADA  
PELAYANAN PUBLIK MENURUT AL-QUR'AN:  
Konsep dan Implementasinya di Indonesia**

Penulis :  
Abdus Salam Dz.  
Eef Saefulloh

ISBN 978-623-94412-3-4

**Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LP2M)  
IAIN Syekh Nurjati Cirebon**  
Jln.Perjuangan ByPass Karya Mulya, Kec.Kesambi, Kota Cirebon, Jawa Barat  
45132

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang  
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa seizin dari penulis.  
©2019

## **PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama Peneliti : Abdus Salam Dz  
Eef Saefulloh

Judul Penelitian : Fungsi Pengawasan Efektif Pada Pelayanan  
Publik Menurut Al-Qur'an:  
Konsep dan Implementasinya di Indonesia

Dengan ini menyatakan bahwa hasil penelitian ini merupakan hasil karya sendiri, benar keasliannya, bukan skripsi, tesis, ataupun disertasi, dan sepanjang pengetahuan saya dalam karya ini tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Apabila ternyata di kemudian hari karya ini terbukti merupakan hasil plagiat atau penjiplakan atas hasil karya orang lain, maka saya bersedia bertanggung jawab sekaligus menerima sanksi sesuai dengan aturan atau hukum yang berlaku termasuk mengembalikan seluruh dana yang telah saya terima kepada LP2M IAIN Syekh Nurjati Cirebon.

Demikian pernyataan ini saya buat dalam keadaan sadar dan tanpa paksaan.

Cirebon, 15 Desember 2019  
Peneliti,

**Abdus Salam Dz.**  
NIP. 195403111982031003

Naskah Akademik ini merupakan hasil penelitian yang didanai oleh Kementerian  
Agama Republik Indonesia Tahun Anggaran 2019

# HALAMAN PENGESAHAN

## NASKAH AKADEMIK HASIL PENELITIAN DOSEN

Judul Penelitian : Fungsi Pengawasan Efektif Pada Pelayanan Publik Menurut Al-Qur'an: Konsep dan Implementasinya di Indonesia

Klaster Penelitian : Terapan dan Pengembangan Nasional

Ketua Peneliti :

Nama Lengkap : Abdus Salam Dz

Jenis Kelamin : Laki-laki

NIDN : 2011035401

Disiplin Ilmu : Ekonomi-Manajemen

Pangkat/Golongan : Pembina Utama Madya / IV d

Jabatan : Guru Besar

Fakultas/Jurusan : Syariah dan Ekonomi Islam / Perbankan Syariah (PS)

Alamat Rumah : Jl. Kandangprahu no 27 Karya Mulya-Kesambi Kota Cirebon

E-mail : [abdussalamdz@gmail.com](mailto:abdussalamdz@gmail.com)

Jumlah Anggota Peneliti : 1 orang

Nama Anggota 1 : Eef Saefulloh

Nama Anggota 2 : -

Lokasi Penelitian : Wilayah Indonesia

Jangka Waktu Penelitian : 6 (enam) bulan

Sumber Dana Penelitian : DIPA IAIN Syekh Nurjati Cirebon Tahun 2019

Jumlah Biaya Penelitian : Rp. 30.000.000 (Tiga puluh juta rupiah)

Cirebon, 15 Desember 2019  
Ketua LP2M



*[Handwritten Signature]*  
Dr. H. Ahmad Yani, M.Ag  
NIP. 19750119 200501 1 002

## ABSTRAK

Pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah belum efektif dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia sesuai amanat UUD 1945, ditandai masih maraknya kasus penyimpangan prosedur, penyimpangan, penyalahgunaan wewenang, penyelewengan, serta praktek mal-administasi lainnya sebagaimana ditunjukkan fakta pengaduan di Lembaga-lembaga yang kompeten. Untuk tindakan perefentif dan korektif perlu ditegakkannya fungsi pengawasan yang efektif, yang konsep dan implementasinya didasarkan pada nilai-nilai yang diisyaratkan Al-Qur'an sebagai sumber kebenaran absolut.

Karena itu, penelitian ini bertujuan: (1) Memahami ayat-ayat Al-Qur'an tentang arti penting pengawasan, (2) Menemukan konsep yang diisyaratkan Al-Qur'an dalam implementasi fungsi pengawasan yang efektif pada pelayanan publik.

Untuk mencapai tujuan dimaksud dilakukan penelitian dengan metode kualitatif berbasis library research, Data primer adalah ayat-ayat Al-Qur'an, dengan mengkaji kitab-kitab Tafsir melalui pendekatan Maudhu'i, dan interview dengan para Ahli Tafsir, Ahli bahasa Arab Al-Qur'an, serta Lembaga-lembaga yang kompeten dalam tugas pengawasan sebagai Narasumber (Prof. Nazaruddin Umar, MA, PhD.; Prof. Dr. KH. Quraish Shihab, MA; Prof. Dr. Aziz Fackrurrozi, MA; Prof. Dr. Rachmat Syafe'i Lc, MA), Pimpinan OMBUDSMAN RI dan Perwakilan Jawa Barat serta Pimpinan BPKP RI. Teknik Analisis dengan prosedur content analysis, langkah-langkah: Data Reduction (Reduksi Data), Data Display (Penyajian Data) serta Conclusion Drawing / Verification.

Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa: (1) Manusia tidak dapat dipercaya untuk kerja keras dalam bekerja maupun beribadah kepada Allah, karena itu penting ditegakkannya fungsi pengawasan yang konsepnya bersumber dari Al-Qur'an. Makna Pengawasan dalam perspektif ini memiliki dua makna, yaitu: pengawasan melekat yang bersifat Ilahiyah, dan makna pengawasan kolektif bersifat materi dalam bentuk amar maruf nahi munkar. (2) Implementasi fungsi pengawasan pada pelayanan publik diwujudkan melalui tiga pilar, yaitu: (a) Keimanan dan ketaqwaan individu, (b) Kontrol anggota, (c) Penerapan atau supremasi aturan, organisasi ditegakkan dengan aturan main yang jelas dan transparan, dan tidak bertentangan dengan syariah. Didukung oleh perangkat-perangkat: berlaku jujur, amanah, integritas, bil-

hikmah, menegakkan etik, bersahabat dengan spiritual, dan pemberian sanksi yang tegas manakala melakukan penyimpangan.

# KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Alhamdulillah, puji syukur kita panjatkan ke hadirat Allah SWT, atas Ridla dan InayahNya jualah sehingga dapat menyelesaikan tugas melaksanakan salah satu Tri Dharma Perguruan Tinggi, yakni tugas penelitian yang telah diselesaikan dengan baik. Terlaksananya kegiatan ini tidak sedikit bantuan dan support dari para pihak yang telah berkontribusi langsung maupun tidak langsung dalam banyak hal, terutama sokongan dana dari DIPA IAIN Syekh Nurjati Cirebon tahun Anggaran 2019, guna membiayai berbagai keperluan yang dibutuhkan selama dalam proses penelitian. Oleh karena itu, Tim peneliti patut mengucapkan terima kasih dan apresiasi setinggi-tingginya, terutama kepada:

1. Rektor; Bapak Dr. H. Sumanta, MAg beserta jajarannya, yang telah memberi kepercayaan dan kesempatan kepada kami untuk melaksanakan tugas penelitian dengan legalitasnya, sehingga dapat memenuhi tugas profesi Dharma penelitian sebagai Dosen di IAIN Syekh Nurjati Cirebon.
2. Kepala LPPM dan Kapuslit IAIN Syekh Nurjati, yang telah jerih payah mengurus segala keperluan administratif maupun finansial, sehingga dapat terlaksananya tugas penelitian ini.
3. Seluruh stakeholder baik internal maupun eksternal, yang telah terlibat langsung maupun tidak langsung dalam kegiatan penelitian ini.

Akhirnya, semoga semua budi baik yang dijariahkan demi terselesaikannya tugas penelitian ini, benar-benar dicatat sebagai amalan shalih di sisi Allah swt, dan mendapat balasan yang setimpal atas amalan yang didedikasikannya. Semoga hasil karya ini dapat memberikan manfaat bagi tim peneliti khususnya maupun dunia akademis serta para stakeholder pada umumnya.

Cirebon, 15 Desember 2019

Tim Peneliti,

Abdus Salam Dz.

Eef Saefulloh

## DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	v
ABSTRAK.....	vi
KATA PENGANTAR .....	viii
DAFTAR ISI.....	x
BAB I.....	1
PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Pertanyaan Penelitian .....	7
D. Tujuan Penelitian.....	7
E. Manfaat dan Kegunaan Hasil Penelitian .....	7
F. Tinjauan Literatur .....	8
BAB II.....	11
KERANGKA TEORETIS .....	11
A. Fungsi Pengawasan.....	11
B. Ayat Qauliyah dan Kauniyah dalam Al-Qur'an Terkait Pengawasan.....	22
BAB III .....	33
METODE PENELITIAN.....	33
A. Desain penelitian .....	33
B. Pendekatan Penelitian.....	34
C. Data Dan Sumber Data .....	37

D. Teknik Pengumpulan Data .....	38
E. Teknik Analisis Data .....	40
BAB IV .....	45
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	45
A. Hasil Penelitian.....	45
1. Tafsir Ayat Al-Qur'an terkait Fungsi Pengawasan.....	45
2. Tafsir Ayat: .....	47
3. Content/kandungan masing-masing ayat tentang pengawasan.....	61
4. Konsep dan Implementasi Pengawasan isyarat Al-Qur'an.....	66
B. Pembahasan .....	73
BAB V .....	83
PENUTUP.....	83
A. Kesimpulan.....	83
B. Rekomendasi .....	84
DAFTAR RUJUKAN .....	85



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Salah satu fungsi manajemen pemerintahan yang kurang mendapat perhatian dari para penyelenggara pelayanan publik adalah pengawasan atau (control) terhadap kegiatan pelayanan publik. Akibat dari kurangnya pengawasan terhadap tata kelola pemerintahan ini menyebabkan sering terjadinya penyimpangan, pelanggaran, penyalahgunaan wewenang serta mal-administrasi yang dilakukan para aparatur negara sebagai pelayan masyarakat.

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang disediakan penyelenggara publik sebagaimana diamanatkan undang-undang dasar 1945, dalam pembukaannya dinyatakan secara tegas bahwa salah satu tujuan didirikan Negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan publik dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah mencakup pelayanan masyarakat dan pelayanan administrasi. Kedua hal tersebut beriringan dalam mewujudkan kinerja pelayanan yang baik (*good performance*) menuju tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Penyelenggaraan pelayanan publik dalam pemerintahan diatur dalam pedoman kerja masing-masing organisasi sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik.

Kebijakan pelayanan umum yang baik terdiri dari pelayanan yang mencakup indikator-indikator pelayanan yang cepat dan tepat, pelayanan langsung bagi masyarakat yang sifatnya sesaat, memiliki pedoman informasi yang transparan, menempatkan petugas yang

profesional, ada kepastian biaya, menerapkan pola pelayanan terpadu (satu atap) dan melakukan survey atas layanan yang diberikan.

Setiap penyelenggara pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi atau penerima pelayanan. Pelayanan publik menjadi tolok ukur kinerja pemerintah yang paling kasat mata. Ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima layanan dalam hal ini adalah rakyat Indonesia. Kepuasan penerima layanan dicapai apabila penerima layanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan.

Di Indonesia, upaya memperbaiki pelayanan sesungguhnya sejak lama telah diatur dengan regulasi oleh pemerintah, antara lain melalui Inpres No. 5 Tahun 1984 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perijinan di Bidang Usaha. Upaya ini dilanjutkan dengan Surat Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum. Untuk lebih mendorong komitmen aparatur pemerintah terhadap peningkatan mutu pelayanan, maka telah diterbitkan pula Inpres No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah kepada masyarakat. Kemudian diterbitkan pula Keputusan Menpan Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, dan terakhir Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dengan PP nya Nomor 96 tahun 2012.

Untuk menjamin agar tujuan sebuah kebijakan yang diimplementasikan tidak menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan, maka di setiap penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan pengawasan, untuk memantau pelaksanaan kebijakan tersebut. Karena pengawasan dapat mendeteksi sejauh mana penyimpangan kebijakan atau program yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut,

sehingga tidak mengganggu rencana yang telah disusun sejak awal. Melalui pengawasan diupayakan suatu penataan struktur yang meletakkan dasar-dasar kerja yang sesungguhnya.

Pengawasan merupakan fungsi manajemen untuk mengendalikan jalannya roda organisasi agar tujuan yang efektif, efisien dan ekonomis sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat diwujudkan. Dengan adanya pengawasan, dapat diperoleh masukan bagi pengambil keputusan untuk menghentikan atau meniadakan kesalahan, pemborosan penyimpangan, penyelewengan, yang dapat merugikan para pihak, sekaligus mencegah terulangnya kembali kesalahan yang sama dan mendapat cara-cara yang baik untuk mencapai tujuan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasi dan pencapaian isi dan misinya. Proses pengawasan yang efektif dan efisien diperlukan oleh Negara sebagai satu organisasi besar untuk mencapai tujuan atau cita-cita bangsa.

Pentingnya pelaksanaan pengawasan ini telah ditekankan dengan Intruksi Presiden RI Nomor 15 Tahun 1983, guna meningkatkan pelaksanaan pengawasan yang efektif ke dalam tubuh aparatur pemerintah didalam lingkungan masing-masing secara terus menerus dan menyeluruh dalam bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan/atasan langsung masing-masing organisasi atau satuan kerja terhadap bawahannya, dan pengawasan yang dilakukan oleh pengawasan fungsional yang bersangkutan. Dalam intruksi Presiden ini disebutkan bahwa pengawasan terdiri dari pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atasan langsung baik tingkat pusat maupun daerah, dan pengawasan yang dilakukan secara fungsional. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atasan langsung disebut sebagai pengawasan melekat.

Dalam kenyataannya, kondisi obyektif menunjukkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik masih belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia aparatur yang belum memadai. Hal ini terlihat dari masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat

baik secara langsung maupun melalui media massa, seperti prosedur yang berbelit-belit, tidak ada kepastian jangka waktu penyelesaian, biaya yang terus dikeluarkan, persyaratan yang tidak transparan, sikap petugas yang kurang responsif, dan lain-lain. Sehingga menimbulkan kesan yang kurang baik terhadap citra pemerintah. Dalam hal tatakelola pemerintahan terlihat masih tingginya tingkat penyalahgunaan wewenang, pelanggaran disiplin, masih banyaknya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), rendahnya kinerja sumberdaya manusia dan kelembagaan aparatur; sistem kelembagaan (organisasi) dan ketatalaksanaan (manajemen) pemerintahan yang belum memadai, rendahnya efisiensi dan efektifitas kerja serta rendahnya kualitas pelayanan umum.

Meskipun KPK mengatakan bahwa potensi korupsi banyak bersumber pada pengadaan barang dan jasa. Namun, dalam konteks pelayanan publik, maka sumber korupsi sesungguhnya terletak pada “pelayanan publik” itu sendiri. Praktik pungli, suap, gratifikasi, dan pemerasan yang merupakan “wajah” lain dari korupsi tidaklah begitu sulit untuk menemukannya.

Data pengaduan penyimpangan, pelanggaran dan mal-administrasi ditunjukkan OMBUDSMAN sebagai Lembaga Negara yang berfungsi mengawasi pelayanan publik ini bahwa sejak tahun 2015-2018 tidak kurang menerima laporan pengaduan rata-rata antara 12.000-13.000 kasus per tahun. Angka terbanyak pelanggaran tersebut adalah penyimpangan prosedur perorangan (4.396) laporan, penundaan berlarut (2.215) laporan, tidak memberikan pelayanan (1.080) laporan permintaan imbalan/pungli (288) tidak kompeten (438), penyalahgunaan wewenang 358 laporan, dan konflik kepentingan (1.490) laporan. Belum lagi yang tidak berani melapor tidak dihitung jumlahnya.

Demikian pula dalam pelayanan administrasi masih menjadi terkesan lambat dan tidak efektif karena tidak adanya koordinasi pengawasan dan pendelegasian tugas yang akurat. Pelayanan yang baik

adalah pelayanan yang sesuai antara hasil dan harapan. Pelayanan yang efektif adalah pelayanan yang dilakukan berdasarkan aturan yang sudah ditetapkan dalam pelayanan untuk mensejahterakan masyarakat. Pelayanan berkualitas adalah pelayanan yang efektif dan efisien. Banyaknya timbul permasalahan dalam pelayanan yang disebabkan oleh individu atau pelaku pelayanan dan yang dilayani seperti ketidakjelasan komunikasi dan sebagainya.

Terjadinya berbagai permasalahan di atas mengindikasikan belum efektifnya kinerja fungsi pengawasan. Kasus-kasus tersebut seharusnya tidak perlu terjadi manakala sistem pengawasan berfungsi dengan sebaik-baiknya. Karena fungsi pengawasan membantu melaksanakan kebijakan atau program yang telah ditetapkan sebelumnya untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Pengawasan dalam suatu manajemen hakikatnya ditujukan untuk mencegah dan menghindari adanya kemungkinan penyelewengan/penyimpangan tujuan yang akan dicapai oleh organisasi.

Ketidak efektifan fungsi pengawasan tersebut dapat disebabkan karena kurangnya komitmen dan etos kerja Pejabat publik sebagai pengawas yang optimal. Untuk itulah perlu dicarikan instrumen-instrumen dan metoda yang dapat memotivasi pelaksanaan fungsi pengawasan yang lebih kreatif, efektif dan efisien, dengan mengkaji konsep-konsep dari sumber yang memiliki kebenaran mutlak, yakni al-Qur'an. Karena Al-Qur'an dijamin mampu memberikan jalan keluar terhadap berbagai permasalahan yang dihadapi oleh setiap hamba yang hidup di muka bumi ini (Manna al-Qattan, 2013:11). Al-Qur'an, yang dipelajari bukan hanya susunan redaksi dan pemilihan kosa katanya saja, tetapi juga kandungan yang tersirat dan tersurat bahkan kepada kesan yang ditimbulkannya (M. Quraish Shihab, 2015: 286).

Al-Qur'an sebagai kalamullah yang diturunkan kepada Nabi Muhammad saw sebagai mukjizat yang paling agung. Al-Qur'an dijadikan sebagai pedoman hidup (*way of life*) bagi manusia. Sebagai

kitab suci, Al-Qur'an dapat dipahami kandungan maknanya. Al-Qur'an sebagai kitab petunjuk (Hudan) memiliki posisi sentral dalam kehidupan manusia. Ia bukan saja sebagai petunjuk dan landasan bagi pengembangan dan perkembangan ilmu pengetahuan, namun ia juga sebagai inspirator, pemandu dan pemadu konsep-konsep ilmiah lainnya. Karena itu orang yang beriman kepada keagungan kitab suci Al-Qur'an dituntut untuk mendalami serta mengaplikasikan segala isi kandungannya. Al-Qur'an sebagai kitab yang universal, komprehensif dan holistik tidak hanya banyak memuat tentang petunjuk kewahyuan, perintah dan larangan, nasehat (motivasi), keadilan, serta kisah-kisah masa lalu. Tetapi Al-Qur'an juga menjadi sumber inspirasi bagi tumbuh dan berkembangnya transformasi ilmu dan teknologi bagi kehidupan umat manusia di muka bumi ini.

Atas dasar itulah, guna mengatasi berbagai kelemahan dan kurang efektifitas dalam menjalankan fungsi pengawasan yang telah dilaksanakan para penyelenggara pelayanan publik di negeri ini, ingin mencarikan solusi dengan menggali konsep-konsep pengawasan yang diharapkan lebih efektif dan efisien dalam implementasinya yang bersumber dari nilai-nilai ajaran yang memiliki kebenaran mutlak, yakni Al-Qur'an, sehingga diharapkan dapat memperbaiki sistem pengawasan yang berhasil dan berdaya guna bagi terwujudnya *good performance* maupun *good governance* dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat bangsa Indonesia.

## **B. Rumusan Masalah**

Diselenggarakannya pengawasan dalam manajemen pelayanan publik pada organisasi pemerintahan dimaksudkan untuk membantu penyelenggara agar terhindar dari adanya kemungkinan penyimpangan, penyelewengan maupun mal-administrasi dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance*). Pengawasan tersebut terutama pengawasan langsung atau yang disebut dengan pengawasan melekat. Dengan pengawasan melekat ini agar dapat diketahui secara dini dan langsung suatu pekerjaan atau perbuatan

yang berpotensi menimbulkan penyimpangan dari yang sudah direncanakan dan terjadinya pelanggaran-pelanggaran lainnya, sehingga dapat dilakukan pencegahan dini agar tidak menimbulkan kerugian-kerugian. Namun dalam kenyataannya, penyelenggaraan pelayanan publik selama ini masih belum efektif dan efisien, ditandai dengan masih maraknya tindak pelanggaran, penyimpangan maupun penyalahgunaan wewenang dan mal-administrasi yang terjadi. Karena itu, apakah ada isyarat dari ayat-ayat Al-Qur'an yang dapat dijadikan konsep bagi pelaksanaan fungsi pengawasan yang efektif dalam pelayanan publik di pemerintahan negara Republik Indonesia ini?

### **C. Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan di atas, penelitian ini difokuskan mengkaji:

1. Apa makna pengawasan dalam pandangan Al-Qur'an?
2. Bagaimana konsep yang diisyaratkan Al-Qur'an dalam implementasi fungsi pengawasan yang efektif pada pelayanan publik?

### **D. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Memahami ayat-ayat Al-Qur'an tentang arti penting pengawasan.
2. Menemukan konsep yang diisyaratkan Al-Qur'an dalam implementasi fungsi pengawasan yang efektif pada pelayanan publik.

### **E. Manfaat dan Kegunaan Hasil Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat:

1. Secara teoretis

Menghasilkan konsep dalam implementasi fungsi pengawasan yang lebih efektif pada pelayanan publik yang diselenggarakan aparatur pemerintah di Indonesia.

## 2. Secara praktis

Dapat mengimplementasikan fungsi pengawasan yang lebih efektif pada pelayanan publik dengan mengamalkan tuntunan Al-Qur'an dalam tata kelola pemerintahan yang baik untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia yang berperadaban dan berkeadilan.

## **F. Tinjauan Literatur**

Rifai Yusuf (2017) dalam penelitiannya yang berjudul 'Analisis Pengawasan dan Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah' menyatakan bahwa pengawasan dalam organisasi pemerintahan diperlukan agar organisasi pemerintah bekerja secara efektif, efisien dan ekonomis. Pengawasan ini merupakan salah satu unsur penting dalam rangka meningkatkan kinerja aparat pemerintahan terutama bagi aparatur pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang bersih dan berwibawa. Oleh karena itu dipandang perlu untuk meningkatkan pelaksanaan pengawasan yang efektif ke dalam tubuh aparatur pemerintahan di dalam lingkungan masing-masing secara terus menerus dan menyeluruh. Pengaruh Pengawasan yang sangat besar terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah melalui penilaian kinerja bagi aparatur karena penilaian adalah salah satu kegiatan pengawasan fungsional untuk menetapkan tingkat keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan.

Penilaian Kinerja aparatur di lingkungan organisasi pemerintah daerah merupakan salah satu fungsi pengawasan fungsional yang sangat penting yang harus dilakukan oleh SKPD untuk menjamin dilakukannya proses pencapaian sasaran target/ kinerja secara benar. Agar kinerja dapat dilakukan secara obyektif, maka perlu ditetapkan wilayah pertanggung jawaban, sehingga jelas sampai batas mana pertanggung jawaban seorang pimpinan unit kerja terendah, menengah sampai dengan yang tertinggi atas wewenang yang diterimanya. Disamping itu pula pengaruh pengawasan melekat sangatlah besar

pula karena pengawasan melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendali yang terus menerus, dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sri Suwitri (2016) telah meneliti tentang ‘Pelayanan Publik dan Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia’ menyimpulkan bahwa keberhasilan pemerintah daerah akan dinilai dan didukung oleh masyarakat termasuk di dalamnya pelaku bisnis selaku stakeholder dari kualitas pelayanannya. Baik buruknya kualitas pelayanan pemerintah daerah adalah dinilai oleh masyarakat. Untuk tercapainya pelayanan prima dalam otonomi daerah, pemerintah daerah perlu memperhatikan dimensi-dimensi kualitas pelayanan, serta penerbitan peraturan daerah yang mampu menempatkan masyarakat sehingga dapat berpartisipasi sebagai informan, korektor dan evaluator terhadap kualitas pelayanan publik.

Etih Henriyani (2016) menyoroti pengawasan masyarakat dan kinerja birokrasi pemerintah mengemukakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja birokrasi pemerintah di Indonesia antara lain faktor budaya, individu, organisasi dan manajemen serta politik. Oleh karena itu keterlibatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pengawasan jalannya pemerintahan dalam berbagai aspek sangat penting dan media yang memadai, sehingga untuk mendorong tata kelola pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab segera terwujud.

Dari keempat hasil penelitian di atas secara substantif adalah masalah pengawasan pada pelayanan publik yang sama, sekaligus menginspirasi untuk berkontribusi dalam ikut memecahkan masalah yang ditemukan penelitian yang dilakukan di lembaga-lembaga tersebut. Dibanding dengan penelitian ini memiliki sudut pandang yang berbeda, terutama masalah topik kajiannya. Sebagai upaya untuk ikut

serta memecahkan masalah tersebut, maka pada penelitian ini bertujuan untuk menemukan konsep dari nilai-nilai yang lebih efektif yang bersumber dari petunjuk-petunjuk Al-Qur'an dalam pelaksanaan pengawasan publik di lembaga-lembaga pemerintah Indonesia.

## **BAB II**

### **KERANGKA TEORETIS**

#### **A. Fungsi Pengawasan**

Secara teoretis pengawasan (Control) *is the process by which an executive gets the performance of his subordinates to correspond as closely as possible to chosen plans, orders, objectives, or policies* (yakni merupakan suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan, atau kebijaksanaan yang telah ditentukan, dengan berpedoman pada: 1) rencana yang telah diputuskan, 2) perintah terhadap pelaksanaan pekerjaan, 3) tujuan, 4) kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya (Robert N Anthony, 1970: 14-17).

Henry Fayol (1949:107–109) mengatakan bahwa 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 untuk memverifikasi apakah segala sesuatu terjadi dalam komitmen dan prinsip-prinsip yang ada. Hal ini memiliki obyek untuk menunjukkan kelemahan dan kesalahan dalam upaya untuk memperbaiki dan mencegah kekambuhan yang mungkin terjadi).

Pengawasan atau pengendalian sebagai suatu upaya sistematis untuk menetapkan standar prestasi kerja dengan tujuan perencanaan untuk mendesain sistem umpan balik informasi; untuk membandingkan prestasi sesungguhnya dengan standar yang telah ditetapkan; menentukan apakah ada penyimpangan dan mengukur signifikansi penyimpangan tersebut serta mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan telah digunakan dengan cara yang paling efektif dan efisien guna

tercapainya tujuan perusahaan (Stonner, James AF. Dan Charles Wankel, 1986).

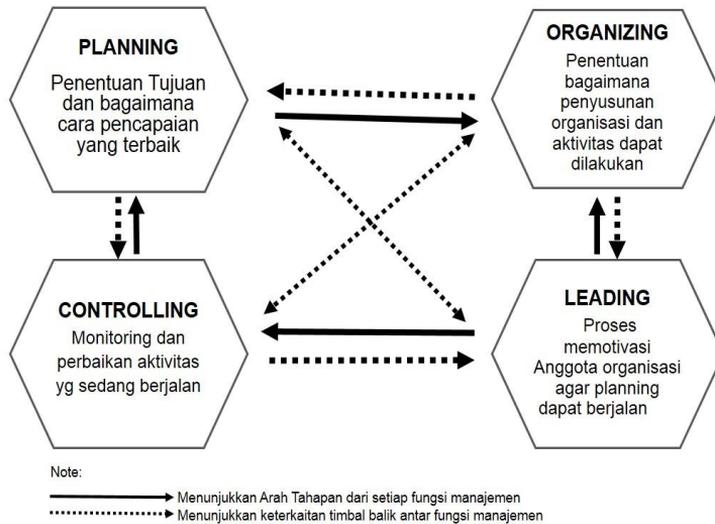
Pengawasan atau control sebagai fungsi sistem yang melakukan penyesuaian terhadap rencana, mengusahakan agar penyimpangan-penyimpangan hanya dalam batas-batas yang dapat ditoleransi, pengawasan dilakukan secara aktif dan pasif. Pengawasan aktif merupakan jenis pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan, sedangkan pengawasan pasif dengan melakukan penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran (Johnson,1973: 74).

Pentingnya pengawasan dalam manajemen mengacu pada Teori X yang digagas oleh Douglas McGregor (1960), yang mendasarkan pada teori prinsip-prinsip manajemen berpikir Federick Taylor; bahwa orang memerlukan kontrol dan arahan dari manajemen. Karena karyawan tidak dapat dipercaya untuk bekerja keras. Karakteristik Pengawasan Efektif adalah akurat, tepat waktu, obyektif dan komprehenship, realistis secara ekonomis, fleksibel, dan dapat diterima para anggota organisasi, serta tanpa pengawasan dan ancaman terus menerus. Karena itu manajemen harus memberikan instruksi terperinci dan mengawasi setiap kegiatan. McGregor berasumsi bahwa karyawan pada dasarnya enggan untuk memenuhi kewajiban pekerjaannya dan sebagai penggantinya akan menemukan cara untuk menghindari pekerjaan atau sebaliknya mengurangi hasil kerja mereka dalam upaya untuk mengeluarkan seminimal mungkin. Teori X ini mendeteksi upaya oleh staf untuk menghindari pekerjaan, maka diperlukan kontrol yang ketat dan pemantauan perilaku. Otoritas harus mengawasi dengan hati-hati untuk menyabot efek oleh karyawan yang mementingkan diri sendiri dan menemukan penyebab gangguan, membagi-bagikan hukuman dengan keyakinan bahwa keinginan yang tulus untuk menghindari tanggung jawab adalah akar penyebab sebagian besar masalah (McGregor, D, 2006).

Teori kontrol dalam suatu organisasi adalah mengawasi proses dimana salah satu pihak berusaha untuk mempengaruhi perilaku pihak lain dalam sistem yang telah ditentukan. Pengawasan organisasi adalah aktivitas komunikatif yang inheren terdiri dari tindakan verbal dan fisik yang dirancang untuk mengatasi perlawanan dan menjalankan otoritas atas orang lain. Pengawas bertindak atas perintah verbal disertai alasan tertulis (seperangkat aturan) untuk mengendalikan bawahan mereka. Diantara kendala yang sering dihadapi pengawas adalah pimpinan dan pekerja sering memiliki kepentingan yang bersaing. Pimpinan biasanya ingin memaksimalkan produktivitas bawahan dengan imbalan biaya organisasi yang rendah. Sebaliknya pekerja dapat mencari cara untuk memaksimalkan kompensasi individu mereka sambil mengerahkan upaya pribadi yang kecil.

Fungsi lain dari pengawasan adalah sebagai pengendalian, yaitu suatu proses yang dilakukan untuk memastikan seluruh rangkaian kegiatan yang telah direncanakan, diorganisasikan dan diimplementasikan dapat berjalan sesuai dengan target yang diharapkan sekalipun berbagai perubahan terjadi dalam lingkungan organisasi yang dihadapi. Adapun kegiatannya dengan mengevaluasi dalam pencapaian tujuan dan target bisnis sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan, mengambil langkah klarifikasi dan koreksi atas penyimpangan yang mungkin ditemukan, melakukan berbagai alternatif solusi atas berbagai masalah yang terkait dengan pencapaian tujuan dan target organisasi. Pengawasan bertujuan untuk memastikan bahwa pegawai disediakan informasi pada standar kinerja yang relevan, untuk memperbaiki perilaku menyimpang dan untuk merangsang kinerja yang efektif (Sitkin et al, (2010).

Kegiatan fungsi pengawasan dalam proses manajemen organisasi jika digambarkan dalam prosedur berikut:



Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang dari badan/unit/instansi di dalam lingkungan unit tersebut, dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*). Pengawasan eksternal dilakukan di luar dari badan/unit/ instansi tersebut. Khusus dalam masalah keuangan, UUD 1945 menegaskan dalam pasal 23E; bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri.

Kontrol internal memungkinkan individu yang termotivasi untuk melakukan kontrol diri dalam memenuhi harapan pekerjaan. Potensi untuk pengendalian diri ditingkatkan ketika orang yang mampu memiliki tujuan kinerja yang jelas dan dukungan sumberdata yang tepat.

Karakteristik pengawasan efektif adalah akurat, tepat waktu, obyektif dan komprehenship, realistis secara ekonomis, fleksibel, dan diterima para anggota organisasi. Dalam prosesnya, pengawasan dilakukan dengan menetapkan tujuan dan standar, ukur kinerja aktual, bandingkan hasil dengan tujuan dan hasil, dan ambil tindakan yang perlu.

Proses kontrol dimulai dengan perencanaan dan penetapan tujuan kinerja. Tujuan kinerja didefinisikan dan standar untuk mengukurnya ditetapkan. Ada dua jenis standar, standar keluaran-mengukur hasil kinerja dalam hal kuantitas, kualitas, biaya atau waktu. Pengukuran harus cukup akurat untuk menemukan penyimpangan atau perbedaan antara apa yang sebenarnya terjadi serta apa yang paling diinginkan. Tanpa pengukuran, kontrol yang efektif tidak mungkin dilakukan.

Kontrol terbaik dalam organisasi adalah strategis dan berorientasi pada hasil, bisa dimengerti dan dorong diri sendiri, berorientasi pada waktu dan pengecualian, positif bagi budaya, adil dan obyektif serta fleksibel.

Dalam perspektif Islam, pengawasan adalah penerapan prosedur yang telah ditentukan dan diatur sesuai rencana serta kinerja dari peran yang telah ditentukan organisasi. Hal ini berarti melaksanakan rencana memastikan bahwa hasilnya akan mengkonfirmasi dengan rencana yang sebenarnya dengan prinsip tauhid (*unity*).

Berkenaan dengan Pengawasan ini, KH. Ali Yafie (mantan Ketua Dewan Penasehat MUI) memberikan nasehat bila seseorang ingin menjadi manajer harus memiliki jiwa kepemimpinan yang meliputi: (1) Berikan perhatian dan kepedulian kepada bawahan; (2) Buat perencanaan kerja yang baik; (3) Bersungguh-sungguh dan teliti dalam melaksanakan rencana kerja; (4) Lakukan pengawasan secara terus menerus; (5) Lakukan evaluasi hasil secara berkala; (6) Tegakkan disiplin dalam waktu kerja, dan (7) Memikul tanggung jawab terhadap hasil kerja (Effendy, Ek. Mochtar, 1986: 229).

Manajemen Islam selalu memenuhi hak-hak Allah, hak '*ibad* (jamaah). Hak-hak ini harus diakui dan dilaksanakan oleh pemimpin dalam setiap aspek pemerintahannya, termasuk pengawasan. Dalam melaksanakan Haq Allah dan haq jamaah, Nabi dan penguasa dalam pemerintahan Islam menekankan hirarkhi pengawasan dengan tiga tingkat dalam administrasi mereka, yakni Agen kontrol, kontrol sosial

masyarakat, dan kontrol administratif. Menurut Ali bin Abi Thalib, kualitas orang sangat penting dalam pengawasan, karena itu ia merekomendasikan pengangkatan orang-orang yang jujur, cerdas dan aktif untuk posisi kepemimpinan (Al-Buraeey, 1988). Sistem kontrol (penilaian kinerja) dalam suatu organisasi tidak dapat dipisahkan dari budaya masyarakat, nilai-nilai, norma, pemimpin dan individu. Jika organisasi Islam akan mempraktekkan sistem pengawasan berdasarkan syariaah, ia harus didukung oleh budaya Islam yang menyerahkan diri kepada Allah, nilai-nilai sosial, pemimpin organisasi dan karyawan.

Pengawasan dalam Al-Qur'an sering disebut dengan beberapa istilah, yakni *Al-riqobah*, *Syahida*, *Hisabah*.

Al-Riqobah secara lughawi berarti sensor atau proses pengawasan, sebagaimana digambarkan dalam kamus Al-Ta'rifat bahwa:

الرقاب و هو ان يقول أن مت قبلك فهى لك و أن مت قبلى فهى رجعت إلى. كأن كل واحد منهما يراقب موت الآخر و ينتظره

*Pengawasan, yakni yang mengatakan bahwa jika Anda mati sebelum Anda, itu untuk Anda dan jika Anda mati sebelum saya, itu kembali kepada saya seolah-olah masing-masing dari mereka mengawasi kematian dan yang lain menunggunya* (Al-Jurjani, 1985: 117).

As-Sayyid Mahmud al-Hawary (1976: 189) memaknai istilah ini :

الرقابة هي التحقيق من أن يحدث يطابق الخطبة المقررة والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة

*Al-Riqobah* ialah mengetahui kejadian-kejadian yang sebenarnya dengan ketentuan dan ketetapan peraturan serta menunjuk secara tepat terhadap dasar-dasar yang telah ditetapkan dan perencanaan semula.

Ibnu Faris (1998:353) dalam kamus Arab *Mu'jam al-Maqâyîs fi al-Lughah* menjelaskan bahwa asal kata nama ini menunjukkan makna

yang satu, yaitu berdiri (tegak) untuk mengawasi/memperhatikan sesuatu.

Al-Fairuz Abadi (1994:116) dalam kamus Al-Mukhit menjelaskan bahwa nama ini secara bahasa berarti *pengawas*, *penunggu* dan *penjaga*.

Istilah al-Riqobah diidentikkan dengan al-Raqiib, sebagaimana dikatakan Ibnul Atsir dan Ibnu Manzhur (1231 H: 424) dalam *Lisanul 'Arab* menjelaskan bahwa nama Allah al-Raqiib berarti Maha *Penjaga/Pengawas* yang tidak ada sesuatupun yang luput dari-Nya.

Imam Ibnu Katsir (1969: 596) ketika menafsirkan ayat pertama di atas, beliau menjelaskan bahwa makna ar-Raqiib adalah zat yang maha mengawasi semua perbuatan dan keadaan manusia. Syaikh Abdurrahman as-Sa'di (1994:90) berkata: *Raqiib* adalah zat yang maha memperhatikan dan mengawasi semua hamba-Nya ketika mereka bergerak (beraktifitas) maupun ketika mereka diam, (mengetahui) apa yang mereka sembunyikan maupun yang mereka tampilkan, dan (mengawasi) semua keadaan mereka. Di tempat lain beliau berkata: "ar-Raqiib adalah zat yang maha mengawasi semua urusan (mahluk-Nya), maha mengetahui kesudahan nya, dan maha mengatur semua urusan tersebut dengan sesempurna-sempurna aturan dan sebaik-sebaik ketentuan.

Maka makna ar-Raqiib secara lebih terperinci adalah: zat yang maha memperhatikan/mengetahui apa yang tersembunyi dalam dada atau hati manusia, mengawasi apa yang diusahakan setiap diri manusia, memelihara semua makhluk dan menjalankan mereka dengan sebaik-baik aturan dan sesempurna-sempurna penataan, mengawasi semua yang terlihat dengan penglihatan-Nya yang tidak ada sesuatupun yang luput darinya, mengawasi semua yang terdengar dengan pendengarannya yang meliputi segala sesuatu, yang maha mengawasi/memperhatikan semua makhluk dengan ilmu-Nya yang meliputi segala sesuatu

*Al-Riqobah* atau proses pengawasan merupakan kewajiban yang terus menerus harus dilaksanakan, karena pengawasan merupakan pengecekan jalannya planning dalam organisasi guna menghindari kegagalan atau akibat yang lebih buruk. Mengenai faktor ini al-Qur'an memberikan konsepsi yang tegas agar hal yang bersifat merugikan tidak boleh terjadi. Tekanan al-Qur'an lebih dahulu pada introspeksi, evaluasi diri pribadi sebagai pimpinan apakah sudah sejalan dengan pola dan tingkah berdasarkan planning dan program yang telah dirumuskan semula. Setidak-tidaknya menunjukkan sikap yang simpatik dalam menjalankan tugas, selanjutnya mengadakan pengecekan atau memeriksa kerja anggotanya (Mahdi bin Ibrahim, 1997: 84).

Penggunaan istilah *Al-Riqobah* atau *Al-Raqib* untuk makna pengawasan dalam perspektif Al-Qur'an didasarkan pada penafsiran terhadap ayat-ayat sebagai berikut:

1. QS. [4] Al-Nisaa' ayat 1: إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا ...  
(*Sesungguhnya Allah Maha Mengawasi kamu sekalian*).
2. QS. [5] Al-Maidah: 117... فَلَمَّا تَوَفَّيْتَنِي كُنْتُ أَنْتَ الرَّقِيبَ عَلَيْهِمْ وَأَنْتَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ شَهِيدٌ  
(*Sembahlah Allah, Tuhanku dan Tuhanmu", dan adalah aku menjadi saksi terhadap mereka, selama aku berada di antara mereka. Maka setelah Engkau wafatkan [angkat] aku, Engkau-lah yang mengawasi mereka. Dan Engkau adalah Maha Menyaksikan atas segala sesuatu*).
3. QS. [33] Al-Ahzaab ayat 52: وَكَانَ اللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ رَّقِيبًا  
(*Dan adalah Allah Maha Mengawasi segala sesuatu*).
4. QS. [50] Al-Qaf ayat 18: مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ ...  
(*Tiada suatu ucapanpun yang diucapkannya melainkan ada di dekatnya malaikat pengawas yang selalu hadir*).

Selain الرقابه, dalam Al-Qur'an istilah pengawasan ditafsirkan dari kata (شهد) dan (حسيبا). Dalam kitab Al-Ta'rifat diartikan bahwa:

شهد وهو في اللغة عبارة الحاضر • وفي الإصطلاح القوم عبارة عما كان حاضر في قلب الإنسان و غالب عليه ذكره

(Al-Jurjani, 1985: 129). Saksi yang ada dalam bahasa adalah pernyataan saat ini. Dalam terminologi adalah apa yang hadir dalam hati manusia dan ia dominan dalam ingatannya. Jika didominasi oleh sains, itu adalah saksi sains, dan yang dominan adalah saksi teologi, dan jika yang didominasi oleh kebenaran adalah saksi kebenaran. Orang yang memiliki hak adalah saksi kebenaran.

Dalam kitab Al Mu`jamul Wasith, (شهد) diartikan sebagai berikut:

على كذا شهادة أخبر به خيرا قاطعا ولفلان على فلان بكذا أدى ما عنده من وباللّٰه حلف وأقر بما علم والمجلس حضره ومنه ما في التنزيل العزيز) قالوا الشهادة تقاسموا باللّٰه لنبیتنه وأهله ثم لنقولن لولیه ما شهدنا مهلك أهله والشیء عاینه ويقال شهد على شهادة غیره وشهد بما سمع

Ada beberapa makna syahida yang lazim dalam bahasa arab: عين (ayana) menyaksikan dengan mata kepala langsung خبر (khabara) mengkabarkan kesaksian; حلف (halafa) bersumpah; أقر (aqara) menyatakan; علم (alima) mengilmui; حضر (hadhara) hadir;

Alhasil kata شهد dalam ayat (2:185) lebih representatif diterjemahkan 'menyaksikan, mengakui dan menyatakan' ketimbang hadir dan melihat, menyaksikan bisa sama artinya dengan mengawasi. Sebagaimana ditegaskan dalam Al-Qur'an:

مَا قُلْتُ لَهُمْ إِلَّا مَا أَمَرْتَنِي بِهِ أَنْ أَعْبُدُوا اللَّهَ رَبِّي وَرَبَّكُمْ وَكُنْتُ عَلَيْهِمْ شَهِيدًا مَّا دُمْتُ فِيهِمْ فَلَمَّا تَوَفَّيْتَنِي كُنْتُ أَنْتَ الرَّقِيبَ عَلَيْهِمْ وَأَنْتَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ شَهِيدٌ

*“Dan akulah yang menjadi saksi terhadap mereka selama aku berada di antara mereka. Maka setelah Engkau wafatkan (angkat) aku, Engkau-lah Yang Maha Mengawasi mereka. Dan Engkau adalah Maha Menyaksikan atas segala sesuatu” (QS al-Maa-idah:117).*

Penggunaan kata *Syahida* diartikan ‘penyaksian’ sebagai bentuk ‘pengawasan’ didasarkan pada penafsiran dari ayat-ayat sebagai berikut:

1. QS. [5] Ali-Imran ayat 98: ... *قُلْ يَا أَهْلَ الْكِتَابِ لِمَ تَكْفُرُونَ بِآيَاتِ اللَّهِ وَاللَّهُ شَهِيدٌ عَلَىٰ مَا تَعْمَلُونَ*

*(Katakanlah: "Hai Ahli Kitab, mengapa kamu ingkari ayat-ayat Allah, padahal Allah Maha menyaksikan apa yang kamu kerjakan).*

2. QS. [10] Yunus ayat 46: ... *ثُمَّ اللَّهُ شَهِيدٌ عَلَىٰ مَا يَفْعَلُونَ*

*(... dan Allah menjadi saksi atas apa yang mereka kerjakan)*

3. Q.S.[4] An-Nisa ayat 79: ... *وَكَفَىٰ بِاللَّهِ شَهِيدًا*

*(Dan cukuplah Allah menjadi saksi).*

4. QS. [10] Yunus ayat 29: ... *فَكَفَىٰ بِاللَّهِ شَهِيدًا بَيْنَنَا وَبَيْنَكَمُ إِن كُنَّا عَنْ عِبَادَتِكُمْ لَغْفِيلِينَ*

*(Dan cukuplah Allah menjadi saksi antara kami dengan kamu).*

5. QS. [13] Ar-Ra’du ayat 43: ... *قُلْ كَفَىٰ بِاللَّهِ شَهِيدًا بَيْنِي وَبَيْنَكُمْ وَمَنْ عِنْدَهُ عِلْمُ الْكِتَابِ*

*(Katakanlah: "Cukuplah Allah menjadi saksi antaraku dan kamu dan antara orang yang mempunyai ilmu Al Kitab).*

6. QS. [17] Al-Isra’ ayat 96: ... *قُلْ كَفَىٰ بِاللَّهِ شَهِيدًا بَيْنِي وَبَيْنَكُمْ*

*(Katakanlah: "Cukuplah Allah menjadi saksi antara aku dan kamu sekalian).*

7. QS. [29] Al-Ankabut:52: ... *قُلْ كَفَىٰ بِاللَّهِ بَيْنِي وَبَيْنَكُمْ شَهِيدًا يَعْلَمُ مَا فِي السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ*

*(Katakanlah: "Cukuplah Allah menjadi saksi antaraku dan antaramu).*

8. QS. [33] Al-Ahzab ayat 55: ... *إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ شَهِيدًا*

*(Sesungguhnya Allah Maha Menyaksikan segala sesuatu).*

9. QS. [46] Al-Ahqaf ayat 8: ... *كَفَىٰ بِهٖ شَهِيدًا بَيْنِي وَبَيْنَكَمُ وَهُوَ الْعَفُورُ الرَّحِيمُ*

*(Cukuplah Dia menjadi saksi antaraku dan antaramu dan Dia-lah Yang Maha Pengampun lagi Maha Penyayang).*

10. QS. [48] Al-Fath ayat 28: ... وَكَفَىٰ بِاللَّهِ شَهِيدًا

(Dan cukuplah Allah sebagai saksi).

11. QS. [36] Yaasin ayat 65: ... أَلْيَوْمَ نَخْتِمُ عَلَىٰ أَفْوَاهِهِمْ وَتُكَلِّمُنَا أَيْدِيَهُمْ وَتَشْهَدُ أَرْجُلُهُمْ بِمَا كَانُوا يَكْسِبُونَ

(Pada hari ini Kami tutup mulut mereka; dan berkatalah kepada Kami tangan mereka dan memberi kesaksianlah kaki mereka terhadap apa yang dahulu mereka).

12. QS. [85] Al- Buruuj ayat 9: ... وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ شَهِيدٌ

(dan Allah Maha Menyaksikan segala sesuatu).

Makna lain pengawasan dalam Al-Qur'an adalah حسيبا. Secara etimologi kata حسيبا diserap dari bahasa Arab (حسب - يحسب - حسبا) berarti menghitung, mashdarnya ialah hisâbah (حسابة) yang berarti perhitungan (Muhammad bin Makrâm, tth: 313). Menurut Al-Jurjani (1985: 91) dalam At-Ta'rifat bahwa:

الحسيب ما يعده المرء من مفاخر نفسه و آباءه

Ahmad Mustafa Al-Maraghi (1394H/1974M: 35) menerangkan kata حسيب berarti penghitung amal-amal seseorang atau pengawasan.

Kata حسيبا diartikan 'pengawasan' didasarkan pada isyarat ayat-ayat Al-Qur'an sebagai berikut:

1. QS. [4] Al-Nisa ayat 6: ... وَكَفَىٰ بِاللَّهِ حَسِيبًا

(Dan cukuplah Allah sebagai Pengawas [atas persaksian itu]).

2. QS. [4] Al-Nisa ayat 86: ... إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ حَسِيبًا

(Sesungguhnya Allah memperhitungkan (mengawasi) segala sesuatu).

3. QS. [33] Al-Ahzab ayat 39:

الَّذِينَ يُبَلِّغُونَ رِسَالَاتِ اللَّهِ وَيَحْسَبُونَهُ وَلَا يَحْسَبُونَ أَحَدًا إِلَّا اللَّهَ وَكَفَىٰ بِاللَّهِ حَسِيبًا

(yaitu, orang-orang yang menyampaikan risalah-risalah Allah [4], mereka takut kepada-Nya dan mereka tiada merasa takut kepada seorang [pun] selain kepada Allah. Dan cukuplah Allah sebagai Pembuat Perhitungan).

4. QS. [65] Al-Thalaq ayat 8:

وَكَايُنَ مَنْ قَرْيَةٍ عَثَتْ عَنِ أَمْرِ رَبِّهَا وَرُسُلِهِ فَحَاسَبْنَاهَا حِسَابًا شَدِيدًا وَعَذَّبْنَاهَا عَذَابًا نُكْرًا

(Dan berapalah banyaknya [penduduk] negeri yang mendurhakai perintah Tuhan mereka dan rasul-rasul-Nya, maka Kami hisab penduduk negeri itu dengan hisab yang keras, dan Kami azab mereka dengan azab yang mengerikan).

5. QS. [17] Al-Isra' ayat 14: ... أَقْرَأَ كِتَابَكَ كَفَىٰ بِنَفْسِكَ الْيَوْمَ عَلَيْكَ حَسِيبًا

(Bacalah kitabmu, cukuplah dirimu sendiri pada waktu ini sebagai penghisab terhadapmu).

Ayat-ayat yang dikemukakan di atas secara spesifik mengandung makna *Al-Riqobah* (pengawasan), *Syahida* (saksi), dan *Al-Haasib* (*perhitungan*) yang kesemuanya mengisyaratkan makna fungsi pengawasan walaupun dengan ungkapan yang berbeda. Dengan demikian mentakwilkan ketiga istilah tersebut untuk mendekatkan pemahaman dalam menafsirkan ayat-ayat pengawasan, baik pengawasan immateri yang bersifat ilahiyah yaitu pengawasan langsung oleh Allah dengan melalui para malaikatnya, maupun pengawasan yang bersifat fisik oleh sesama manusia, dalam upaya melaksanakan amar ma'ruf nahyi munkar.

## **B. Ayat Qauliyah dan Kauniyah dalam Al-Qur'an Terkait Pengawasan**

Berdasarkan makna pengawasan yang bersumber dari ayat-ayat dalam Al-Qur'an sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, dapat dikaji pengertian pengawasan yang berhubungan langsung dengan Allah (Ilahiyah) sebagai ayat-ayat Qauliyah, dan pengawasan

melekat amal perbuatan diri dan oleh manusia sendiri yang berhubungan dengan balasannya di dunia maupun di akhirat (ayat-ayat Kauniyah).

Ayat-ayat yang bersifat Qauliyah yang relevan untuk dikaji dalam penelitian ini diantara:

1. QS. [3] Ali-Imran : 98

قُلْ يَا أَهْلَ الْكِتَابِ لِمَ تَكْفُرُونَ بِآيَاتِ اللَّهِ وَاللَّهُ شَهِيدٌ عَلَىٰ مَا تَعْمَلُونَ (٩٨)

*Katakanlah: "Hai Ahli Kitab, mengapa kamu ingkari ayat-ayat Allah, padahal Allah Maha menyaksikan apa yang kamu kerjakan?" (98)*

2. QS. [4] Al-Nisaa': 1

يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِن نَفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالًا كَثِيرًا وَنِسَاءً وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ وَالْأَرْحَامَ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا

*Hai sekalian manusia, bertakwalah kepada Tuhan-mu yang telah menciptakan kamu dari diri yang satu, dan daripadanya [1] Allah menciptakan isterinya; dan daripada keduanya Allah memperkembang biakkan laki-laki dan perempuan yang banyak. Dan bertakwalah kepada Allah yang dengan [mempergunakan] nama-Nya kamu saling meminta satu sama lain [2], dan [peliharalah] hubungan silaturahmi. Sesungguhnya Allah selalu menjaga dan mengawasi kamu. (1)*

3. QS. [4] Al-Nisa: 6

وَابْتَلُوا الْيَتَامَىٰ حَتَّىٰ إِذَا بَلَغُوا النِّكَاحَ فَإِنْ آنَسْتُمْ مِنْهُمْ رُشْدًا فَادْفَعُوا إِلَيْهِمْ أَمْوَالَهُمْ وَلَا تَأْكُلُوهَا إِسْرَافًا وَبِدَارًا أَنْ يَكْبَرُوا وَمَنْ كَانَ غَنِيًّا فَلْيَسْتَعْفِفْ وَمَنْ كَانَ فَقِيرًا فَلْيَأْكُلْ بِالْمَعْرُوفِ فَإِذَا دَفَعْتُمْ إِلَيْهِمْ أَمْوَالَهُمْ فَأَشْهِدُوا عَلَيْهِمْ وَكَفَىٰ بِاللَّهِ حَسِيبًا (٦)

*Dan ujilah anak yatim itu sampai mereka cukup umur untuk kawin. Kemudian jika menurut pendapatmu mereka telah cerdas [pandai memelihara harta], maka serahkanlah kepada mereka harta-hartanya.*

*Dan janganlah kamu makan harta anak yatim lebih dari batas kepatutan dan [janganlah kamu] tergesa-gesa [membelanjakannya] sebelum mereka dewasa. Barangsiapa [di antara pemelihara itu] mampu, maka hendaklah ia menahan diri [dari memakan harta anak yatim itu] dan barangsiapa miskin, maka bolehlah ia makan harta itu menurut yang patut. Kemudian apabila kamu menyerahkan harta kepada mereka, maka hendaklah kamu adakan saksi-saksi [tentang penyerahan itu] bagi mereka. Dan cukuplah Allah sebagai Pengawas [atas persaksian itu]. (6)*

4. QS. [4] An-Nisa : 79

مَا أَصَابَكَ مِنْ حَسَنَةٍ فَمِنَ اللَّهِ وَمَا أَصَابَكَ مِنْ سَيِّئَةٍ فَمِنَ نَفْسِكَ وَأَرْسَلْنَاكَ لِلنَّاسِ رَسُولًا وَكَفَى بِاللَّهِ شَهِيدًا (٧٩)

*Apa saja ni'mat yang kamu peroleh adalah dari Allah, dan apa saja bencana yang menimpamu, maka dari [kesalahan] dirimu sendiri. Kami mengutusmu menjadi Rasul kepada segenap manusia. Dan cukuplah Allah menjadi saksi.*

5. QS. [4] Al-Nisa: 86

وَإِذَا حُيِّتُمْ بِتَحِيَّةٍ فَحَيُّوا بِأَحْسَنَ مِنْهَا أَوْ رُدُّوهَا إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ حَسِيبًا (٨٦)

*Apabila kamu dihormati dengan suatu penghormatan [7], maka balaslah penghormatan itu dengan yang lebih baik, atau balaslah [dengan yang serupa]. Sesungguhnya Allah memperhitungkan segala sesuatu. (86)*

6. QS. [5] Al-Maidah: 117

مَا قُلْتُ لَهُمْ إِلَّا مَا أَمَرْتَنِي بِهِ ۗ أَنِ اعْبُدُوا اللَّهَ رَبِّي وَرَبَّكُمْ وَكُنْتُمْ عَلَيْهِمْ شَهِيدًا مَّا دُمْتُمْ فِيهِمْ فَلَمَّا تَوَفَّيْتَنِي كُنْتُ أَنْتَ الرَّقِيبَ عَلَيْهِمْ وَأَنْتَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ شَهِيدٌ (١١٧)

*Aku tidak pernah mengatakan kepada mereka kecuali apa yang Engkau perintahkan kepadaku [mengatakan]nya yaitu: "Sembahlah Allah, Tuhanku dan Tuhanmu", dan adalah aku menjadi saksi terhadap mereka, selama aku berada di antara mereka. Maka setelah Engkau wafatkan [angkat] aku, Engkau-lah yang mengawasi mereka. Dan Engkau adalah Maha Menyaksikan atas segala sesuatu. (117)*

7. QS. [6] Al-An'aam: 19

قُلْ أَىُّ شَىْءٍ أَكْبَرُ شَهَادَةً قُلْ اللَّهُ شَهِيدٌ بَيْنِي وَبَيْنَكُمْ وَأُوحِيَ إِلَيَّ هَذَا الْقُرْآنُ لِأُنذِرَكُمْ بِهِ -  
وَمَنْ بَلَغَ أَنتَكُمْ لَنَشْهَدُنَّ أَنَّ مَعَ اللَّهِ ءَالِهَةً أُخْرَى قُلْ لَا أَشْهَدُ قُلْ إِنَّمَا هُوَ إِلَهُ وَوَاحِدٌ وَإِنِّى  
بَرِىءٌ مِّمَّا تُشْرِكُونَ (١٩)

*Katakanlah: "Siapakah yang lebih kuat persaksiannya?" Katakanlah: "Allah. Dia menjadi saksi antara aku dan kamu. Dan Al Qur'an ini diwahyukan kepadaku supaya dengannya aku memberi peringatan kepadamu dan kepada orang-orang yang sampai Al Qur'an [kepadanya]. Apakah sesungguhnya kamu mengakui bahwa ada tuhan-tuhan yang lain di samping Allah?" Katakanlah: "Aku tidak mengakui". Katakanlah: "Sesungguhnya Dia adalah Tuhan Yang Maha Esa dan sesungguhnya aku berlepas diri dari apa yang kamu persekutukan [dengan Allah]". (19)*

8. QS. [10] Yunus : 29

فَكَفَى بِاللَّهِ شَهِيدًا بَيْنَنَا وَبَيْنَكَ إِن كُنَّا عَنْ عِبَادَتِكُمْ لَغْفِيلِينَ (٢٩)

*Dan cukuplah Allah menjadi saksi antara kami dengan kamu, bahwa kami tidak tahu-menahu tentang penyembahan kamu [kepada kami]"(29)*

9. QS. [10] Yunus : 46

وَإِنَّمَا نُرِيكَ بَعْضَ الَّذِى نَعِدُهُمْ أَوْ نَتَوَفَّيَنَّكَ فَإِنَّمَا مَرْجِعُهُمْ ثُمَّ اللَّهُ شَهِيدٌ عَلَى مَا  
يَفْعَلُونَ

*Dan jika Kami perlihatkan kepadamu sebahagian dari [siksa] yang Kami ancamkan kepada mereka, [tentulah kamu akan melihatnya] atau [jika] Kami wafatkan kamu [sebelum itu], maka kepada Kami jualah mereka kembali [2], dan Allah menjadi saksi atas apa yang mereka kerjakan. (46)*

10. QS. [13] Ar-Ra'du : 43

وَيَقُولُ الَّذِينَ كَفَرُوا لَسْتَ مُرْسَلًا قُلْ كَفَىٰ بِاللَّهِ شَهِيدًا بَيْنِي وَبَيْنَكُمْ وَمَنْ عِنْدَهُ عِلْمُ  
الْكِتَابِ (٤٣)

*Berkatalah orang-orang kafir: "Kamu bukan seorang yang dijadikan Rasul". Katakanlah: "Cukuplah Allah menjadi saksi antaraku dan kamu dan antara orang yang mempunyai ilmu Al Kitab". (43)*

11. QS. [17] Al-Isra': 96

قُلْ كَفَىٰ بِاللَّهِ شَهِيدًا بَيْنِي وَبَيْنَكُمْ إِنَّهُ كَانَ بِعِبَادِهِ خَبِيرًا بَصِيرًا (٩٦)

*Katakanlah: "Cukuplah Allah menjadi saksi antara aku dan kamu sekalian. Sesungguhnya Dia adalah Maha Mengetahui lagi Maha Melihat akan hamba-hamba-Nya". (96)*

12. QS. [29] Al-Ankabut : 52

قُلْ كَفَىٰ بِاللَّهِ بَيْنِي وَبَيْنَكُمْ شَهِيدًا يَعْلَمُ مَا فِي السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالَّذِينَ ءَامَنُوا بِالْبَاطِلِ  
وَكَفَرُوا بِاللَّهِ أُولَٰئِكَ هُمُ الْخَاسِرُونَ (٥٢)

*Katakanlah: "Cukuplah Allah menjadi saksi antaraku dan antaramu. Dia mengetahui apa yang di langit dan di bumi. Dan orang-orang yang percaya kepada yang bathil dan ingkar kepada Allah, mereka itulah orang-orang yang merugi. (52)*

13. QS. [33] Al-Ahzab: 39

الَّذِينَ يُبَلِّغُونَ رِسَالَاتِ اللَّهِ وَيَخْشَوْنَهُ وَلَا يَخْشَوْنَ أَحَدًا إِلَّا اللَّهَ وَكَفَى بِاللَّهِ حَسِيبًا (٣٩)

*[yaitu] orang-orang yang menyampaikan risalah-risalah Allah [4], mereka takut kepada-Nya dan mereka tiada merasa takut kepada seorang [pun] selain kepada Allah. Dan cukuplah Allah sebagai Pembuat Perhitungan. (39)*

14. QS. [33] Al-Ahzaab: 52

لَا يَجِلُّ لَكَ النِّسَاءُ مِنْ بَعْدُ وَلَا أَنْ تَبَدَّلَ مِنْهُنَّ مِنْ أَزْوَاجٍ وَلَوْ أَعَجَبَكَ حُسْنُهُنَّ إِلَّا مَا مَلَكَتْ يَمِينُكَ وَكَانَ اللَّهُ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ رَقِيبًا (٥٢)

*Tidak halal bagimu mengawini perempuan-perempuan sesudah itu dan tidak boleh [pula] mengganti mereka dengan isteri-isteri [yang lain], meskipun kecantikannya menarik hatimu kecuali perempuan-perempuan [hamba sahaya] yang kamu miliki. Dan adalah Allah Maha Mengawasi segala sesuatu. (52)*

15. QS. [33] Al-Ahzab : 55

لَا جُنَاحَ عَلَيْهِنَّ فِيءِ آبَائِهِنَّ وَلَا أَبْنَائِهِنَّ وَلَا إِخْوَانِهِنَّ وَلَا أَبْنَاءِ إِخْوَانِهِنَّ وَلَا نِسَائِهِنَّ وَلَا مَا مَلَكَتْ أَيْمَانُهُنَّ وَاتَّقِينَ اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ شَهِيدًا (٥٥)

*Tidak ada dosa atas isteri-isteri Nabi [untuk berjumpa tanpa tabir] dengan bapak-bapak mereka, anak-anak laki-laki mereka, saudara laki-laki mereka, anak laki-laki dari saudara laki-laki mereka, anak laki-laki dari saudara mereka yang perempuan, perempuan-perempuan yang beriman dan hamba sahaya yang mereka miliki, dan bertakwalah kamu [hai isteri-isteri Nabi] kepada Allah. Sesungguhnya Allah Maha Menyaksikan segala sesuatu. (55)*

16. QS. [36] Yaasin : 65

أَلْيَوْمَ نَخْتِمُ عَلَىٰ أَفْوَاهِهِمْ وَتُكَلِّمُنَا أَيْدِيهِمْ وَتَشْهَدُ أَرْجُلُهُمْ بِمَا كَانُوا يَكْسِبُونَ (٦٥)

*Pada hari ini Kami tutup mulut mereka; dan berkatalah kepada Kami tangan mereka dan memberi kesaksianlah kaki mereka terhadap apa yang dahulu mereka usahakan. (65)*

18. QS. [46] Al-Ahqaf : 8

أَمْ يَقُولُونَ افْتَرَبْنَاهُ قُلٌّ إِنِ افْتَرَيْتُهُ فَلَا تَمْلِكُونَ لِي مِنَ اللَّهِ شَيْئًا هُوَ أَعْلَمُ بِمَا تُفِيضُونَ فِيهِ  
كَفَىٰ بِهِ - شَهِيدًا بَيْنِي وَبَيْنَكُمْ وَهُوَ الْغَفُورُ الرَّحِيمُ (٨)

*Bahkan mereka mengatakan: "Dia [Muhammad] telah mengada-adakannya [Al Qur'an]", Katakanlah: "Jika aku mengada-adakannya, maka kamu tiada mempunyai kuasa sedikitpun mempertahankan aku dari [azab] Allah itu. Dia lebih mengetahui apa-apa yang kamu percakapkan tentang Al Qur'an itu. Cukuplah Dia menjadi saksi antaraku dan antaramu dan Dia-lah Yang Maha Pengampun lagi Maha Penyayang". (8)*

19. QS. [48] Al-Fath : 28

هُوَ الَّذِي أَرْسَلَ رَسُولَهُ بِالْهُدَىٰ وَدِينِ الْحَقِّ لِيُظْهِرَهُ عَلَىٰ الدِّينِ كُلِّهِ - وَكَفَىٰ بِاللَّهِ شَهِيدًا

*Dia-lah yang mengutus Rasul-Nya dengan membawa petunjuk dan agama yang hak agar dimenangkan-Nya terhadap semua agama. Dan cukuplah Allah sebagai saksi. (28)*

20. QS. [50] Al-Qaf : 18

مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ (١٨)

*Tiada suatu ucapanpun yang diucapkannya melainkan ada di dekatnya malaikat pengawas yang selalu hadir. (18)*

21. QS. [65] Al-Thalaq: 8

وَكَايِنٍ مِّن قَرْيَةٍ عَتَتْ عَنْ أَمْرِ رَبِّهَا وَرُسُلِهِ - فَحَاسَبْنَاهَا حِسَابًا شَدِيدًا وَعَدَّ بِنَهَا عَذَابًا  
نُّكْرًا

*Dan berapalah banyaknya [penduduk] negeri yang mendurhakai perintah Tuhan mereka dan rasul-rasul-Nya, maka Kami hisab penduduk negeri itu dengan hisab yang keras, dan Kami azab mereka dengan azab yang mengerikan. (8)*

22. QS. [85] Al-Buruuj : 9

الَّذِي لَهُ مُلْكُ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ شَهِيدٌ (٩)

*Yang mempunyai kerajaan langit dan bumi dan Allah Maha Menyaksikan segala sesuatu. (9)*

Adapun ayat-ayat yang bersifat Kauniyah yang relevan dengan kegiatan pengawasan untuk dikaji dalam penelitian ini diantara:

1. QS. [17] Al-Isra': 13-14

وَكُلِّإِنسِنِالرَّمَنهُطَيرُهُفِيعُنُقِهِ-وَنُخْرِجُ لَهُيَوْمَالْقِيَمَةِكِتَابًايَلْقَاهُ مِنْشُورًا (١٣)

*Dan tiap-tiap manusia itu telah Kami tetapkan amal perbuatannya [sebagaimana tetapnya kalung] pada lehernya. Dan Kami keluarkan baginya pada hari kiamat sebuah kitab yang dijumpainya terbuka. (13)*

أَقْرَأُكِتَابَكَكَفَنِبِنَفْسِكَالْيَوْمَعَلَيْكَحَسِيبًا (١٤)

"Bacalah kitabmu, cukuplah dirimu sendiri pada waktu ini sebagai penghisab terhadapmu." (14)

2. QS. [3] Ali Imran: 104

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ  
الْمُفْلِحُونَ (١٠٤)

*Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebaikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang mungkar; [1] merekalah orang-orang yang beruntung. (104)*

3. QS. [9] Al-Taubat: 71

وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَيُقِيمُونَ  
الصَّلَاةَ وَيُؤْتُونَ الزَّكَاةَ وَيُطِيعُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ أُولَئِكَ سَيَرْحَمُهُمُ اللَّهُ إِنَّ اللَّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ (٧١)

*Dan orang-orang yang beriman, lelaki dan perempuan, sebahagian mereka [adalah] menjadi penolong bagi sebahagian yang lain. Mereka menyuruh [mengerjakan] yang ma'ruf, mencegah dari yang mungkar, mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, dan mereka ta'at kepada Allah dan Rasul-Nya. Mereka itu akan diberi rahmat oleh Allah; sesungguhnya Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana. (71)*

4. QS. [5] Al-Maidah: 78-79

لُعِنَ الَّذِينَ كَفَرُوا مِنْ بَنِي إِسْرَائِيلَ عَلَى لِسَانِ دَاوُدَ وَعِيسَى ابْنِ مَرْيَمَ ذَلِكَ بِمَا عَصَوْا  
وَكَانُوا يَعْتَدُونَ (٧٨)

*Telah dila'nati orang-orang kafir dari Bani Israil dengan lisan Daud dan 'Isa putera Maryam. Yang demikian itu, disebabkan mereka durhaka dan selalu melampaui batas. (78)*

كَانُوا لَا يَتَنَاهَوْنَ عَنْ مُنْكَرٍ فَعَلُوهُ لَبِئْسَ مَا كَانُوا يَفْعَلُونَ (٧٩)

*Mereka satu sama lain selalu tidak melarang tindakan munkar yang mereka perbuat. Sesungguhnya amat buruklah apa yang selalu mereka perbuat itu. (79)*

5. QS. [8] Al-Anfal: 25

وَاتَّقُوا فِتْنَةً لَا تُصِيبَنَّ الَّذِينَ ظَلَمُوا مِنْكُمْ خَاصَّةً وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ (٢٥)

*Dan peliharalah dirimu daripada siksaan yang tidak khusus menimpa orang-orang yang zalim saja di antara kamu. Dan ketahuilah bahwa Allah amat keras siksaan-Nya. (25)*

6. QS. [43] Thaha : 43-44

أَذْهَبَا إِلَى فِرْعَوْنَ إِنَّهُ طَغَى (٤٣)

*Pergilah kamu berdua kepada Fir'aun, sesungguhnya dia telah melampaui batas; (43)*

فَقُولَا لَهُ قَوْلًا لَيْسَ لَعَلَّهُ يَتَذَكَّرُ أَوْ يَخْشَى (٤٤)

*maka berbicaralah kamu berdua kepadanya dengan kata-kata yang lemah lembut, mudah-mudahan ia ingat atau takut. (44)*

Kajian terhadap ayat-ayat Qauliyah dan Kauniyah ini dimaksudkan untuk hujjah dalam memahami hakikat pengawasan yang

bersumber dari Al-Qur'an terkait pengawasan Ilahiyah dan bersifat fisik manusia.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Desain penelitian**

Penelitian tentang fungsi pengawasan yang efektif pada pelayanan publik di Indonesia menurut al-Qur'an adalah penelitian bidang ilmu manajemen terintegrasi dengan Studi Islam, karena itu jenis penelitiannya adalah kualitatif berbasis library research, yaitu menggali dan menelusuri data-data atau informasi-informasi yang diperlukan melalui bahan-bahan tertulis, seperti teks ayat-ayat al-Qur'an, kitab-kitab, Literatur, jurnal, makalah atau karya ilmiah berbasis digital maupun manual lainnya.

Dikatakan sebagai metode kualitatif karena kajian yang dibahas mengenai norma-norma pengawasan dalam al-Qur'an khususnya metode yang ditawarkan al-Qur'an dalam melaksanakan fungsi pengawasan pada pelayanan publik. Pendekatan kualitatif sendiri adalah pendekatan penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi. Penelitian ini dilakukan untuk mengkaji dan menggali makna dan konsep pengawasan melalui penafsiran terhadap kandungan isi al-Qur'an tentang bagaimana petunjuk al-Qur'an untuk melaksanakan fungsi pengawasan pada pelayanan publik yang baik, tepat, efektif dan efisien dalam suatu organisasi, khususnya pemerintahan.

Penelitian ini didasarkan pada metode ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Karena penelitian ini memenuhi unsur-unsur metode ilmiah yang terdiri atas empat kriteria, yakni: dengan cara ilmiah, tersedianya data, adanya tujuan dan memberikan kegunaan. Cara ilmiah dimaksudkan bahwa kegiatan penelitian itu didasarkan pada ciri-ciri keilmuan, yaitu rasional, empiris dan sistematis. Rasional berarti kegiatan penelitian

itu dilakukan dengan cara-cara yang masuk akal, sehingga terjangkau oleh penalaran manusia. Empiris berarti cara-cara yang dilakukan itu dapat diamati oleh indra manusia, sehingga orang lain dapat mengamati dan mengetahui cara-cara yang digunakan. Sistematis artinya, proses yang digunakan dalam penelitian itu menggunakan langkah-langkah tertentu yang bersifat logis (Sugiyono, 2011: 2).

Kendati jenis penelitian ini adalah Library Research, namun dalam pelaksanaannya adalah secara empiris, yang berarti dapat dikategorikan sebagai metode penelitian kualitatif. Sebagai metode kualitatif, maka harus menempuh prosedur-prosedur yang dipersyaratkan, yaitu melakukan pengamatan langsung, wawancara dan analisis data, selain menelusuri data-data tertulis di perpustakaan.

## **B. Pendekatan Penelitian**

Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan tafsir tematik (Maudu'i), yaitu sebuah metode penafsiran yang membahas ayat-ayat al-Quran sesuai dengan tema atau judul yang telah ditetapkan (Nashruddin Baidan, 2000:151). Pendekatan ini digunakan untuk melihat dan memahami gambaran peristiwa masa lalu dan juga masa sekarang, dengan mengungkap segi-segi sosial dari peristiwa yang terjadi, mencakup tentang pergeseran golongan sosial yang berperan, jenis hubungan sosial, konflik berdasarkan kepentingan, politik yang berlangsung dan sebagainya (Dudung Abdurrahman, 1999:11). Mengenai pendekatan tafsir tematik, senada dengan apa yang diutarakan oleh Shalahuddin Hamid (tt: 327) bahwa tafsir tematik (maudu'i) adalah suatu metode tafsir dengan menggunakan pilihan topik-topik Alquran.

Ditinjau dari prosedur umum penelitian, penelitian ini termasuk menggunakan metode studi dokumentasi atau sering disebut sebagai analisis isi (content analysis). Analisis isi merupakan teknik yang berorientasi kualitatif, ukuran kebakuan diterapkan pada satuan-satuan tertentu, teknik ini biasanya dipakai untuk menentukan karakter dokumen-dokumen atau membanding-bandingkannya (Berelson, 1952;

Kracauer, 1993: 631-632). Studi dokumentasi merupakan satu di antara metode penelitian kualitatif sebagaimana yang diungkapkan Rahardjo (2010) bahwa metodologi penelitian kualitatif terdiri dari beberapa macam yakni; etnografi (ethnography), studi kasus (case studies), studi dokumentasi/teks (document studies), observasi alami (natural observation), wawancara terpusat (focused interviews), fenomenologi (phenomenology) grounded theory, dan studi sejarah (historical research).

Analisis isi (content analysis) secara sederhana dapat diartikan sebagai metode untuk mengumpulkan dan menganalisis muatan sebuah “teks”. Teks bisa berupa kata-kata, makna gambar, simbol dan gagasan, tema dan bermacam bentuk pesan yang dapat dikomunikasikan (Philp Bell, 2011: 93). Ada beberapa syarat yang harus dipenuhi, antara lain: (1) data yang tersedia sebagian besar terdiri dari bahan-bahan yang terdokumentasi, (2) ada keterangan pelengkap atau kerangka teori tertentu sebagai metode pendekatan terhadap data tersebut, (3) Peneliti memiliki kemampuan teknis untuk mengolah bahan-bahan/data yang dikumpulkan.

Berdasarkan syarat penggunaan metode analisis isi yang telah diuraikan di atas, secara umum bisa dipahami bahwa analisis isi harus memiliki metode dan pendekatan tersendiri yang dapat menyesuaikan dengan karakteristik dan jenis isi (content) yang diteliti. Isi berupa teks yang diteliti dalam penelitian ini adalah al-Qur’an, maka metode analisis isi tersebut lebih tepat dioperasionalkan dengan metode tafsir. Menurut al-Farmawi (2002:23) ada empat macam metode tafsir yang telah diakui oleh para Mufasir hingga saat ini, yaitu: metode tafsir tahlili (analisis), ijmal (global), muqaran (komparasi) dan mawdu’i (tematik).

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi mawdu’i (tematik) yakni metode yang membahas ayat-ayat al-Qur’an sesuai dengan tema atau judul yang telah ditetapkan, yakni terkait dengan pengawasan. Semua ayat yang berkaitan dihimpun, kemudian dikaji secara mendalam dan tuntas dari berbagai aspek yang

terkait dengannya, seperti asbab al-Nuzul, kosakata, dan sebagainya. Semua dijelaskan dengan rinci dan tuntas, serta didukung oleh dalil-dalil atau fakta-fakta yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, baik argumen yang berasal dari al-Qur'an, hadis, maupun pemikiran rasional lainnya. Dengan menggunakan metode ini, Peneliti menentukan permasalahan yang akan dicari jawabannya dalam al-Qur'an. Kemudian ia mengumpulkan ayat-ayat yang berkenaan dengan masalah tersebut yang tersebar dalam berbagai surah (Yusuf, 2012:139).

Untuk menggunakan metode ini diperlukan beberapa langkah dalam melakukan penafsirannya. Langkah-langkah tersebut (al-Farmawi, 2002:51) adalah:

1. Menentukan permasalahan atau topik yang akan dikaji.
2. Menghimpun ayat-ayat yang berkaitan dengan masalah atau topik tersebut.
3. Menyusun runtutan ayat sesuai dengan masa turunnya, disertai pengetahuan tentang asbāb al-Nuzul-nya,
4. Memahami korelasi ayat-ayat tersebut di dalam surahnya masing-masing,
5. Menyusun pembahasan dalam kerangka yang sempurna (outline),
6. Melengkapi pembahasan dengan ḥadīṣ-ḥadīṣ yang relevan dengan pokok bahasan,
7. Mempelajari ayat-ayat tersebut secara keseluruhan dengan jelas menghimpun ayat-ayat yang mempunyai pengertian yang sama, atau mengkompromikan antara yang 'am (umum) dan yang khas (khusus), mutlaq dan muqayyad (terikat), atau yang lahirnya bertentangan, sehingga semuanya bertemu dalam satu muara, tanpa adanya perbedaan dan pemaksaan.

Kemudian menurut Shihab (2007: 69) metode tafsir mauḍu'i yaitu metode yang ditempuh oleh seorang mufasir dengan cara

menghimpun seluruh ayat-ayat al-Qur'an yang berbicara tentang suatu tema serta mengarahkan kepada satu pengertian dan satu tujuan, sekalipun ayat itu turun secara berbeda, tersebar pada berbagai surat dalam al-Qur'an berbeda waktu dan tempat turunnya. Dalam penelitian ini peneliti memfokuskan penelitian pada ayat-ayat yang terkait dengan variabel fungsi pengawasan.

Adapun tafsir-tafsir yang digunakan setidaknya ada 3 tafsir utama: adalah: tafsir Ibnu Katsir, tafsir al-Maragi, dan tafsir Fi Zilali al-Qur'an al-Qurtubi, disertai tafsir lain sebagai penunjang diantaranya Tafsir al-Misbah, at-Thabari, al-Jalalain, al-Jami' Li Ahkamil Qur'an, as-Sayuti.

### **C. Data Dan Sumber Data**

Adapun data-data yang disiapkan dalam penelitian ini adalah data yang bersumber dari literatur yaitu dengan mengadakan riset pustaka (library research) yang bertujuan untuk mengumpulkan data informasi dengan bantuan bermacam-macam material yang terdapat di ruang perpustakaan. Riset pustaka adalah suatu penelitian yang dilakukan di ruang perpustakaan untuk menghimpun dan menganalisis data yang bersumber dari perpustakaan. Ada dua jenis data yang digunakan dalam penelitian ini seperti data primer dan data sekunder, yaitu sebagai berikut:

#### **1. Data Primer**

Data primer merupakan sumber data yang diperoleh langsung dari sumber asli (tidak melalui media perantara). Sumber data primer dalam penulisan ini adalah menafsirkan ayat-ayat Al-Qur'an yang berindikasi memiliki arti fungsi pengawasan. Ayat-ayat yang terkait langsung dengan makna pengawasan tersebut diantaranya: Q.S. [3] Ali-Imran: 98; Q.S. [6] Al-An'aam: 19; Q.S. [10] Yunus: 29 dan 46; Q.S. [13] Ar-Ra'du: 43; Q.S. [17] Al-Isra' : 96; Q.S. [29] Al-Ankabut: 52; Q.S. [33] Al-Ahzab : 55; Q.S. [46] Al-Ahqaf : 8; Q.S. [48] Al-Fath : 28; Q.S. [50] Qaf : 16, 18; Q.S. [2] Al-Baqarah ayat 9,50, 55; Q.S. [4] An-

Nisa ayat 1; Q.S. [5] Al-Maidah ayat 117; Q.S. [33] Al-Ahzab ayat 52; QS. [4] Al-Nisa: 6; QS. [4] Al-Nisa: 86; QS. [33] Al-Ahzab: 39; QS. [65] Al-Thalaq :8; dan QS. [17] Al-Isra': 14.

## 2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan sumber data penelitian yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui media perantara (diperoleh dan dicatat oleh pihak lain). Data sekunder umumnya berupa bukti catatan atau laporan historis yang telah tersusun dalam arsip (data dokumenter) yang dipublikasikan dan tidak dipublikasikan. Adapun data sekunder dalam penelitian ini adalah tafsir-tafsir yang dijadikan rujukan yakni tafsir Ibnu Katsir, tafsir al-Maragi, dan Fi Zilali al-Qur'an al-Qurtubi, disertai tafsir lain yakni tafsir al-Misbah, at-Thabari, al-Kasyaf, al-Jami' Li Ahkamil Qur'an, as-Sayuti. Tafsir-tafsir tersebut dikategorikan kepada data sekunder karena tidak dianggap sebagai sumber data literatur pendukung.

### **D. Teknik Pengumpulan Data**

Data dalam penelitian ini menggunakan data kualitatif, yakni data yang berbentuk kata, kalimat, bagan, gambar dan foto, bukan berupa angka-angka (Sugiyono, 2011:6) Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah menggunakan metode dokumentasi, yaitu mengambil dari bahan-bahan tertulis baik sumber primer maupun sekunder. Bisa juga dilakukan dengan menginventarisir penafsiran dari para Mufasir tentang konsep pengawasan dari kitab-kitab tafsir.

Penelitian ini pada dasarnya terfokus kepada sumber pokok yaitu tafsir Ibnu Katsir, tafsir al-Maragi, dan tafsir Fi Zilali al-Qur'an al-Qurtubi, akan tetapi peneliti juga memasukkan pendapat mufassir lainnya yang sepaham dengan tafsir-tafsir tersebut, guna mendapat gambaran yang utuh, yang kemudian dideskripsikan dan dianalisis sehingga dapat memudahkan dalam menjawab persoalan yang telah dirumuskan dalam pokok masalah.

Setelah semua aktivitas di atas terlaksana dengan terkumpulnya data-data yang dibutuhkan, barulah dilakukan pengkajian secara mendalam melalui pengamatan dan kegiatan analisis dari berbagai sisi, seperti merujuk kepada literatur utama yaitu Ibnu Katsir, tafsir al-Maragi, dan Fi Zilali al-Qur'an al-Qurtubi guna melihat penafsiran para Mufasir tentang fungsi pengawasan pada pelayanan publik atau lebih diarahkan kepada teks yang digunakan langsung oleh tokoh tentang pengawasan baik dalam leksikal maupun pengertiannya secara komprehensif dengan melakukan penelaahan terhadap teks atau konteksnya, sehingga penelitian tersebut bisa sampai pada tujuan yang dimaksud.

Dalam upaya melengkapi, penyempurnaan, memperluas wawasan, penyamaan persepsi penafsiran serta memastikan kebenaran metode dan materi penafsiran terhadap kitab-kitab rujukan utama maupun penunjang tersebut sehingga menjadi satu kesatuan pemahaman yang utuh, akan dieksplorasi pandangan-pandangan dan pemikiran-pemikiran secara komprehensif dari para ahli-ahli tafsir tokoh terkemuka yang mumpuni keahliannya di berbagai tempat. Hal ini dimaksudkan agar dalam pengambilan keputusan terhadap temuan-temuan hasil penelitian ini benar-benar valid, kebulatan dalam keputusan, tepat sasaran, akurat dan universal. Karena itu diperlukan wawancara dan berdiskusi dengan mereka. Selain itu, untuk mengetahui situasi dan kondisi faktual tentang pelaksanaan pengawasan pada pelayanan publik di organisasi lembaga-lembaga instansi pemerintah pusat maupun daerah, diperlukan juga melakukan pengamatan dan wawancara dengan para pemangku kepentingan yang terkait dengan pelaksanaan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi penyelenggara pelayanan publik. Interview dilakukan dengan para Ahli Tafsir, Ahli bahasa Arab Al-Qur'an, serta Lembaga-lembaga yang kompeten dalam tugas pengawasan sebagai Narasumber (Prof. Nazaruddin Umar, MA, PhD.; Prof. Dr. KH. Quraish Shihab, MA; Prof. Dr. Aziz Fackrurrozi, MA; Prof. Dr. Rachmat Syafe'i Lc, MA),

Pimpinan OMBUDSMAN RI dan Perwakilan Jawa Barat serta Pimpinan BPKP RI di Jakarta.

## **E. Teknik Analisis Data**

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis konten (content analysis). Analisis konten yang dimaksud dalam penelitian ini adalah menganalisis isi makna kandungan Q.S. [3] Ali-Imran: 98; Q.S. [6] Al-An'aam: 19; Q.S. [10] Yunus: 29 dan 46; Q.S. [13] Ar-Ra'du: 43; Q.S. [17] Al-Isra' : 96; Q.S. [29] Al-Ankabut: 52; Q.S. [33] Al-Ahzab : 55; Q.S. [46] Al-Ahqaf : 8; Q.S. [48] Al-Fath : 28; Q.S. [50] Qaf : 16, 18; Q.S. [2] Al-Baqarah ayat 9,50, 55; Q.S. [4] An-Nisa ayat 1; Q.S. [5] Al-Maidah ayat 117; Q.S. [33] Al-Ahzab ayat 52; QS. [4] Al-Nisa: 6; QS. [4] Al-Nisa: 86; QS. [33] Al-Ahzab: 39; QS. [65] Al-Thalaq :8; dan QS. [17] Al-Isra': 14.

Menurut Holsti (Satori dan Komariah, 2012: 157) menjelaskan bahwa menganalisis kajian isi dokumen adalah teknik apapun yang digunakan untuk menarik kesimpulan melalui usaha menemukan karakteristik pesan dan dilakukan secara objektif dan sistematis.

Adapun langkah-langkah analisis data menurut Sugiyono (2013, 92-99) Yaitu sebagai berikut:

### **1. Data Reduction (Reduksi Data)**

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian, data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya mencarinya bila diperlukan.

Reduksi data merupakan proses berfikir sensitif yang memerlukan kecerdasan dan keluasaan serta kedalaman wawasan yang tinggi. Adapun tujuan utama dari penelitian kualitatif adalah pada temuan. Dalam penelitian ini, data yang diperoleh dari Al-Qur'an dalam

Q.S. [3] Ali-Imran: 98; Q.S. [6] Al-An'aam: 19; Q.S. [10] Yunus: 29 dan 46; Q.S. [13] Ar-Ra'du: 43; Q.S. [17] Al-Isra' : 96; Q.S. [29] Al-Ankabut: 52; Q.S. [33] Al-Ahzab : 55; Q.S. [46] Al-Ahqaf : 8; Q.S. [48] Al-Fath : 28; Q.S. [50] Qaf : 16, 18; Q.S. [2] Al-Baqarah ayat 9,50, 55; Q.S. [4] An-Nisa ayat 1; Q.S. [5] Al-Maidah ayat 117; Q.S. [33] Al-Ahzab ayat 52; QS. [4] Al-Nisa: 6; QS. [4] Al-Nisa: 86; QS. [33] Al-Ahzab: 39; QS. [65] Al-Thalaq :8; dan QS. [17] Al-Isra': 14. dengan maksud mencari nilai-nilai untuk dijadikan konsep dalam pengawasan yang terdapat dalam ayat dan surat tersebut, yakni tentang konsep pengawasan yang efektif. Peneliti mengumpulkan buku-buku/kitab tafsir terlebih dahulu yang berkaitan dengan surat dan ayat di atas kemudian memfokuskan pada hal-hal yang pokok tentang konsep pengawsan yang efektif dalam al-Qur'an.

## 2. Data Display (Penyajian Data)

Setelah data direduksi langkah selanjutnya yaitu mendisplaykan data. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, flowchart dan sejenisnya. Dan yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dalam teks yang bersifat naratif.

Dalam penelitian ini penulis mengkaji Q.S. [3] Ali-Imran: 98; Q.S. [6] Al-An'aam: 19; Q.S. [10] Yunus: 29 dan 46; Q.S. [13] Ar-Ra'du: 43; Q.S. [17] Al-Isra' : 96; Q.S. [29] Al-Ankabut: 52; Q.S. [33] Al-Ahzab : 55; Q.S. [46] Al-Ahqaf : 8; Q.S. [48] Al-Fath : 28; Q.S. [50] Qaf : 16, 18; Q.S. [2] Al-Baqarah ayat 9,50, 55; Q.S. [4] An-Nisa ayat 1; Q.S. [5] Al-Maidah ayat 117; Q.S. [33] Al-Ahzab ayat 52; QS. [4] Al-Nisa: 6; QS. [4] Al-Nisa: 86; QS. [33] Al-Ahzab: 39; QS. [65] Al-Thalaq :8; dan QS. [17] Al-Isra': 14., dengan berbagai tafsir al-Qur'an yang sudah ada dan menyajikannya dalam bentuk uraian kemudian membuat tabel atau bagan agar mempermudah pembaca untuk memahami isi dari kajian tafsir surat tersebut kemudian membandingkan tafsir yang satu dengan tafsir yang lainnya dan dipandu oleh ayat-ayat al-Qur'an yang lain. Oleh

karena itu, penulis memerlukan kaidah- kaidah dasar dan metode tafsir al-Qur'an yang mendukung pengungkapan makna dalam al-Qur'an, seperti kaidah dilalah dan munasabah.

Dengan demikian, data yang sudah ada dianalisis secara sistetik terhadap dilalah dan munasabah yang digunakan, sehingga proses analisis dalam penelitian ini diuraikan sebagai berikut:

- a. Kajian analisis fokus terhadap penelitian yaitu Q.S. [3] Ali-Imran: 98; Q.S. [6] Al-An'aam: 19; Q.S. [10] Yunus: 29 dan 46; Q.S. [13] Ar-Ra'du: 43; Q.S. [17] Al-Isra' : 96; Q.S. [29] Al-Ankabut: 52; Q.S. [33] Al-Ahzab : 55; Q.S. [46] Al-Ahqaf : 8; Q.S. [48] Al-Fath : 28; Q.S. [50] Qaf : 16, 18; Q.S. [2] Al-Baqarah ayat 9,50, 55; Q.S. [4] An-Nisa ayat 1; Q.S. [5] Al-Maidah ayat 117; Q.S. [33] Al-Ahzab ayat 52; QS. [4] Al-Nisa: 6; QS. [4] Al-Nisa: 86; QS. [33] Al-Ahzab: 39; QS. [65] Al-Thalaq :8; dan QS. [17] Al-Isra': 14. Menelusuri latar belakang turunnya ayat- ayat tersebut (Asbab an-Nuzul).
- b. Mencari dan menggunakan ayat-ayat al-Qur'an yang lainnya yang berkenaan dengan kajian ayat yang sedang diteliti.
- c. Memberikan penjelasan terhadap data sesuai dengan penafsiranyang telah ditemukan oleh para mufasir yang sudah ada pada masing-masing kitab tafsir yang digunakan dalam penelitian ini dan membandingkan tafsir yang satu dengan tafsir yang lainnya, mensintensiskannya, kemudian penulis mengambil kesimpulan dan menarik implikasi.
- d. Menganalisis makna ayat dengan tujuan untuk menemukan konsep pengawasan yang terkandung dalam masing-masing ayat dan surat tersebut.

### 3. Conclusion Drawing / Verification

Langkah ketiga dalam analisis data kualitatif menurut Miles dan Hberman adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau

gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelapsehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausalitas atau interaktif dan hipotesis atau teori.

Setelah menempuh langkah-langkah yang disebutkan di atas, langkahterakhir yaitu peneliti akan menarik kesimpulan mengenai konteks dan isyarat kandungan ayat-ayat Al-Qur'an yang berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi pengawasan, khususnya pada implementasi pelayanan publik. Disamping itu dapat memberikan kejelasan atas gambaran yang sebelumnya masih samar menjadi jelas mengenai konsep-konsep pengawasan dan cara implementasinya dalam ayat-ayat tersebut, tentang konsep pengawasan yang efektif pada pelayanan publik di Indonesia.



## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Hasil Penelitian**

##### **1. Tafsir Ayat Al-Qur'an terkait Fungsi Pengawasan**

Suatu lembaga atau intitusi baik formal maupun non formal dalam pelaksanaannya tidak terlepas dari manajemen, dan diantara fungsi manajemen adalah pengawasan. Eksistensi pengawasan sangat urgen demi menjamin terlaksananya kegiatan yang konsisten, mencegah terjadinya penyimpangan, pelanggaran, penyalahgunaan wewenang dan mal-administrasi serta mencapai tujuan yang diharapkan.

Karakteristik pengawasan dalam Islam bersifat materi dan immateri atau Ilahiyah. Pengawasan bersifat materi diartikan dapat dilihat, didengar, dan dirasakan. Pengawasan tersebut sesuai dengan fitrah kemanusiaan yang memiliki penglihatan, pendengaran, dan hati nurani. Pengawasan yang bersifat immateri atau Ilahiyah adalah manifestasi dari keyaqinan manusia akan adanya Yang Maha Pencipta dan mempercayai Hari Pembalasan.

Instrumen pengawasan secara materi dapat dilakukan individu dan lembaga baik internal maupun eksternal dengan bantuan berbagai alat dan media. Adapun instrument pengawasan secara immateri atau ilahiyah merupakan bagian dari keyaqinan adanya Yang Maha Melihat, keberadaan Malaikat Pencatat, dan Buku Catatan yang sangat lengkap dari setiap perbuatan yang dilakukan baik kecil maupun besar.

Al-Quran sebagai sumber referensi mutlak dan absolut sangat penting dikaji dan dianalisis lebih dalam. Kajian tentang konsep Iman sebagai landasan hidup sekaligus pengawasan melekat dapat mendorong sikap dan prilaku yang konsisten antara hati,

ucapan dan perbuatan. Iman menjadi landasan kokoh atas terwujudnya manusia yang memiliki integritas dan tanggungjawab atas setiap aktivitasnya.

Terdapat banyak ayat di dalam al-Quran yang menyinggung tentang pengawasan terhadap perbuatan manusia, yaitu pengawasan Ilahi terhadap perbuatan hamba-hamba-Nya, baik secara langsung maupun melalui pengawasan para malaikat.

Pengawasan Ilahi secara langsung disebutkan dalam ayat-ayat yang berkaitan dengan sebagian sifat-sifat Allah, seperti ayat tentang sifat Maha Melihat, Maha Mendengar, Maha Mengetahui dan Maha Mengawasi. Sedangkan pengawasan secara tidak langsung disebutkan dalam ayat-ayat Qauliyah tentang pencatatan amal dan juga tentang malaikat Raqib dan Atid.

Mengenai pengawasan publik, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh sesama manusia terhadap manusia lainnya, maka tidak ditemukan ayat yang secara spesifik berbicara tentang itu. Namun jika ditelaah kembali, pengawasan publik juga merupakan salah satu bentuk dari amar makruf nahi munkar.

Al-qur'an bukan kitab teori terkait ilmu pengetahuan praktis atau terapan. Al-Qur'an adalah kitab petunjuk. Karena sebuah teori keilmuan bisa dilakukan di suatu zaman, bisa dibatalkan di zaman yang lain, dan itu tidak terjadi dalam Al-Qur'an. Dengan demikian hal-hal praktis kebutuhan manusia itu bisa menggunakan rasio produk sehat, baik berupa Undang-undang atau peraturan lain, tetapi yang harus digaris bawahi adalah output atau kepentingannya untuk kemaslahatan umat (Aziz Fakhurrozi, 2019).

Dari kajian terhadap ayat-ayat Qauliyah dan Kauniyah serta hasil wawancara dengan para ahli tafsir dapat dianalisis melalui perspektif ilmu bahasa arab bahwa ayat-ayat Al-Qur'an yang lebih dekat mengisyaratkan konsep dan implementasi fungsi pengawasan dalam manajemen pelayanan terdapat beberapa ayat yang dapat ditafsirkan, diantaranya adalah QS. Al-Isra [17]: 13-14; QS. Ali

Imran [3]: 104; QS. Al-Taubat [9]: 71; QS. Al-Maidah [5]: 78-79; QS. Al-Anfal [8]: 25 dan QS. [43]Thaha : 43-44.

Diantara ayat-ayat yang mengandung i'tibar dan mafhum mukhalafah yang lebih dekat dengan penafsiran instrumen pengawasan secara materi di kalangan sesama manusia adalah QS. Al-Isra' [17]: 13-14. Karena itu perihal ayat ini akan dikaji lebih luas untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif dan implikatif.

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ  
وَكُلَّ إِنسَانٍ أَلزَمْنَاهُ طَبْعَهُ فِي عُنُقِهِ ۖ وَنُخْرِجُ لَهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ كِتَابًا يَلْقَاهُ مَنشُورًا (١٣)  
أَقْرَأُ كِتَابِكَ كَفَىٰ بِنَفْسِكَ الْيَوْمَ عَلَيْكَ حَسِيبًا (١٤)

### Terjemah:

*"Dan tiap-tiap manusia itu telah Kami tetapkan amal perbuatannya [sebagaimana tetapnya kalung] pada lehernya. Dan Kami keluarkan baginya pada hari kiamat sebuah kitab yang dijumpainya terbuka. (13) Bacalah kitabmu, cukuplah dirimu sendiri pada waktu ini sebagai penghisab terhadapmu." (14).*

## 2. Tafsir Ayat:

Di dalam ayat 13-14 surat Al-Isra' tersurat beberapa kata kunci yang menunjukkan pada makna pengawasan langsung dan melekat secara tersirat maupun tersurat. Diantara kata-kata kunci tersebut adalah: *أَلزَمْنَاهُ طَبْعَهُ*, *عُنُقِهِ*, *مَنشُورًا* dan *حَسِيبًا*. Dari sinilah akan dikaji dan ditemukan makna fungsi pengawasan dimaksud, baik pengawasan langsung oleh Allah maupun pengawasan melekat pada diri manusia itu sendiri.

Kalimat *عُنُقٍ* (العنق) berarti pundak, jamaknya *أَعْنَاقُهُ*: *أَعْنَاقُهُ* berarti aku menjadikan (meletakkan) nya di atas pundaknya. Lalu kata tersebut digunakan untuk mengartikan kalimat *إِعْتَقَ الْأَمْرَ* dengan makna memeluk sesuatu. Dikatakan juga bahwa orang terpandang

dalam suatu kaum dinamakan أعناق . (Al-Raghib al-Ashfahani, 2017: 808-809).

[العنقاء] وهو الهباء الذي فتح الله فيه إجماد العالم مع أنه لا عين له في الوجود إلا بالصورة التي فتحت فيه و إنما سمي بالعنقاء فإنه يسمع بذكره و يعقل و لا جود له في عينه

Al Jarjani, Syarif Aili ibnu Muhammad. (1985, 164)

Quraish Shihab (2017: 43-44): menjelaskan kata (الزَّمَنَةُ طَائِرَةٌ) yang terdapat ayat 13 tersebut terambil dari kata (لازم) berarti sesuatu yang tidak terpisah dan menjadi kemestian. Kata (طائر) dari segi bahasa berarti burung, tetapi yang dimaksud oleh ayat ini adalah amal-amal manusia yang dilakukannya atas pilihan dan kehendaknya sendiri melalui kuasa dan kemampuan yang dianugerahkan Allah kepada setiap orang. Penggunaan kata ini untuk makna amal perbuatan manusia dari kebiasaan masyarakat Arab yang menjadikan arah terbang burung sebagai petunjuk tentang makna amal mereka atau apa yang mereka harus amalkan.

Kata (في عُنُقِهِ): ‘di lehernya’ berfungsi mengukuhkan keterikatan, ketidak mampuan atau keengganan seseorang melepaskan diri dari amal-amalnya itu. Sesuatu yang tergantung boleh jadi kalung hiasan, dan ini tentu saja diinginkan oleh pemakainya agar terus menggantung menghiasi dirinya. Boleh jadi juga belrunggu yang menbggantungkan ke leher setelah kaki dan tangannya diikat. Ini walau sangat diinginkan oleh yang bersangkutan agar terlepas darinya, ia tidak mampu melepaskannya, karena ia tidak memiliki lagi kebebasan bergerak. Bisa juga kata ini berfungsi mempersamakan seseorang dengan binatang yang diberi tanda di lehernya untuk dibedakan dengan yang lain atau diberi kalung yang berbunyi agar pemiliknya mengenal dan mengetahui tempatnya bila ia menjauh.

Apapun maknanya, yang jelas ini menunjukkan bahwa setiap manusia kelak akan dikenal, tidak dapat menjauhkan diri dan akan diperlakukan sesuai dengan nilai amal-amalnya, atau akan jelas bagi setiap orang melalui pengalungan tersebut, disamping kitab amal

yang menjadi catatan lengkap dari setiap amalnya. Kata (نخرج له) Thabathaba'i memaknai dengan: Kami keluarkan baginya sebagai mengandung isyarat bahwa kitab amal dengan segala hakikatnya tersembunyi bagi manusia disebabkan oleh kelengahannya, dan bukti pada hari kemudian ia akan dikeluarkan dan ditampakkan hakikatnya oleh Allah SWT, sehingga masing-masing mengetahui secara terperinci.

Ibnu Katsir (1969: 27-28) menjelaskan ayat:

(ألزمنه طائرته في عنقه) وطائرته هو ما طار عنه من عمله، كما قال ابن عباس ومجاهد وغيرهما من خير وشر ويلزم به ويجاز عليه (فمن يعمل مثقال ذرة خيرا يراه، ومن يعمل مثقال ذرة شرا يراه •  
إنما ذكر العنق لأنه عضو من الأعضاء لانظير له في الجسد، و من ألزم بشيء فيه فلا محيد له عنه. قال قتادة عن جابر بن عبد الله عن النبي صلعم أنه قال لا عدوى ولا طيرة و كل إنسان ألزمته طائرته في عنقه، كذا رواه ابن جرير قال سمعت رسول الله صلعم يقول طير كل عبد في عنقه، وقال معمر عن قتادة (ألزماه طائرة في عنقه) عمله

Setelah menceritakan tentang waktu dan berbagai amal perbuatan anak cucu Adam yang terjadi pada kisaran waktu tersebut, Allah berfirman: (Dan tiap-tiap manusia itu telah Kami tetapkan amal perbuatannya [sebagaimana tetapnya kalung] pada lehernya”) Yang dimaksud dengan kata طائرته di sini adalah amal perbuatan yang pernah dikerjakan. Sebagaimana yang dikatakan Ibnu `Abbas, Mujahid dan lain-lain, yakni perbuatan baik maupun buruk. Dia akan menetapkannya dan kemudian memberikan ganjaran atasnya. Ibnu Katsir menyatakan bahwa perbuatan manusia akan tercatat di dalam buku tersebut, baik sedikit ataupun banyak, malam maupun siang, pagi maupun sore. Dalam ayat lain dijelaskan bahwa jika bukunya diterima dengan tangan kanan maka ia termasuk orang yang berbahagia, namun jika bukunya diterima di tangan kiri maka ia termasuk orang yang merugi.

Yang dimaksud dengan istilah الطائر segala sesuatu dari amalnya yang terbang, yakni amal baik dan amal buruknya; dan amal itu merupakan suatu ketetapan atas diri pelakunya, kelak dia mendapatkan balasannya. Kata الطائر di sini adalah amal perbuatan yang pernah dikerjakan.

Imam Ahmad mengatakan, telah menceritakan kepada kami Qutai-bah, telah menceritakan kepada kami Ibnu Lahi'ah, dari Abuz Zubair, dari Jabir, bahwa ia telah mendengar Rasulullah Saw. bersabda: Sesungguhnya ketetapan amal perbuatan manusia itu (seperti tetapnya kalung) pada lehernya. Ibnu Lahi'ah mengatakan, yang dimaksud dengan ta-ir ialah tiyarah (yakni kesialannya).

Kalimat فى عنقه disebutkan 'leher' di sini karena ia merupakan salah satu anggota badan yang tidak ada satu pun anggota tubuh yang serupa dengannya. Barangsiapa yang telah ditetapkan sesuatu bagi dirinya, maka tiada jalan baginya untuk menghindarkan diri darinya, ini karena ia merupakan salah satu anggota badan yang tidak ada satu pun anggota tubuh yang serupa dengannya. Barangsiapa yang telah ditetapkan sesuatu bagi dirinya, maka tiada jalan baginya untuk menghindarkan diri darinya. Sedangkan ayat lanjutannya (ونخرج له يوم القيامة كتابا يلقاه منشورا) Maksudnya, Kami kumpulkan untuknya semua amal perbuatannya dalam sebuah kitab yang akan diberikan pada hari Kiamat kelak, baik dengan tangan kanan jika ia seorang yang bahagia, atau dengan tangan kiri jika ia seorang yang celaka. Kata 'mansyuura' berarti terbuka, yang ia atau orang lain dapat membacanya langsung semua amalnya dari sejak awal umurnya sampai akhir hayatnya. Hal itu telah difirmankan-Nya yang artinya: "Barangsiapa yang mengerjakan kebaikan seberat biji dzarrah pun, niscaya akan melihat balasannya. Dan barangsiapa yang mengerjakan kejahatan seberat biji dzarrah pun, niscaya ia akan melihat balasannya pula." (QS. Az-Zalzalah: 7-8). Maksudnya, bahwa amal perbuatan anak cucu Adam secara keseluruhan terjaga; baik yang kecil maupun yang besar dan senantiasa tercatat; baik pada malam maupun siang hari, pagi maupun sore hari.

Sebagaimana yang dikatakan Ibnu `Abbas, Mujahid dan lain-lain, yakni perbuatan baik maupun buruk. Dia akan menetapkannya dan kemudian memberikan ganjaran atasnya. Barang siapa yang mengerjakan kebaikan seberat zarrah pun, niscaya dia akan melihat (balasan)nya. Dan barang siapa mengerjakan kejahatan seberat zarrah pun niscaya ia akan melihat (balasan)nya. (Az-Zalzalah: 7-8).

Firman Allah Ta'ala: *وَنُخْرِجُ لَهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ كِتَابًا يَلْقَاهُ مَنشُورًا* Dan Kami keluarkan baginya pada hari kiamat sebuah kitab yang dijumpainya dengan terbuka. Maksudnya, Kami himpulkan seluruh amal perbuatannya di dalam sebuah kitab yang akan diberikan kepadanya kelak di hari kiamat. Adakalanya ia menerima dari sebelah kanannya, bila ia orang yang berbahagia; atau dari sebelah kirinya, bila ia orang yang celaka. {مَنشُورًا} dengan terbuka.

Diterangkan Wahbah Al-Rahily dalam Tafsir Al-Manar (1991:31) bahwa:

(طَّيْرُهُ فِي عُنُقِهِ) إستعير الطائر لعمل الإنسان ; لأن العرب الذين كانوا يتفألون و يشاءمون بالطير , سموا نفس الخير و الشر بالطائر بطريق الإستعارة .  
(طائره) عمله من خير أو شر . (في عنقه) لزوم الطوق في عنقه : إذ إعتادوا التفاؤل بالطير ، ويسمونه زجرا ، فإن مربهم من اليسار إلى اليمين ، تيمنوا به ، و سموه سانا ، و إن مر من اليمين إلى اليسار تشاءموه ، و سموه بارحا ، و سموا نفس الخير و الشر بالطائر تسمية للشيء باسم لازمة .

Ahmad Mustafa Al-Maraghi (1974: 38) dalam kitab Tafsirnya menguraikan bahwa Dan telah Kami tetapkan tiap-tiap orang tentang perbuatannya yang keluar daripadanya dengan pilihannya sendiri, baik berupa amal baik maupun amal buruk yang betapapun tak terpisahkan daripadanya. Orang-orang Arab mengumpamakan sesuatu yang telah lazim seperti barang yang dikalungkan pada leher.

Dalam ayat tersebut diungkapkan secara khusus kata 'leher' (طَّيْرُهُ) boleh jadi karena amal itu terbang kepada seseorang dari

sarang kegaiban, dan mungkin saja karena amal itu merupakan sebab kebaikan dan keburukan. Dan karena pada leher tampak perhiasan yang menghiasi seseorang seperti halnya kalung. Dan padanya pula tampak sesuatu yang menghinakan, seperti belunggu atau tali yang biasa digunakan untuk menarik binatang. Sedang Kami akan mengeluarkan kitab catatan untuknya pada penghisaban kelak. Di sana tercantum amal-amal yang pernah diperbuat semasa di dunia. Sesungguhnya sunnah Kami yang didirikan di atas hikmah yang tinggi adalah bahwa Kami tidak mengadzab seseorang baik di dunia maupun di akhirat atas dilakukan atau ditinggalkannya suatu perbuatan, kecuali apabila Kami telah mengutus seorang utusan yang memberi petunjuk kebenaran dan mencegah kesesatan.

Sayyid Qutub (1992:240-241) dalam kitabnya "*Fi Dhillalil Qur'an*" menafsirkan ayat "Dan tiap-tiap manusia itu telah Kami tetapkan amal perbuatannya (sebagaimana tetapnya kalung) pada lehernya. Dan Kami keluarkan baginya pada hari qiyamat sebuah kitab yang dijumpainya terbuka". Sebuah kiasan tentang ketetapan amal setiap manusia seolah amal perbuatannya itu menempel di lehernya, untuk menggambarkan bahwa setiap amalnya akan tetap menyertai dirinya dan tidak akan terlepas dengannya. Ini sebuah metodologi yang biasa dipakai Al-Qur'an untuk memvisualisasikan sesuatu yang non materi untuk menjadi sebuah gambaran yang bersifat fisik. Hal ini mengungkapkan bahwa akibat dari amal perbuatan manusia tidak akan pergi darinya, dan manusia sendiri tak kuasa untuk melepas diri dari pertanggung jawaban terhadapnya.

Begitu pula ungkapan tentang dikeluarkannya kitab catatan amal dalam keadaan terbuka pada hari kiamat. Di sini Allah menggambarkan bahwa amal manusia itu akan terlihat jelas, dan dia tidak mampu menyembunyikannya atau memungkirinya. Makna ini tampak lebih fulgar dalam visualisasi kitab yang sedang terbuka, agar ungkapan ini lebih mendalam sentuhannya pada jiwa dan lebih mengena pada perasaan, sehingga khayalan manusia tertuju untuk ingin melihat isi kitab amal itu pada suatu hari yang amat sulit.

Dalam kitab Tafsir Al-Jalalain, menerangkan QS. Al-Isra' ayat 13 ini artinya dia telah membawa amal perbuatannya sendiri (pada lehernya). Lafal ini disebutkan secara khusus mengingat lafal ini menunjukkan pengertian tetap yang paling akurat. Dan sehubungan dengan pengertian ini Mujahid telah berkata, bahwa tiada seorang anak pun yang dilahirkan melainkan pada lehernya telah ada suatu lembaran yang tertulis di dalamnya apakah ia celaka atau bahagia. (Dan Kami keluarkan baginya pada hari kiamat sebuah kitab) yang tertulis di dalamnya semua amal perbuatannya (yang dijumpainya terbuka) kedua lafal ini menjadi sifat daripada lafal *kitaaban*.

Kata الطائر mempunyai arti segala perbuatan yang dilakukan oleh setiap orang, sehingga setiap orang dapat terlihat berwajah yang baik jika ia selalu melakukan perbuatan yang baik. Dan demikian pula seorang terlihat berwajah yang buruk jika ia selalu melakukan perbuatan yang buruk.

Menurut pendapat yang lain, ketetapan yang digantungkan Allah di leher setiap orang adalah dhamirnya yang tidak dapat ia tinggalkan sama sekali, sehingga ada seorang yang merasa ketenangan di dalam kalbunya dan ada pula yang merasa kerisauan di dalam kalbunya, semuanya tergantung perbuatan baik buruknya. Sebagai kesimpulannya, semua orang sangat terkait erat dengan perbuatannya dan perbuatannya itu tidak dapat dipisahkan dari dirinya sesaatpun, sehingga jika ia melakukan suatu perbuatan baik, maka kalbunya akan gembira, tetapi jika ia telah melakukan suatu perbuatan dosa, maka kalbunya akan merasa risau dan kelak pada hari kiamat semua perbuatan orang akan disebutkan dalam catatan amalnya masing-masing dan diletakkan di hadapannya, sehingga ia dapat membacanya sendiri, seperti yang disebutkan dalam firman Allah berikut, Artinya, “Bacalah kitabmu, cukuplah dirimu sendiri pada waktu ini sebagai penghisab terhadapmu.” (Fethullah Gülen, 2018)

Rachmat Syafe'i (2019) mengurai dua ayat Surat Al Isra ayat 13 dan 14 ini berbicara tentang pengawasan Ilahiyah terhadap perbuatan manusia selama di dunia, yaitu bahwa setiap manusia kelak akan mendapati setiap amal baik dan buruknya telah tercatat dalam sebuah catatan dan tak satupun ada yang luput dalam catatan itu. Kata (الزمنه) diartikan sebagai melazimkan atau menjadi ketentuan Allah yang tidak bisa disanggah. Setiap orang akan diminta mempertanggung jawabkan apa yang telah dilakukannya. Adapun arti (طائر) /burung, menurut Shalih merupakan tanda nasib seseorang. Perbuatan seseorang akan menentukan kepada tempatnya masing-masing.

Tentang ayat ini Al-Sa'di menyatakan bahwa ayat ini menunjukkan keadilan Allah yang sempurna, yaitu bahwa perbuatan setiap orang akan terikat pada pelakunya, ia tidak akan tercatat pada catatan orang lain sehingga tidak ada orang yang dihukum karena kesalahan yang diperbuat orang lain.

Dalam konteks pengawasan pelayanan publik, ayat ini menuntut para pelayan publik untuk menyadari bahwa setiap gerak geriknya terus dipantau dan diawasi, saat tiada orang yang melihat perbuatannya maka catatan amal tetap mengawasinya. Ayat ini mendorong para pelayan publik untuk berbuat dan bekerja dengan sebaiknya, memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat, sebagaimana sabda Rasulullah bahwa siapa yang mempermudah urusan orang lain di dunia maka Allah akan permudah urusannya di akhirat. Saat gerak gerik pelayan publik terawasi oleh CCTV, ia biasanya akan lebih berhati-hati dalam bekerja dan akan berusaha untuk bekerja dengan lebih baik, maka jika seorang pelayan publik meresapi benar makna ayat ini maka ia akan memahami bahwa ia akan tetap diawasi dengan pengawasan yang jauh lebih ketat ketimbang dengan CCTV yang menempel di atas dinding kantornya.

Menurut Fackhurozi (2019) ayat 13-14 surat al-Isra banyak mengandung makna dan pemahaman yang sangat luas tentang apa

yang dimaksud dengan penegasan kata *في عنقه* diartikan dengan leher. Allah menggambarkan fungsi leher sebagai tempat bergantungnya berbagai beban, baik beban yang indah maupun yang hina. Semua catatan amal perbuatan manusia disimpan dan digantungkan di leher, artinya leher di sini sebagai perekam yang merekam setiap kejadian yang dikerjakannya. segala tindak tanduk manusia yang diketahui atau tidak diketahui oleh orang lain. Sebagai perekaman setiap tindakan pribadi manusia ibarat CCTV (*Closed Circuit Television*) yang berarti sebagai media signal yang bersifat tertutup untuk merekam gambar perilaku manusia serta meningkatkan keamanan dalam menampilkan sekaligus merekam gambar secara live.

Leher sebagai penyangga gantungan amal perbuatan manusia di dunia sebagaimana cctv dimaksud adalah memantau atau mengawasi kemungkinan semua kegiatan yang kita kerjakan untuk kepentingan pribadi masing-masing. Selain untuk meningkatkan keamanan, cctv juga dapat berfungsi untuk kepentingan mengawasi dan memantau produktivitas diri pribadinya dalam pengawasan malaikat. Diakui atau tidak, pada dasarnya setiap manusia lebih tertarik pada perbuatan-perbuatan yang dapat memenuhi hawa nafsunya kendati juga memiliki keinginan untuk berbuat baik. Di sinilah cctv berperan memantau aktivitas keseharian perilaku manusia. Yang hasil rekamannya kemudian akan dibuka dan dibaca sendiri di hari akhir nanti sebagaimana diperintahkan Allah *أَفْرَأَ كَيْفَ يَكْتُمُونَ* yang kemudian akan memperoleh balasan dari hasil perhitungannya, apakah berupa reward pahala atau punishment siksa api neraka. Karena itu ada pesan moral dari hadits Nabi:

اتق الله حيثما كنت ، وأتبع السيئة الحسنة تمحها، وخالق الناس بخلق حسن

*Bertaqwalah kepada Allah dimanapun engkau berada, dan hendaknya setelah melakukan kejelekan engkau melakukan kebaikan yang dapat menghapusnya. Serta bergaulah dengan orang lain dengan akhlak yang baik*” (HR. Ahmad 21354, Tirmidzi 1987, ia berkata: ‘hadits ini hasan shahih’). Karena hakikatnya seseorang

tidak melakukan kejahatan/ penyimpangan karena tiga sebab, yaitu: karena pertimbangan akal sehat. Human interest terkalahkan oleh interest pribadi, atau karena takut ketahuan orang lain, orang seperti ini memiliki nilai preventifnya rendah, dan yang pasti arena keimanannya kepada Allah yang masih lemah.

Konteks ayat ini intinya mengingatkan manusia akan hari kiamat. Pada hakikatnya ayat ini merupakan lanjutan dari ayat sebelumnya yang menjelaskan bahwa dunia bukan akhir perjalanan manusia, sehingga seluruh tujuannya hanya terfokuskan pada kepentingan duniawi saja. Melainkan catatan seluruh amal perbuatan akan dikalungkan di leher manusia. Di Hari Kiamat kelak, seluruh catatan amal perbuatan manusia akan terbuka dan dapat disaksikan oleh orang lain. Kelak manusia harus mempertanggung jawabkan seluruh perbuatannya.

Pesan moral yang penting untuk diperhatikan adalah bahwa catatan amal perbuatan manusia sedemikian jelas sehingga tidak diperlukan lagi hakim atau pengadilan untuk membuktikan seluruh dakwaan. Setiap manusia akan menjadi hakim untuk dirinya sendiri dan ia akan menyadari seperti apa nasibnya. Dari ayat 13-14 ini terdapat tiga pelajaran yang dapat dipetik dalam konteks pengawasan melekat:

1. Amal perbuatan setiap manusia bukan hanya diperhitungkan dan diawasi di dunia saja melainkan juga ditunjukkan di akhirat. Catatan tersebut akan selalu menyertainya. Kebaikan dan keburukan nasib akan ditentukan oleh amal perbuatan manusia itu sendiri.
2. Apa yang keluar dari manusia baik perilaku maupun ucapan. Akan dicatat dan diawasi di dunia ini dan akan disodorkan bak rapor di Hari Kiamat kelak.
3. Kiamat adalah satu-satunya pengadilan orang-orang yang bersalah tidak dapat mengingkari perbuatannya.

Dalam konteks Pengawasan pelayanan publik dilakukan melalui mekanisme internal lembaga terkait maupun melalui jalur eksternal dengan melibatkan partisipasi publik, atas dasar ini pengawasan pelayanan publik merupakan salah satu bentuk amar ma'ruf nahi munkar karena konsep amar ma'ruf nahi munkar berarti keterlibatan setiap individu dalam hal-hal yang terjadi di sekelilingnya.

Amar ma'ruf nahi munkar menuntut setiap individu untuk berperan aktif membangun nilai-nilai kebaikan di ranah publik, peka dalam melihat segala bentuk keburukan dan selalu mencari solusi untuk terciptanya masyarakat yang baik sesuai dengan nilai-nilai universal Islam. Diantara sejumlah ayat lain yang bisa menjadi landasan dalam pembahasan tentang pengawasan pelayanan publik oleh masyarakat di antaranya:

QS. Ali Imran [3]: 104

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ  
الْمُفْلِحُونَ (١٠٤)

*Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebaikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang mungkar; merekalah orang-orang yang beruntung. (104)*

QS. Al-Taubat [9]: 71

وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَيُقِيمُونَ الصَّلَاةَ  
وَيُؤْتُونَ الزَّكَاةَ وَيُطِيعُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ أُولَئِكَ سَيَرْحَمُهُمُ اللَّهُ إِنَّ اللَّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ (٧١)

*Dan orang-orang yang beriman, lelaki dan perempuan, sebahagian mereka [adalah] menjadi penolong bagi sebahagian yang lain. Mereka menyuruh [mengerjakan] yang ma'ruf, mencegah dari yang mungkar, mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, dan mereka*

*ta'at kepada Allah dan Rasul-Nya. Mereka itu akan diberi rahmat oleh Allah; sesungguhnya Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana. (71)*

QS. Al-Maidah [5]: 78-79

لُعِنَ الَّذِينَ كَفَرُوا مِنْ بَنِي إِسْرَائِيلَ عَلَى لِسَانِ دَاوُدَ وَعِيسَى ابْنِ مَرْيَمَ ذَلِكَ بِمَا عَصَوْا وَكَانُوا يَعْتَدُونَ  
(٧٨)

كَانُوا لَا يَتَنَاهَوْنَ عَنْ مُنْكَرٍ فَعَلُوهُ لَبِئْسَ مَا كَانُوا يَفْعَلُونَ (٧٩)

*Telah dila'nati orang-orang kafir dari Bani Israil dengan lisan Daud dan 'Isa putera Maryam. Yang demikian itu, disebabkan mereka durhaka dan selalu melampaui batas. (78) Mereka satu sama lain selalu tidak melarang tindakan munkar yang mereka perbuat. Sesungguhnya amat buruklah apa yang selalu mereka perbuat itu. (79)*

QS. Al-Anfal [8]: 25

وَاتَّقُوا فِتْنَةً لَا تُصِيبَنَّ الَّذِينَ ظَلَمُوا مِنْكُمْ خَاصَّةً وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ (٢٥)

*Dan peliharalah dirimu daripada siksaan yang tidak khusus menimpa orang-orang yang zalim saja di antara kamu. Dan ketahuilah bahwa Allah amat keras siksaan-Nya. (25)*

QS. Thaha [43]: 43-44

أَذْهَبَا إِلَى فِرْعَوْنَ إِنَّهُ طَغَى (٤٣) فَقُولَا لَهُ قَوْلًا لَيِّنًا لَعَلَّهُ يَتَذَكَّرُ أَوْ يَخْشَى (٤٤)

*Pergilah kamu berdua kepada Fir'aun, sesungguhnya dia telah melampaui batas; (43) maka berbicaralah kamu berdua kepadanya dengan kata-kata yang lemah lembut, mudah-mudahan ia ingat atau takut. (44)*

Ayat 104 dari surat Ali Imran mengajari umat Islam untuk saling menyeru kepada kebaikan dan mencegah dari kemunkaran. Ayat ini sangat berkaitan erat dengan sabda Rasulullah saw. “Siapa di antara kalian yang melihat kemunkaran maka hendaklah ia mengubahnya dengan kekuatannya, namun jika ia tidak bisa maka hendaklah dengan lisannya, namun jika tidak bisa maka hendaklah dengan hatinya, dan itu adalah tingkatan terendah dari iman.” (HR. Muslim) Dan dalam riwayat lain dinyatakan, “...setelah batas itu (pengingkaran dengan hati) tidak ada lagi tersisa iman meski sedikit.”

Dalam Surat Ali Imran 104 Allah menugaskan sebagian orang untuk menjadi penegak perintah Allah menyeru kepada kebaikan dan mencegah perbuatan tercela. Ad-Dahhak mengatakan bahwa sebagian orang tersebut merupakan orang-orang pilihan, diantaranya para Nabi dan penerusnya, yaitu ulama. Namun demikian tugas ini bisa dilakukan oleh setiap orang pada umumnya sebagaimana yang disebutkan di dalam kitab Sahih Muslim dalam sebuah hadis dari Abu Hurairah. Disebutkan bahwa Rasulullah pernah bersabda:

مَنْ رَأَى مِنْكُمْ مُنْكَرًا فَلْيُغَيِّرْهُ بِيَدِهِ، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِلِسَانِهِ، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِقَلْبِهِ،  
”وَذَلِكَ أَوْعَفُ الْإِيمَانِ” وَفِي رِوَايَةٍ: ”وَلَيْسَ وَرَاءَ ذَلِكَ مِنَ الْإِيمَانِ حَبَّةُ خَرْدَلٍ“

*Barang siapa di antara kalian melihat suatu kemunkaran, hendaklah ia mencegahnya dengan tangannya; dan jika ia tidak mampu, maka dengan lisannya; dan jika masih tidak mampu juga, maka dengan hatinya, yang demikian itu adalah selemah-lemahnya iman.*

Dalam kaitannya dengan pengawasan pelayanan publik, ayat ini berlaku secara umum mencakup para pemangku kebijakan di dalam lembaga terkait ataupun masyarakat yang berhak mendapatkan pelayanan.

Surat Ali imron Ayat 104 ini menuntut para pemangku kebijakan untuk menyeru kepada kebaikan, khususnya dalam bidang

yang menjadi tanggung jawabnya, seperti dengan mematok standar pelayanan yang prima, pelayanan yang efektif dan efisien, serta mendorong para pelayan publik untuk terus melakukan perubahan demi terciptanya standar pelayanan tersebut. Para pemangku kebijakan juga dituntut untuk melakukan pengawasan yang ketat untuk menghindari terjadinya kecurangan, suap atau hal-hal buruk lain yang dapat timbul dari kurangnya pengawasan atasan terhadap kinerja bawahannya.

Melalui ayat ini masyarakat juga dituntut untuk menyeru kepada kebaikan dan mencegah kemungkaran sesuai dengan kapasitasnya. Masyarakat bisa menuntut instansi pelayanan publik untuk memberikan pelayanan yang efektif dan efisien dengan berbagai cara yang dapat ditempuh sekaligus juga melakukan pengawasan terhadap kinerja para pelaksana tugas pelayanan publik. Masyarakat yang berperan aktif dalam hal ini Allah janjikan akan menjadi orang-orang yang beruntung (muflihun-Ali Imran 104), dan mereka akan diberi rahman oleh Allah (sayarhamuhumullah-Al-Taubah 71). Dalam surat At-Taubah ayat 71, amar maruf nahi munkar merupakan bentuk pertolongan seseorang kepada orang lain yang dipandang bagian dari amal kebajikan.

Dalam ayat 78-79 dari surat al-Maidah bahkan dikatakan bahwa Bani Israil dilaknat oleh para nabi mereka karena mereka tidak saling mencegah terjadinya kemungkaran di antara mereka. Ayat ini mendorong pentingnya pengawasan baik secara internal dalam instansi maupun dengan partisipasi publik agar dapat mencegah terjadinya tindakan yang dapat merugikan pribadi, instansi maupun masyarakat secara umum.

Jika ayat ini diresapi, maka kerugian yang didapatkan dari kurangnya pengawasan terhadap kinerja pelayan publik dapat muncul dari dua hal, yaitu: kurangnya kinerja pelayan yang dapat merugikan masyarakat maupun instansi yang bersangkutan, dan ancaman dari Allah bahwa orang-orang yang diam saat melihat

kemunkaran bisa saja mendapatkan kerugian di akhirat. Terlebih lagi Allah menyatakan dalam surat al-Anfal ayat 25 bahwa cobaan tidak hanya menimpa kepada orang yang berbuat zalim saja namun juga mencakup orang-orang yang ada di sekelilingnya meski mereka sama sekali tidak berbuat zalim.

Mengenai hal ini Rasulullah pernah bersabda, “Demi (Allah) yang jiwaku berada dalam genggamannya, hendaklah kalian menyeru kepada yang ma’ruf dan mencegah dari yang munkar, atau (jika tidak) Allah akan menjatuhkan hukuman kepada kalian dari sisi-Nya sehingga ketika kalian berdoa kepada-Nya namun Allah tidak mengabulkan doa kalian.” (HR. Tirmidzi).

Mengenai ayat ini Ibnu Katsir menyatakan bahwa ayat ini merupakan peringatan dari Allah agar umat Islam menghindari cobaan yang akan menimpa ummat, tidak hanya kepada pelaku maksiat atau orang yang melakukan dosa, namun kepada siapapun selama cobaan itu tidak dicegah.

Thaha ayat 43-44 merupakan perintah Allah kepada nabi Musa dan Harun untuk pergi menemui Fir’aun untuk menentang kezaliman yang telah ia lakukan kepada Bani Israil. Dalam perintah tersebut Allah menyatakan agar mereka menggunakan bahasa yang lembut dan kalimat yang baik meski Fir’aun adalah orang yang zalim, hal ini memberikan petunjuk bagi kita agar mengemukakan pendapat dengan jalan dan cara yang baik karena cara yang buruk bisa membuat hal yang hendak diutarakan tidak tercapai.

### **3. Content/kandungan masing-masing ayat tentang pengawasan**

Peran Al-Qur’an difungsikan bukan sekedar bacaan, karena perbuatan manusia selalu dalam Raqibun ‘Atidun QS. Al-Qaf: 18: “Tiada suatu ucapanpun yang diucapkannya melainkan ada di dekatnya malaikat pengawas yang hadir”. QS. Al Hijr: 92-93: Maka

demikian Tuhanmu, Kami pasti akan menanyai mereka semua tentang apa yang telah mereka kerjakan dahulu. (A. Fakhurrozi)

Salah satu perintah Al-Qur'an adalah agar manusia berlaku jujur dan adil, obyektif. Jujur dalam konteks pertimbangan/mengontrol benar dan salah. Contoh dlm surat al-Muthofifin:

Konsep pengawasan terkait itu, berlaku bagi pengawas maupun yang diawasi. Sikap jujur artinya menjadi jujur untuk kemaslahatan berbangsa bernegara. Tetapi manusia punya andil tidak jujur sebagaimana ditegaskan dalam QS. An-Nas, 'Yuwaswisu'. Setan tidak steril, maka perlunya pengawasan Al-Qur'an. 'Shudur' = dada bagian dari sikap baik dari manusia yang tampil, menggoda potensi hati yang baik. Ada amal produk akal, ada tunduk produk nurani. Para pengawas jangan terlalu mengandalkan produk administrasi, karena dapat menipu.

Dalam perspektif al-Qur'an: pengawasan ini memiliki korelasi yang dekat atau sesuai dengan ayat-ayat perintah menyampaikan amanah tentang hak masyarakat. Sebaik-baik manusia yang memberikan manfaat. Hak seluruh warga negara wajib diberikan sejak lahir dengan pelayanan, kesehatan dll. (Suhaedi, ombudsman: 2019).

Nazaruddin Umar (2019) menyebutkan bahwa di dalam al-Qur'an terdapat  $\frac{3}{4}$  berisi kisah-kisah kehidupan, kisah pertarungan antara yang haq dan yang bathil, termasuk pelanggaran korupsi (Nazarudin Umar). Istilah korupsi Tidak terlalu eksplisit disebutkan dalam alqur'an maupun hadits, padahal tindak perbuatan menyimpang tersebut telah terjadi sejak lama dilakukan oleh umat nabi-nabi terdahulu.

Dalam kajian fiqih perilaku koruptif tersebut dikatakan dengan istilah *rasywa h*, *ghasb*, dan *ghuluww* atau yang dalam istilah kontemporer disebut gratifikasi. Munculnya perilaku tersebut disebabkan antara lain: Cinta dunia berlebihan karena memiliki sifat

Sifat Tamak yang kuat. Sedangkan untuk pencegahannya adalah pada dasarnya dari dalam diri sendiri, seperti berlaku jujur dan dengan tegas dibayar dengan hukuman, harus selalu bersahabat dengan spiritual. Selain itu, harus menjadikannya Agama harus menjadi ruh dalam berbagai kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam pelayanan publiknya. Karena itu untuk dapat melakukan pengawasan dengan baik diperlukan sikap-sikap: Integritas diri, mampu mengendalikan cinta dunia dengan mengikuti keteladanan Rasulullah dan para khalifahnyanya. Sebuah ironi terjadinya tindak korupsi dan pelanggaran lainnya sebagai bangsa yang beragama. Karena itu harus berani memberikan tindakan yang tegas.

Sedangkan menurut Ardan Adi Permana (Kepala BPKP RI) pencegahan tindak penyimpangan dan pelanggaran khususnya terkait dengan masalah keuangan adalah perlunya dimiliki integritas pada setiap diri. Integritas di level individu idealnya diartikan sebagai sesuatu yang lebih luas dari sekedar sikap jujur saja, integritas harus juga dipandang sebagai sikap menjunjung tinggi nilai etika dan moral yang dilakukan secara konsisten dan diwujudkan secara utuh dalam perkataan, perbuatan maupun sikap atau biasa disebut "*Walk the Talk*". Salah satunya yaitu konsisten terhadap UU No 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara/ASN khususnya nilai-nilai dasar, asas-asas maupun kode etika ASN.

Membangun integritas sangat erat kaitannya dengan mengelola perilaku kita. Artinya, untuk dapat membangun integritas, kita harus memahami hal-hal yang mampu memengaruhi perilaku dasar kita sebagai individu. Hal ini karena inti dari tantangan terkait kinerja yang dihadapi oleh organisasi adalah hambatan perilaku yang melekat (*behavior roadblocks intrinsic*) pada karakteristik dasar manusia. Oleh karena itu, memahami hal-hal itu dapat membantu kita untuk dapat mengelolanya secara efektif. Tiga hambatan utama terkait perilaku tersebut antara lain membohongi diri sendiri (*self-deception*), rasionalisasi, dan menarik diri dari keterlibatan (*disengagement*).

Terdapat hubungan timbal balik antara integritas individu dan integritas lembaga, baiknya organisasi tergantung orang-orang di dalamnya namun organisasi yang baik juga mampu memunculkan individu-individu yang lebih baik. Sehingga penting bagi organisasi untuk terus mengelola individu-individu di dalamnya untuk tidak sekedar taat/ comply namun juga memiliki standar etik yang dijunjung tinggi.

Dalam bahasa agama, pencegahan terhadap terjadinya tindak penyimpangan dan pelanggaran seseorang tidak cukup hanya dengan pengawasan fisik, tetapi yang lebih penting adalah menanamkan sikap *muraaqabatullah* yakni selalu merasakan dalam pengawasan Allah. *Muraaqabatullah* adalah kedudukan yang sangat tinggi dan agung dalam Islam, sekaligus termasuk tahapan utama untuk menempuh perjalanan menuju perjumpaan dengan Allah dan negeri akhirat.

Hakikat *muraaqabatullah* adalah terus-menerusnya seorang hamba merasakan dan meyakini pengawasan Allah Ta'ala terhadap (semua keadaannya) lahir dan batin, maka dia merasakan pengawasan-Nya ketika berhadapan dengan perintah-Nya, untuk kemudian dia melaksanakannya dengan sebaik-baiknya, dan ketika berhadapan dengan larangan-Nya, untuk kemudian dia berusaha keras menjauhinya dan menghindarinya. Seorang penyair mengungkapkan makna ini dalam bait syairnya: *“Jika suatu hari kamu sedang sendirian maka janganlah kamu berkata: Aku sendirian, akan tetapi katakanlah: ada (Allah) yang Maha Mengawasiku. Dan janganlah sekali-kali kamu menyangka bahwa Dia akan lalai sesaatpun. Dan (jangan mengira) sesuatu yang tersembunyi akan luput dari (pengawasan)-Nya*

Inilah makna al-Ihsan yang disebutkan dalam hadits Jibril ‘alaihi salam yang terkenal, yaitu sabda Rasulullah shallallahu ‘alaihi wa sallam:

“*أن تعبد الله كأنك تراه، فإن لم تكن تراه فإنه يراك*”

“(al-Ihsan adalah) engkau beribadah kepada Allah seakan-akan engkau melihat-Nya, kalau kamu tidak bisa melihat-Nya maka sesungguhnya Dia melihatmu”.

Syaikh Abdurrahman as-Sa’di berkata, “Muraqabatullah (selalu merasakan pengawasan Allah Ta’ala) adalah termasuk amalan hati yang paling tinggi (keutamaannya dalam Islam), yaitu menghambakan diri (beribadah) kepada Allah dengan (memahami dan mengamalkan makna yang terkandung dalam) nama-Nya ar-Raqib (Yang Maha Mengawasi) dan asy-Syahiid (Yang Maha Menyaksikan). Maka ketika seorang hamba mengetahui/meyakini bahwa semua gerakan (aktifitas)nya yang lahir maupun batin, tidak ada (satupun) yang luput dari pengetahuan-Nya, dan dia (senantiasa) menghadirkan keyakinan ini dalam semua keadaannya, ini (semua) akan menjadikannya (selalu berusaha) menjaga batin (hati)nya dari (semua) pikiran (buruk) dan angan-angan yang dibenci Allah, serta menjaga lahir (anggota badan)nya dari (semua) ucapan dan perbuatan yang dimurkai Allah, serta dia akan beribadah/mendekatkan diri (kepada Allah) dengan kedudukan al-ihsan, maka dia akan beribadah kepada Allah seakan-akan dia melihat-Nya, kalau dia tidak bisa melihat-Nya maka sesungguhnya Allah melihatnya Kalau kita merenungkan dengan seksama ayat-ayat al-Qur’an yang menerangkan luasnya ilmu Allah Ta’ala dan bahwasanya tidak ada sesuatu pun yang luput dari pengetahuan dan pengawasan-Nya, baik yang tampak di mata manusia maupun tersembunyi, seperti ayat-ayat berikut:

“*Dan ketahuilah bahwasanya Allah mengetahui apa yang ada dalam hatimu, maka takutlah kepada-Nya*” (QS al-Baqarah: 235).

يستخفون من الناس ولا يستخفون من الله وهو معهم إذ يبیتون ما لا یرضی من القول، وكان الله بما یعملون محیطاً

“*Mereka bersembunyi dari manusia, tetapi mereka tidak bersembunyi dari Allah, padahal Allah beserta mereka, ketika pada*

*suatu malam mereka menetapkan keputusan rahasia yang Allah tidak ridhai. Dan adalah Allah Maha Meliputi (ilmu-Nya) terhadap apa yang mereka kerjakan” (QS an-Nisaa’:108).*

*يعلم خائنة الأعين وما تخفي الصدور “Dia mengetahui (pandangan) mata yang khianat dan apa yang disembunyikan dalam hati” (QS al-Mu’min:19).*

Dan ayat-ayat lain yang semakna dengan ayat-ayat tersebut, merenungkan dan menghayati semua itu akan membangkitkan dalam diri seorang hamba muraqabatullah dalam semua perbuatan dan keadaannya. Karena muraqabatullah adalah termasuk buah yang manis dari keyakinan seorang hamba bahwa Allah Ta’ala maha mengawasi dan memperhatikan dirinya, maha mendengarkan apa yang diucapkan lisannya, serta maha mengetahui semua perbuatannya setiap waktu, setiap tarikan nafas, bahkan setiap kedipan matanya.

#### **4. Konsep dan Implementasi Pengawasan isyarat Al-Qur’an**

Sebagaimana dikatakan Nazaruddin Umar (2019) bahwa di dalam al-Qur’an terdapat  $\frac{3}{4}$  berisi kisah-kisah kehidupan, kisah pertarungan antara yang haq dan yang bathil, termasuk pelanggaran korupsi. Jadi, ketika berbicara soal pengawasan sesungguhnya sudah implisit banyak ditegaskan oleh ayat-ayat Al-Qur’an, tentu dengan gaya bahasa yang inspiratif dan korektif. Karena di dalam Al-Qur’an banyak ayat-ayat yang memerlukan penafsiran untuk dijadikan petunjuk dalam menjalani kehidupan manusia, dengan mengambil hikmah-hikmah di dalamnya yang bermanfaat bagi kehidupan manusia.

Ayat-ayat yang mengandung makna pengawasan dapat saja dilakukan sesuai konteks dan pelakunya. Seperti para birokrat berusaha menjelaskan hikmah puasa sebagai sarana pengendalian diri yang dihubungkan dengan pengawasan melekat. Para mubaligh

berupaya menyuguhkan materi dakwah baru untuk mendapatkan simpati audiensnya, di antaranya melakukan rasionalisasi dan saintifikasi pemaknaan ayat dan hadis.

Ibadah adalah sarana untuk mendekatkan diri kepada Tuhan. Ibadah mahdhah adalah ibadah yang diatur langsung ketentuannya oleh Allah SWT atau melalui rasul-Nya. Sebab, hikmah, illat, dan rahasia yang terkandung di dalamnya hanya Dia yang tahu atau sejauh yang Dia informasikan kepada kita. Puasa, shalat, dan haji, misalnya, kita tidak tahu secara pasti untuk apa itu disyariatkan. Kita hanya meraba-raba apa hikmah di balik perintah itu. Kita melakukan ibadah lantaran terdorong kebutuhan pragmatisme kita sebagai manusia.

Rachmat Syafei (2019) menghubungkan ayat-ayat sebagai ditafsirkan di atas mendorong partisipasi publik dalam pengawasan pelayanan publik yang merupakan salah satu bentuk dari amar maruf nahi munkar. Secara syariat, publik memiliki justifikasi untuk melakukan amar makruf dan nahi munkar dalam mengoreksi, memberi masukan, dan mengarahkan pelayan publik untuk bekerja dengan sebaiknya. Terlebih lagi Rasulullah saw. menganjurkan untuk menyatakan pendapat ke hadapan pemimpin ketika pemimpin tersebut melenceng. Rasulullah saw. bersabda, “Sesungguhnya dunia ini hijau dan nikmat, dan sesungguhnya Allah mengutus kalian menjadi khalifah didalamnya dan melihat apa yang kamu kerjakan.... Jangan sampai rasa takut terhadap manusia menghalangi seseorang (dari kamu) untuk menyatakan kebenaran ketika ia mengetahuinya. Sesungguhnya jihad paling utama adalah perkataan kebenaran pada pemimpin yang melenceng.” Namun sebagaimana dinyatakan oleh surat Thaha ayat 43-44 bahwa protes atau koreksian yang dilakukan haruslah mengenakan cara yang baik agar pesan yang dituju dapat diterima oleh pihak terkait.

Pengawasan pelayanan publik dari internal institusi dapat dilaksanakan dengan membentuk sistem yang dapat mengontrol

kinerja pelayan publik demi menghindari terjadinya hal-hal yang tidak baik. Sedangkan dari eksternal dalam bentuk partisipasi publik dapat dilaksanakan dengan ucapan secara langsung, memberikan penilaian secara terbuka, ataupun dengan menghubungi pihak yang memiliki posisi lebih tinggi agar ia dapat menekan petugas yang berada di bawahnya.

Dari hasil analisis kajian terhadap ayat-ayat Al-Qur'an sebagaimana telah dibahas di atas, yang didukung penjelasan-penjelasan dan masukan informasi dari para Narasumber penelitian ini dapat diketahui isyarat-isyarat Al-Qur'an yang dapat dirumuskan sebagai konsep pengawasan dan implementasinya bagi para penyelenggara pelayanan publik. Konsep-konsep yang dapat dipahami dari temuan penelitian ini bahwa pada dasarnya pengawasan melekat yang bersifat horizontal dilakukan dari dan oleh pribadi manusia itu sendiri.

Makna Pengawasan dalam perspektif Al-Qur'an memiliki dua makna, pertama: makna pengawasan melekat yang bersifat ilahiyah. Makna Pengawasan ini ada pada ruang lingkup kekuasaan Allah atas setiap makhluknya sebagai Dzat Yang Maha Pencipta. Kedua, makna pengawasan dalam arti pengawasan kolektif bersifat materi dalam bentuk amar maruf nahi munkar. Pengawasan dalam makna kedua diperlukan integritas intitusi atau kekuatan berupa tugas dan wewenang baik secara individu maupun lembaga atau organisasi yang memiliki tugas untuk mengawasi setiap kesalahan dan penyimpangan.

Isyarat Al-Qur'an terkait implementasi fungsi pengawasan public efektif menunjuk pada pentingnya kesadaran individu dan kelompok atas Pengetahuan dan ke Maha Tahu-an Allah SWT pada setiap gerak gerik aktivitas kehidupan manusia. Sehingga tidak ada sesuatu pun yang bergerak kecuali di ketahui oleh Allah SWT. Untuk mencapai tingkatan tersebut diperlukan muraqabah dalam rangka penguatan iman dan integritas dalam bentuk ibadah yang baik dan

benar. Kedekatan manusia kepada Allah SWT memberikan garansi atas implementasi pengawasan yang efektif.

Atas dasar itu dapat ditegaskan bahwa pengawasan terjadi dalam dua dimensi, yaitu dimensi Ilahiyah sebagai pengawasan vertikal yang langsung oleh Allah kepada hamba-Nya atas perbuatan-perbuatan yang telah diperintahkan dan dilarangnya. Dengan prinsip harus disadari bahwa Allah mengetahui segala aktivitas yang dilakukan makhlukNya. Dimensi lain adalah pengawasan horizontal yang berhubungan dengan perilaku kegiatan umat manusia, termasuk pengawasan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

Dalam konteks ini, implementasi pengawasan diwujudkan melalui tiga pilar pengawasan, yaitu:

- 1) Keimanan dan ketaqwaan individu, bahwa seluruh personel individu dalam lembaga dipastikan dan dibina agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa;
- 2) Kontrol anggota, dalam suasana organisasi yang mencerminkan sebuah team maka proseskeberlangsungan organisasi selalu akan mendapatkan pengawasan dari personelnya sesuai dengan arah yang telah ditetapkan;
- 3) Penerapan/supremasi aturan, organisasi ditegakkan dengan aturan main yang jelas dan transparan dan tidak bertentangan dengan syariah.

Sebagai seorang yang beriman kepada Allah SWT, iman adalah pondasi atau dasar utama dalam menjalankan fungsi dan tugas organisasi. Segala kegiatan harus merupakan sebagai manifestasi dari ketundukan, keta'atan dan ibadah kita kepada Sang Pencipta. Hakekat dari pengawasan adalah terselenggaranya program yang telah direncanakan bisa berjalan dengan baik karena ada orang yang mengontrol pelaksanaan program tersebut. Pengawasan yang paling sempurna adalah pengawasan yang

dilakukan oleh Allah SWT. Ketika setiap orang menyadari akan keberadaan dirinya yang senantiasa diawasi oleh Allah SWT di manapun dia berada, maka dia akan melaksanakan kegiatannya dengan bersungguh-sungguh, berhati-hati dan dilaksanakan dengan penuh keihlasan karena Allah. Sehingga pengawasan yang sesungguhnya telah dia lakukan terhadap dirinya sendiri melalui keyakinannya terhadap dzat yang gaib yang selalu mengawasi hidupnya.

Pengawasan pelayanan publik dari internal institusi dapat dilaksanakan dengan membentuk sistem yang dapat mengontrol kinerja pelayan publik demi menghindari terjadinya hal-hal yang tidak baik. Sedangkan dari eksternal dalam bentuk partisipasi publik dapat dilaksanakan dengan ucapan secara langsung, memberikan penilaian secara terbuka, ataupun dengan menghubungi pihak yang memiliki posisi lebih tinggi agar ia dapat menekan petugas yang berada di bawahnya.

Adapun perangkat-perangkat dasar yang harus dimiliki agar penyelenggaraan pengawasan bisa lebih efektif adalah

1. Perilaku jujur, adil dan obyektif dalam konteks mengontrol benar dan salah. Contoh dlm surat [83] al-Muthofifin: 1-7: *Kecelakaan besarlah bagi orang-orang yang curang, (1) [yaitu] orang-orang yang apabila menerima takaran dari orang lain mereka minta dipenuhi, (2) dan apabila mereka menakar atau menimbang untuk orang lain, mereka mengurangi. (3) Tidakkah orang-orang itu yakin, bahwa sesungguhnya mereka akan dibangkitkan, (4) pada suatu hari yang besar, (5) [yaitu] hari [ketika] manusia berdiri menghadap Tuhan semesta alam? (6) Sekali-kali jangan curang, karena sesungguhnya kitab orang yang durhaka tersimpan dalam sijjin. (7)*

Konsep pengawasan terkait itu, berlaku bagi pengawas maupun yang diawasi. Sikap jujur artinya menjadi jujur untuk kemaslahatan berbangsa dan bernegara. Tetapi manusia punya

andil tidak jujur, karena ‘Yuwaswisu’ sebagaimana dikatakan dalam QS. An-Nas. Setan tidak steril, maka perlunya pengawasan Al-Qur’an. ‘Shudur’ artinya dada bagian dari sikap baik dari manusia yang tampil, menggoda potensi hati yang baik.

2. Amanah. Dalam perspektif al-Qur’an pengawasan ini memiliki korelasi yang dekat dengan atau sesuai ayat-ayat perintah menyampaikan amanah tentang hak masyarakat. Sebaik-baik manusia yang memberikan manfaat. Bermakna Amal perbuatan baik maupun buruk seluruhnya terjaga, sebagaimana sesuatu yang telah lazim seperti barang yang dikalungkan pada leher. seolah amal perbuatannya itu menempel di lehernya. untuk memvisualisasikan sesuatu yang non materi untuk menjadi sebuah gambaran yang bersifat fisik. menunjukkan keadilan Allah yang sempurna.
3. Integritas.  
Untuk menjaga integritas yang sering dianalogikan dengan tingkat keimanan yang kadang naik dan kadang turun, pengawas di seluruh jenjang selalu melakukan monitoring secara kontinyu serta untuk menyegarkan kembali komitmen aparat, setiap awal tahun selalu melakukan penandatanganan fakta integritas.
4. Bilhikmah; dengan cara bijaksana, yaitu memperbaiki atau membuat lebih baik dan terhindar dari kerusakan, pandai dan kuat ingatan, selalu punya akal budi dan arif. Memiliki kemampuan dan ketepatan dalam memilih, memilah pekerjaan-pekerjaan yang perlu diawasi. Mampu memberi peringatan orang yang melakukan perbuatan tercela, yang melakukan kesalahan dan memotivasinya agar tidak terjadi melakukan kesalahan lagi.
5. Menegakkan etik. Etika adalah suatu aturan atau norma umum sebagai pedoman dalam bertingkah laku. Menegakkan etika dalam pengawasan mengandung arti menjaga norma-norma yang baik dalam menjalankan pengawasan, tidak menjadikan orang enggan untuk diawasi.

6. Bersahabat dengan spiritual.
7. Agama harus menjadi ruh dalam berbagai kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam pelayanan publiknya.
8. Mengendalikan cinta dunia, karena timbul niat melakukan penyimpangan sering didorong untuk memperoleh keinginan di luar kemampuannya.
9. Mengikuti keteladanan Rasulullah dan para khalifahNya. Karena setiap langkah dan perbuatan yang dilakukan Rasulullah senantiasa mendapat bimbingan wahyu dari Allah.
10. Memberikan sanksi yang tegas ketika melakukan penyimpangan dan atau pelanggaran sesuai dengan tingkat perbuatannya.

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa berdasarkan konteks dari tafsir ayat-ayat Al-Qur'an yang mengisyaratkan tentang pentingnya pengawasan bagi perbuatan dan perilaku manusia sebagai individu maupun sosial kelembagaan, pada dasarnya semua berada dalam pengawasan Allah SWT sebagai Dzat Yang Maha Kuasa atas semua makhlukNya. Tidak ditemukan konsep secara spesifik dan eksplisit yang menjelaskan tentang teknis-teoretis dalam melaksanakan pengawasan formal pada organisasi dan kelembagaan. Al-Qur'an lebih memberikan isyarat yang bersifat normatif untuk dijadikan sebagai pedoman dan bekal dalam mengimplementasikan fungsi pengawasan sebagai sistem kelembagaan formal. Karena pada dasarnya tugas pengawasan adalah melekat pada setiap diri pribadi setiap orang. Dengan demikian pengawasan akan efektif ketika seseorang mampu mengontrol dirinya sendiri secara jujur dan muraqabatullah, yang kemudian dapat melahirkan integritas dengan menegakkan etika profesinya.

## B. Pembahasan

Al-qur'an bukan kitab teori terkait ilmu pengetahuan praktis atau terapan. Al-Qur'an adalah kitab petunjuk. Karena sebuah teori keilmuan bisa dilakukan di zaman A, bisa dibatalkan atau tidak berlaku di zaman B, dan itu tidak terjadi dalam Al-Qur'an. Dengan demikian hal-hal praktis kebutuhan manusia itu bisa menggunakan rasio produk sehat, baik berupa perundangan maupun peraturan lain, tetapi yang harus digaris bawahi adalah output atau kepentingannya untuk kemaslahatan umat.

Al-Qur'an sebagai kalamullah yang diturunkan kepada Nabi Muhammad saw sebagai mukjizat yang paling agung. Al-Qur'an dijadikan sebagai pedoman hidup (*way of life*) bagi manusia. Sebagai kitab suci, Al-Qur'an dapat dipahami kandungan maknanya. Al-Qur'an sebagai kitab petunjuk (*Hudan*) memiliki posisi sentral dalam kehidupan manusia. Ia bukan saja sebagai landasan bagi pengembangan dan perkembangan ilmu pengetahuan, namun ia juga sebagai inspirator, pemandu dan pemadu konsep-konsep ilmiah lainnya. Karena itu orang yang beriman kepada keagungan kitab suci Al-Qur'an dituntut untuk mendalami serta mengaplikasikan segala isi kandungannya. Al-Qur'an sebagai kitab yang universal, komprehensif dan holistik tidak hanya banyak memuat tentang petunjuk kewahyuan, perintah dan larangan, nasehat (motivasi), keadilan, serta kisah-kisah masa lalu. Tetapi Al-Qur'an juga menjadi sumber inspirasi bagi tumbuh dan berkembangnya transformasi ilmu dan teknologi bagi kehidupan umat manusia di muka bumi ini. Salah satu inspirasi yang patut dikaji adalah bagaimana upaya efektif untuk mengurangi dan mencegah terjadinya tindak penyimpangan yang dilakukan para pejabat publik pada kegiatan pelayanan kepada masyarakat di negara ini.

Pejabat publik disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang

disediakan kepada masyarakat. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*) serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat. Agar tugas-tugas tersebut dapat berjalan dengan baik serta mencapai tujuan yang diharapkan, maka dalam pelaksanaannya perlu adanya pengawasan agar tidak menyimpang dari rencana yang telah diprogramkan.

Atas dasar itu, penelitian ini berusaha untuk bisa menemukan konsep-konsep terbaik sekaligus dapat diimplementasikan dalam melakukan pengawasan yang digali dari sumber Al-qur'an sebagai tuntunan dan petunjuk yang diwahyukan oleh Allah SWT, Tuhan semesta alam.

Dari banyak pengetahuan yang dapat dianalisis dan ditransfer dari berbagai literatur terkait seperti kitab-kitab tafsir Al-Qur'an maupun sumber-sumber pengetahuan (para ahli) lainnya, dijumpai banyak isyarat dari Al-Qur'an yang yang dapat dijadikan dasar untuk melakukan pengawasan pada kegiatan manusia, termasuk pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah.

Al-Qur'an memberikan konsepsi yang tegas tentang pengawasan untuk menuntun dan membina umat manusia agar hal yang bersifat merugikan tidak terjadi. Tekanan al-Qur'an lebih dahulu pada introspeksi, kontrol diri pribadi sebagai pimpinan apakah sudah sejalan dengan pola dan tingkah berdasarkan planning dan program yang telah dirumuskan semula. Setidaknya menunjukkan sikap yang empatik dalam menjalankan tugas, selanjutnya mengadakan pengecekan atau memeriksa kerja anggotanya. Hal ini sebagaimana disabdakan oleh Nabi Muhammad SAW yang berbunyi: "*Periksalah dirimu sebelum*

*memeriksa orang lain. Lihatlah terlebih dahulu atas kerjamu sebelum melihat atas kerja orang lain”.*

Dalam Islam pengawasan lebih ditujukan kepada kesadaran dalam diri sendiri tentang keyakinan bahwa Allah SWT selalu mengawasinya, sehingga timbul rasa takut untuk melakukan kecurangan. juga kesadaran dari luar diri kita, dimana ada orang yang juga mengawasi kinerja kita. Seorang pemimpin harus mampu mengawasi semua kinerja dari karyawannya agar tujuan dari sebuah perusahaan dapat tercapai sebagaimana yang telah direncanakan. Untuk mendukung jalannya pengawasan dengan baik, maka setiap elemen yang terlibat dalam kelembagaan memiliki ketakwaan yang tinggi kepada Allah SWT, kesadaran anggota untuk mengontrol sesamanya, dan penetapan aturan yang tidak bertentangan dengan syariah.

Dalam pandangan Al-Qur'an, pengawasan dilakukan untuk meluruskan yang tidak lurus, mengoreksi yang salah, dan membenarkan yang hak. Menurut petunjuk yang diisyaratkan Al-Qur'an, bahwa dalam pengawasan ini terbagi menjadi dua hal, yaitu, Pertama, control yang berasal dari diri sendiri yang bersumber dari tauhid dan keimanan kepada Allah SWT. Seseorang yang yakin bahwa Allah pasti selalu mengawasi hamba-hambanya, maka ia akan bertindak hati-hati, sebagaimana diterangkan dalam surat Al-Mujadalah ayat 7, Allah berfirman: dijelaskan bahwa: *“Tidakkah kamu perhatikan, bahwa Sesungguhnya Allah mengetahui apa yang ada di langit dan di bumi? tiada pembicaraan rahasia antara tiga orang, melainkan Dia-lah keempatnya. dan tiada (pembicaraan antara) lima orang, melainkan Dia-lah keenamnya. dan tiada (pula) pembicaraan antara jumlah yang kurang dari itu atau lebih banyak, melainkan dia berada bersama mereka di manapun mereka berada. Kemudian dia akan memberitahukan kepada mereka pada hari kiamat apa yang Telah mereka kerjakan. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui segala sesuatu.”* (QS. Al Mujadalah : 7).

Kedua, sebuah pengawasan akan lebih efektif jika system pengawasan tersebut dilakukan dari luar diri sendiri. System pengawasan ini dapat terdiri atas mekanisme pengawasan dari pemimpin yang berkaitan dengan penyelesaian tugas yang telah didelegasikan, kesesuaian antara penyelesaian tugas dan perencanaan tugas, dan lain-lain sebagainya.

Konsep normatif yang ditemukan dari penelitian ini yang harus dijadikan sebagai pedoman dalam melaksanakan fungsi pengawasan pada lembaga-lembaga formal menekankan pada pentingnya memiliki keimanan kepada Allah SWT untuk membentengi timbulnya perilaku menyimpang serta untuk mendasari tumbuhnya sikap dan perilaku jujur, amanah, beretika, serta integritas yang didorong dengan perilaku Ihsan, yakni suatu sikap yang merasa setiap gerak-geriknya selalu dalam pengawasan Allah SWT.

Kejujuran erat kaitannya dengan hati nurani. Berucap dan berperilaku jujur merupakan suatu sikap menghargai orang-orang di lingkungan sekitar sekaligus pada diri sendiri. Sikap jujur artinya lurus hati, tidak curang dan itu harus tumbuh dari keinginan sendiri. Di dalam hati yang jujur terdapat pada jiwanya memiliki sikap berpihak pada kebenaran, amanah, dan rasa bertanggung jawab dalam menjalankan tugas dan pekerjaannya, sehingga ia hadir sebagai orang berintegritas yang memiliki rasa terpuji dan utuh. Orang yang jujur hatinya terbuka dan selalu berusaha lurus, karena itu ia memiliki kekuatan moral yang kuat. Seorang pengawas harus jujur agar ia dapat dipercaya oleh orang-orang yang diawasi atau stakeholdernya.

Di era serba modern seperti saat ini persaingan untuk mendapatkan pekerjaan atau bahkan menciptakan suatu lapangan pekerjaan makin memiliki banyak tuntutan yang harus dipenuhi, salah satu halnya adalah mengenai soft skill. Banyak sekali tuntutan soft skill yang dibutuhkan oleh sebuah perusahaan atau instansi baik di masa sekarang maupun masa yang akan datang terhadap para pegawainya. Salah satu diantara soft skill tersebut tentang *Attitude Toward Honesty*.

Dan pada hal ini, kejujuran dalam beretika akan dititikberatkan dalam implementasinya pada dunia kerja.

Attitude toward honesty dapat diartikan sebagai sebuah sikap yang mengedepankan kejujuran sebagai landasannya. Ini berarti kejujuran merupakan nilai mutlak (prioritas utama) dalam menjalankan sebuah pekerjaan. Kejujuran ini harus dimiliki oleh semua kalangan yang melakukan sebuah pekerjaan, karena kejujuran tidak hanya mutlak dibutuhkan para karyawan kepada atasan, melainkan para atasan atau level pimpinan juga sangat mutlak memiliki dan melakukan kejujuran. Karena jujur bagi seorang atasan yaitu memberikan hak-hak karyawan tanpa menutup-nutupinya ataupun melakukan tindak kecurangan demi kepentingan lembaganya. Jujur bagi seorang karyawan yaitu bersikap apa adanya kepada atasan tentang segala hal yang terjadi, baik itu hal positif atau bahkan hal negatif sekalipun. Sehingga dengan terjalinnya sikap jujur antar kedua pihak tersebut, lembaga akan dapat berjalan terus dan dapat menciptakan jalinan hubungan yang harmonis antara atasan dan bawahan.

Selain sikap dan perilaku jujur, pejabat publik juga dituntut agar berlaku amanah. Amanah menurut terminologi (istilah) adalah sesuatu yang harus dipelihara dan dijaga agar sesuai dengan yang berhak disetujui. Berkaitan dengan tugas dan fungsi serta posisi seorang pejabat publik adalah sebagai amanah, baik amanah dalam kekuasaan maupun terkait dimensi antar sesama manusia.

Diantara amanah dalam kekuasaan yang dimiliki seseorang tidak memiliki kekuatan yang diberikan untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau keluarga. Ia tidak dapat menerima tambahan dari yang telah ditentukan untuknya dengan cara yang tidak benar, seperti menerima suap, atau menerima suap dengan nama hadiah, korupsi, kolusi, nepotisme dan sebagainya, sehingga semua itu adalah sesuai dengan pengkhianatan dan yang ingin dilihat oleh orang lain, yang jelas-jelas diharamkan oleh Allah dan Rasul-Nya. Rasulullah bersabda: "Barangsiapa yang kami bawa menjadi pekerja untuk

melakukan sesuatu, dan kami berikan upah sesuai dengan semestinya, maka apa yang ia peroleh lebih dari upah semestinya, maka itu adalah korupsi." (HR. Abu Dawud).

Di antara amanah dalam kekuasaan adalah memberikan tugas atau jabatan kepada orang yang paling memiliki kapabilitas dalam tugas dan jabatan tersebut, sebagaimana disampaikan Hadist Nabi Muhammad SAW bersabda: "Jika memerlukan perjanjian untuk orang yang bukan ahlinya, maka tunggulah yang akan datang demi kehancuran." (HR. Bukhari).

Amanah hakikatnya lawan kata khianat. Orang yang amanah adalah orang yang dapat dipercaya dan membuat jiwa aman. Amanah merupakan konsep Islam yang sudah sering digunakan dalam konteks masyarakat Indonesia. Berdasarkan hasil studi menunjukkan bahwa prototipe orang amanah adalah orang yang memiliki karakter positif, seperti dapat dipercaya, bertanggung jawab dan jujur, dan orang yang mampu melaksanakan tugas yang diberikan.

Dari uraian tersebut dapat dipahami bahwa amanah meliputi tiga dimensi. Pertama, berkaitan dengan hubungan dengan Allah. Dalam hal ini amanah dilihat lebih luas dan dalam. Amanah diartikan sebagai kewajiban hamba kepada Allah yang harus dilakukan manusia. Kedua, terkait dimensi antar manusia. Dalam hal ini amanah dilihat sebagai karakter terpuji dan tugas yang harus dilaksanakan. Ketiga, diri sendiri, pada dimensi ini amanah dilihat sebagai sesuatu yang harus dikerjakan untuk kebaikan dirinya. Ketiga dimensi tersebut saling terkait satu sama lain, artinya ketika hanya satu dimensi yang dijalankan, maka amanahnya belum sempurna. Misalkan, ketika individu menunaikan amanahnya kepada Allah seperti menjalankan sholat, tetapi dalam hubungan interpersonal tidak berperilaku amanah, maka dalam perspektif Islam individu tersebut belum dikatakan amanah. Dalam konteks psikologi, amanah dikaitkan dengan kepercayaan (*trust*) dan keterpercayaan (*trustworthiness*). Penelitian tentang kepercayaan dan

keterpercayaan di psikologi mendapat perhatian luas di kalangan ilmuwan psikologi.

Sikap jujur dan amanah yang diamalkan dapat menumbuhkan sikap integritas. Integritas di level individu idealnya diartikan sebagai sesuatu yang lebih luas dari sekedar sikap jujur saja, integritas harus juga dipandang sebagai sikap menjunjung tinggi nilai etika dan moral yang dilakukan secara konsisten dan diwujudkan secara utuh dalam perkataan, perbuatan maupun sikap. Membangun integritas sangat erat kaitannya dengan mengelola perilaku. Artinya, untuk dapat membangun integritas, harus memahami hal-hal yang mampu mempengaruhi perilaku dasar sebagai individu. Hal ini karena inti dari tantangan terkait kinerja yang dihadapi oleh organisasi adalah hambatan perilaku yang melekat (*behavior roadblocks intrinsic*) pada karakteristik dasar manusia. Oleh karena itu, memahami hal-hal itu dapat membantu pemangku kepentingan untuk dapat mengelolanya secara efektif. Tiga hambatan utama terkait perilaku tersebut antara lain membohongi diri sendiri (*self-deception*), rasionalisasi, dan menarik diri dari keterlibatan (*disengagement*). Jika terjadi penyimpangan yang mengganggu reputasi organisasi tentu ada sanksi serta akan diproses lebih lanjut. Semua anggota organisasi harus saling menjaga agar lingkungan integritas menjadi kondusif sehingga organisasi tetap tumbuh, berkembang, dan berkinerja.

Untuk memiliki sifat-sifat jujur, amanah dan integritas harus selalu bersahabat dengan spiritual, yakni meyakini bahwa bekerja adalah ibadah. Ibadah (*mahdhah*) adalah sarana untuk menghubungkan diri kita dengan Tuhan dan untuk membuktikan diri kita sebagai hamba serta sekaligus untuk menegaskan keberadaan Tuhan. Manakala ibadah dilakukan tanpa totalitas penghambaan diri kepada Tuhan, apalagi jika ibadah itu dilakukan sebagai manifestasi kepentingan pribadi kita sebagai manusia, yakni untuk memperoleh manfaat biologis, dengan kata lain, ibadah yang kita lakukan bukan murni penghambaan diri yang dilakukan secara ikhlas dan khusyuk kepada-Nya. Maka, sesungguhnya

itu adalah wujud antroposentrisme ibadah. Ibadah bukan hanya tidak bisa melangitkan manusia, melainkan juga tidak punya resonansi sosial.

Adapun dalam implementasinya, mekanisme pengawasan ada dua pandangan dalam hal pengawasan, ada yang mengatakan “benahi dulu orangnya, baru sistemnya.” Dan ada pula yang lain mengatakan “benahi dahulu sistemnya, nanti orangnya akan mengikuti.”

Sebenarnya, baik orang ataupun sistemnya, kedua-duanya harus dibenahi. Jika yang dibenahi adalah system tanpa membenahi orangnya, maka akan kurang berhasil. Jika disusun system dan aturan tertentu, namun tidak dihayati, maka pengawasan tidak akan berhasil. Fenomena yang terjadi dan sudah menjadi rahasia umum adalah bahwa begitu banyak aturan yang dikeluarkan, maka orang-orang akan berfikir bagaimana cara mengutak-atik aturan tersebut, bagaimana cara agar melakukan kesalahan, namun tidak melanggar aturan.

Sebenarnya sistem harus dibangun bersama-sama dengan membangun SDM ataupun orangnya. Orang yang melakukan kesalahan harus segera dihukum. Sehingga sistem yang dibangun akan didukung oleh orang-orang yang baik dan mau menjalankan sistem tersebut.

Ada tiga kunci yang diisyaratkan Al-Qur’an dalam menjalankan fungsi pengawasan, yaitu:

- (1) Pengendalian berawal dari dalam diri sendiri, inheren dalam diri dengan keyakinan bahwa apapun yang dilakukan akan diawasi oleh Allah SWT. Allah SWT akan memberikan hukuman dan imbalan didunia ini maupun diakhirat nanti. Kesadaran seperti inilah yang harus ditumbuhkan. Untuk itu diperlukan pembinaan yang terus menerus menyangkut pembinaan moral, kerohanian, serta akhlak secara bersama-sama.
- (2) Kontrol yang akan berjalan dengan baik jika pemimpinnya memang orang-orang yang pantas untuk menjadi pengawas dan pengontrol.
- (3) Dalam mekanisme, sistem harus dibangun dengan baik, sehingga orang itu secara sadar dan sengaja bahwa jika melakukan sebuah kesalahan, maka sama saja dengan merusak sistem yang ada.

Dalam prakteknya, kendatipun konsep ini bersumber dari Al-Qur'an tidak berarti hanya berlaku bagi aparatur Muslim sebagai pelayan publik yang mengimani Kitabullah Al-Qur'an. Seluruh penyelenggara dan pelaksana pelayanan publik yang beragama lain pun dituntut mengimplementasikan fungsi pengawasan yang sama, karena mereka juga meyakini ajaran Tuhannya. Ajaran Al-Qur'an lebih universal, ajaran yang memberikan rahmatan lil-'alamin.



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Penelitian tentang Fungsi Pengawasan Efektif pada Pelayanan Publik Menurut Al-Qur'an dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Salah satu sifat dasar manusia adalah lalai dan pelupa serta jauh dari berperilaku jujur. Ditegaskan pula oleh teori Gregor bahwa setiap karyawan pada dasarnya enggan untuk memenuhi kewajiban pekerjaannya dan berusaha menemukan cara untuk menghindari pekerjaan atau mengurangi hasil kerja. Manusia tidak dapat dipercaya untuk kerja keras dalam bekerja maupun beribadah kepada Allah, karena itu penting ditegakkannya fungsi pengawasan yang konsepnya bersumber dari Al-Qur'an, agar tetap berpegang pada tali agama serta petunjuk-petunjuk dari Allah SWT dalam bekerja. Makna Pengawasan dalam perspektif Al-Qur'an memiliki dua makna, yaitu: pengawasan melekat yang bersifat ilahiyah. Pengawasan ini ada pada ruang lingkup kekuasaan Allah atas setiap makhluknya sebagai Dzat Yang Maha Pencipta. Kedua, makna pengawasan dalam arti pengawasan kolektif bersifat materi dalam bentuk amar maruf nahi munkar.
2. Implementasi fungsi pengawasan pada pelayanan publik diwujudkan melalui tiga pilar, yaitu: (1) Keimanan dan ketaqwaan individu, bahwa seluruh personel individu dalam lembaga dipastikan dan dibina agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa; (2) Kontrol anggota, dalam suasana organisasi yang mencerminkan sebuah team maka proses keberlangsungan organisasi selalu akan mendapatkan pengawasan dari personelnnya sesuai dengan arah yang telah ditetapkan; (3) Penerapan atau supremasi aturan, organisasi ditegakkan dengan aturan main yang jelas dan transparan, dan tidak bertentangan dengan syariah. Perangkat-perangkatnya adalah berlaku jujur, amanah, integritas, bil-hikmah, menegakkan etik,

bersahabat dengan spuiritual, dan pemberian sanksi yang tegas manakala melakukan penyimpangan.

## **B. Rekomendasi**

1. Para pemangku kebijakan publik pada posisinya masing-masing diharapkan dapat menegakkan fungsi pengawasan secara konsisten sesuai petunjuk dan aturan yang diisyaratkan Al-Qur'an. Pengawasan hendaknya diawali dari diri sendiri secara inheren dengan keyakinan bahwa apapun yang dilakukan selalu diawasi oleh Allah SWT, dan berimplikasi hukuman dan imbalan baik didunia ini maupun diakhirat kelak.
2. Untuk menjamin terjaganya pengawasan yang konsisten dan efektif, hendaknya para pejabat publik membangun suatu sistem pengawasan yang baku sebagai pelaksanaan SOP secara berkesinambungan, dan melakukan evaluasi efektivitas sistem tersebut secara berkala sesuai tuntutan perkembangan dengan tetap berpedoman pada petunjuk-petunjuk Al-Qur'an.
3. Pejabat publik hendaknya menempatkan Agama harus menjadi ruh dalam berbagai kebijakan yang diambil dalam pelayanan publiknya.
4. Kepada seluruh Aparatur negara selaku pemangku pelayanan publik hendaknya tertanam keyakinan dalam dirinya bahwa bekerja adalah beribadah, selalu mendapat pengawasan dan dicatat langsung dari Allah SWT seluruh perbuatan dalam bekerja, sekaligus akan memperoleh akibatnya di dunia maupun akhirat kelak.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul al-Hay al-Farmawi (2001), *Muqaddimah fī 'Ilmi at-Tafsīr*. Cairo: t.p, cet. 6.
- Ahmad Mustafa Al-Maraghi (1394H/1974M). *Tafsir Al-Maraghi*. Juz XV. Mustafa Al-Babi Al-Halabi: Mesir.
- Al Faruqi, Ismail Rozi Al Faruqi dan Lois Lanya. 1986. *The Cultural Atlas of Islam*, New York: Macmillan Publisser Company Al Ghazali, 1995.
- Al Hawary, As Sayyid Mahmud. 1976. *Idarah al Asasul wal Ushulil Ilmiyyah*. Kairo: Cet III Al Qur'an PC. Al – Qur'an Digital in Word, Program Komputer
- Al Jarjani, Syarif Aili ibnu Muhammad. (1985). *Kitab At Ta`Rifat*. Maktabah Libanon. Beirut.
- Al-Buraey, Muhammad A. (1988). *Administrative Development: An Islamic Perspective*. London: Kegan Paul International.
- Ali, Abdullah Y. (1975) *The Holy Qur'an: Text, Translation and Commentary*. Brentwood, MD: The Muslim Students Association of USA and Canmada.
- Al-Raghib al-Ashfahani (2017). *Al-Mufradat fī Gharib al-Qur'an*. (Terj. Ahmad Zaini Dahlan). Kamus Al-Qur'an. Jilid II; Jakarta: Pustakan Fawaiz .
- Al-Zuhaily, Wahbah, ( 1991). *Tafsir Al-Munir: Fi Aqidah Wa Syariah wa Manhaj*. Juz XV. Cet I, Darul Fikri-Beirut- Libanon.
- As Sayyid Mahmud Al-Hawary, (1976). *Idarah al Asasul wal Ushulil Ilmiyyah*, Kairo: Cet III.
- As Syafi'i, Yusuf bin Abdullah Al Armayuni. (1987). *Arbauna Hadisan fi Fadli Ayat al Kursyi, Sayyidatu Ayi Al Qur'an*, Riyad : Maktabah Al Qur'an
- Atlay, Asuman (1999), *The efficiency of Bureuacracy on the public sector*, DEU11BF, Dergisi Cilt. 14 Sayu 2 Yil.
- Berelson, (1952), *Content Analysis in Communaction Research*. Glencoe, IL, Free Press.

- Berelson, (1952), *Content Analysis in Communaction Research*. Glencoe, IL, Free Press.
- H. Koontz, C. O'Donnell, dan H. Weihrich.(1980). *Management*, edisi ke-7. New York: McGraw-Hill.
- Henri Fayol (1949). *General and Industrial Management*. New York: Pitman Publishing.
- Ilahi, Fadhil. 1996. *Fadhilah dan Tafsir Ayat Kursi*, Jakarta: Pustaka Al Kautsar
- Intruksi Presiden RI Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan.
- Ismail bin Katsir al-Dimasyiqy. (1969) *Tafsir Al-Qur'an al-'Adhim*. Juz III. Daarul Ma'rifah, Beirut Libanon.
- Izutsu, Tosihiko. 1997. *Relasi Tuhan dan Manusia : Pendekatan Semantik Terhadap Al- Qur'an*, Yogyakarta: Tiara Wacana
- James G March; Herbert A Simon (1958). *Organizations*. New York: Wiley. pp. 9–11.
- Johnson, Ricardh A. et.al, (1973). *The Theory and Management of Systems*. Tokyo: Hill Kogakusha.
- Kracauer (1993). *The Challenge to Qualitative Content Analysis*. Dalam *Publik Opinion Quarterly*. No 16:
- M. Quraish Shihab (1438/2017). *Tarfsir Al-Mishbah; Pesan, Kesan, dan Keserasian Al-Qur'an*. Penerbit Lentera: Jakarta.
- (1997), *Wawasan Al-Qur'an, Tafsir Maudhu'i Atas Perbagai Persoalan Umat*. Bandung: Mizan.
- (1997). *Hidangan Ilahi Ayat-Ayat Tahlil*, Jakarta: Lentera Hati
- (1999). *Membumikan al-Quran*, cet. Ke XIX , Bandung: Mizan.
- (2007). *Ensiklopedia Al-Quran: Kajian Kosakata* (Jakarta: Lentera Hati.
- Mahdi bin Ibrahim (1997). *Al-amanah fi Ada'il Idari*, Jeddah, Maktabatul-khadamatul Haditsah

- Manna al-Qattan (2013), *Mabāhīs Fī ‘Ulūmul Qurān*, terj. Aunur Rafiq el-Mazni, Pengantar Studi Ilmu Alquran . Jakarta: Pustaka al-Kautsar.
- Mawdudur Rahman and Muhammad Al-Buraey (2015). An Islamic Perspective of Organizational Controls and Performance Evaluation. *The American Journal of Islamic Social Sciences*. Januari 1992.
- McGregor, D. (2006). *The Human Side of Enterprise*. McGraw-Hill, 1960 MIT Press.
- Muhammad bin Makrām bin Manzhûr al-Ifriqî al-Mishrî, (t.t,h) *Lisân al-‘Arab*, Jilid 1, Beirut: Dârul Kutub al-‘Ilmiyah.
- Muhammad, Abu Ja’far. (1389). *Tauhid*. Iran : Muassasah al Nashr al Islami
- Nashruddin Baidan (2000), *Metodologi Penafsiran Al-Qur’an*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, cet. 2.
- Quthb, Sayyid (1412 H/1992 M). *Tafsir Fi Zhilalil Qur’an*. Darus Syuruq: Beirut.
- Ricardh A. Johnson et.al, (1973). *The Theory and Management of Systems* Tokyo: Hill Kogakusha.
- Robert N Anthony (1970). *The management control function*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press. pp. 14–17.
- Robert N Anthony (1970). *The management control function*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press. pp. 14–17.
- Sadr At, Muhammad Baqir, (1990). *Pendekatan Temalik Terhadap Tafsir AI-Qur’an* , Dalam Ulumul Quran, Vol I, No. 4.
- Samuel Eilon (1979). *Control Management*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Sanaky, Hujair A.H., (2008). *Metode Tafsir* [Perkembangan Metode Tafsir Mengikuti Warna Atau Corak Mufassirin], Al-Mawarid Edisi XVIII.
- Shalahuddin Hamid (tt), *Studi Ulumul Qur’an*. Jakarta: Intimedia Ciptanusantara
- Sitkin S.B. Cardinal, L.B. & Bijlsma-Frankema, K (2010). *Control in Organizations, New directions in theory and Research*. Cambridge UK, Cambridge University Press.

- Stonner, A.F James dan Charles Wankel. (1986). *Management*, Jilid I. (terj.) Jakarta: Intermedia
- Terry, George R. dan Leslie W. Rue, (2005). *Dasar-dasar Manajemen*. Jakarta: PT.Bumi Aksara.
- Umar Shihab (2005), *Kontekstualitas al-Qur'an: Kajian Tematik atas ayat-ayat Hukum dalam al-Qur'an*. Jakarta: PT. Pena madani, cet. 3.
- Umar Shihab (2005), *Kontekstualitas al-Qur'an: Kajian Tematik atas ayat-ayat Hukum dalam al-Qur'an*. Jakarta: PT. Pena madani, cet. 3.
- Zairin Harahap. (2012). Optimalisasi Pengawasan Publik dan Pemberantasan Korupsi. Makalah, disampaikan pada Seminar Nasional; Peran Ombudsman dalam mewujudkan goog governance, Polgov UGM, Yogyakarta, 23 April 2012.





Pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah belum efektif dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia sesuai amanat UUD 1945, ditandai masih maraknya kasus penyimpangan prosedur, penyimpangan, penyalahgunaan wewenang, penyelewengan, serta praktek mal-administrasi lainnya sebagaimana ditunjukkan fakta pengaduan di Lembaga-lembaga yang kompeten. Untuk tindakan perefentif dan korektif perlu ditegakkannya fungsi pengawasan yang efektif, yang konsep dan implementasinya didasarkan pada nilai-nilai yang diisyaratkan Al-Qur'an sebagai sumber kebenaran absolut.

Karena itu, penelitian ini bertujuan: (1) Memahami ayat-ayat Al-Qur'an tentang arti penting pengawasan, (2) Menemukan konsep yang diisyaratkan Al-Qur'an dalam implementasi fungsi pengawasan yang efektif pada pelayanan publik.

Untuk mencapai tujuan dimaksud dilakukan penelitian dengan metode kualitatif berbasis library research, Data primer adalah ayat-ayat Al-Qur'an, dengan mengkaji kitab-kitab Tafsir melalui pendekatan Maudhu'i, dan interview dengan para Ahli Tafsir, Ahli bahasa Arab Al-Qur'an, serta Lembaga-lembaga yang kompeten dalam tugas pengawasan sebagai Narasumber (Prof. Nazaruddin Umar, MA, PhD.; Prof. Dr. KH. Quraish Shihab, MA; Prof. Dr. Aziz Fackrurrozi, MA; Prof. Dr. Rachmat Syafe'i Lc, MA), Pimpinan OMBUDSMAN RI dan Perwakilan Jawa Barat serta Pimpinan BPKP RI. Teknik Analisis dengan prosedur content analysis, langkah-langkah: Data Reduction (Reduksi Data), Data Display (Penyajian Data) serta Conclusion Drawing / Verification.

Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa: (1) Manusia tidak dapat dipercaya untuk kerja keras dalam bekerja maupun beribadah kepada Allah, karena itu penting ditegakkannya fungsi pengawasan yang konsepnya bersumber dari Al-Qur'an. Makna Pengawasan dalam perspektif ini memiliki dua makna, yaitu: pengawasan melekat yang bersifat Llahiyah, dan makna pengawasan kolektif bersifat materi dalam bentuk amar maruf nahi munkar. (2) Implementasi fungsi pengawasan pada pelayanan publik diwujudkan melalui tiga pilar, yaitu: (a) Keimanan dan ketaqwaan individu, (b) Kontrol anggota, (c) Penerapan atau supremasi aturan, organisasi ditegakkan dengan aturan main yang jelas dan transparan, dan tidak bertentangan dengan syariah. Didukung oleh perangkat-perangkat: berlaku jujur, amanah, integritas, bil-hikmah, menegakkan etik, bersahabat dengan spiritual, dan pemberian sanksi yang tegas manakala melakukan penyimpangan.

ISBN : 978-623-944-123-4



LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
IAIN SYEKH NURJATI CIREBON  
TAHUN 2019