

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Koperasi

1. Pengertian Koperasi

Mengandung makna “kerja sama”. Koperasi (*cooperative*) bersumber dari kata *co-operation* yang artinya “kerjasama”. Ada juga yang mengartikan koperasi dalam makna lain. Enriques memberikan pengertian koperasi yaitu menolong satu sama lain (*to help one another*) atau saling bergandengan tangan (*hand to hand*). Koperasi adalah sebuah organisasi ekonomi yang dimiliki dan dioperasikan oleh orang-seorang demi kepentingan bersama.²¹ Beberapa definisi koperasi:²²

a. Definisi Chaniago

Arifinal Chaniago mendefinisikan koperasi sebagai perkumpulan yang beranggotakan orang-orang atau badan hukum, yang memberikan kebebasan kepada untuk masuk dan keluar, dengan bekerja sama secara kekeluargaan menjalankan usaha untuk mempertinggi kesejahteraan jasmaniyah para anggotanya.

b. Definisi Modern

P.J.V.Dooren mengatakan bahwa, tidak ada satupun definisi koperasi yang diterima secara umum. Kendati demikian, Dooren tetap memberikan definisi koperasi sebagai berikut. Di sisni,Dooren sudah

²¹ O’sullivan, Arthur, *Economics: Principles inaction*. (Upper Saddle River, New Jersey 07458:

Pearson prenticehall), Hal. 202

²²Arifin Sitio dan Halomoan Tamba, *Koperasi Teori Dan Praktik*, (Jakarta: Erlanga, 2001), Hal. 16

memperluas pengertian koperasi, dimana koperasi tidaklah hanya kumpulan orang-orang, akan tetapi dapat juga merupakan kumpulan dari badan-badan hukum (*corporate*).

c. Definisi Hatta

Definisi tersebut sebelumnya agak berbeda dengan apa yang dikemukakan Mohammad Hatta. “Bapak Koperasi Indonesia” ini mendefinisikan koperasi lebih sederhana tetapi jelas, padat, dan ada suatu visi dan misi yang dikandung koperasi. Dia mengatakan, koperasi adalah usaha bersama untuk penghidupan ekonomi berdasarkan tolong-menolong. Semangat tolong-menolong tersebut didorong oleh keinginan memberi jasa kepada kawan berdasarkan seorang buat semua dan semua buat seorang.

d. Definisi Munker

Munker mendefinisikan koperasi sebagai organisasi tolong-menolong yang menjalankan “Urusniaga” secara kumpulan, yang bersazaskan konsep tolong-menolong. Aktivitas dalam urus niaga semata-mata bertujuan ekonomi, bukan sosial yang dikandung gotong royong.

e. Definisi UU No.25/1992

Definisi koperasi Indonesia menurut UU No.25/1992 tentang perkoperasian adalah badan usaha yang beranggotakan orang seorang atau badan hukum koperasi, dengan melandaskan kegiatannya

berdasarkan prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat, yang berdasarkan atas azas kekeluargaan.

Koperasi Indonesia mengandung 5 unsur sebagai berikut:²³

- 1) Koperasi adalah badan usaha
- 2) Koperasi adalah kumpulan orang-orang dan atau badan-badan hukum koperasi
- 3) Koperasi Indonesia adalah koperasi yang bekerja berdasarkan “prinsip-prinsip koperasi”
- 4) Koperasi Indonesia adalah “gerakan ekonomi rakyat”
- 5) Koperasi Indonesia “Berazaskan kekeluargaan”

Simpan menurut kamus besar bahasa Indonesia sama dengan menyimpan yang berarti menaruh sesuatu di tempat yang aman supaya tidak rusak, hilang dan sebagainya. Simpanan adalah sesuatu yang disimpan (uang, barang dan sebagainya). Menurut UU No. 17 tahun 2012 tentang Perkoperasian Simpanan adalah sejumlah uang yang disimpan oleh Anggota kepada Koperasi simpan Pinjam, dengan memperoleh jasa dari Koperasi Simpan Pinjam sesuai perjanjian. Pinjam yang berarti meminjam yaitu memakai barang, uang dan sebagainya milik orang lain untuk waktu tertentu, kalau sudah sampai waktunya harus dikembalikan Pinjaman adalah yang dipinjam atau dipinjamkan (barang, uang dan sebagainya).²⁴

²³ *Ibid, Hal. 18*

²⁴Depdiknas, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: PT. Gramedia, 2008), Hal. 107

Sedangkan menurut UU No. 17 tahun 2012 tentang Perkoperasian Pinjaman adalah penyediaan uang oleh koperasi Simpan Pinjam kepada anggota sebagai peminjam berdasarkan perjanjian, yang mewajibkan peminjaman untuk melunasi dalam jangka waktu tertentu dan membayar jasa.²⁵

2. Tujuan Koperasi

Dalam UU No.25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian pasal 3 disebutkan bahwa, koperasi bertujuan memajukan kesejahteraan anggota pada khususnya dan masyarakat luas pada umumnya, serta ikut membangun tatanan perekonomian nasional, dalam rangka mewujudkan masyarakat yang maju, adil, dan makmur berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Tujuan koperasi tersebut masih bersifat umum dari pengertian dapat diambil beberapa garis besar:

- a. Mensejahterakan anggota koperasi dan masyarakat
- b. Mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur
- c. Memperbaiki kehidupan anggota koperasi dan masyarakat
- d. Dan membangun perekonomian nasional

3. Jenis-Jenis dan Kedudukan Koperasi

Berbagai macam koperasi lahir seiring dengan aneka jenis usaha memperbaiki kehidupan. Banyaknya macam kebutuhan hidup manusia dan usaha untuk memperbaiki kehidupan itu telah melahirkan berbagai jenis

²⁵Undang-Undang Perkoperasian

dan golongan koperasi. Akan tetapi dari semua jenis itu pada prinsipnya dapat digolongkan kepada koperasi konsumsi, koperasi kredit atau simpan pinjam, koperasi produksi, koperasi jasa dan koperasi serba usaha.

a. Koperasi konsumsi

Barang konsumsi adalah barang yang diperlukan setiap hari, misalnya beras, gula, garam, minyak kelapa dan lain sebagainya. Oleh sebab itu koperasi yang mengusahakan kebutuhan sehari-hari disebut koperasi konsumsi. Tujuan koperasi konsumsi adalah agar anggota-anggotanya dapat membeli barang-barang konsumsi dengan kualitas yang baik dan harga yang layak.

b. Koperasi kredit atau koperasi simpan pinjam

Koperasi kredit didirikan untuk memberikan kesempatan kepada anggota-anggotanya memperoleh pinjaman dengan mudah dan dengan ongkos atau biaya yang ringan. Itulah sebabnya koperasi ini disebut pula koperasi kredit.

c. Koperasi produksi

Seperti namanya, koperasi produksi bergerak dalam bidang ekonomi pembuatan dan penjualan barang-barang, baik yang dilakukan oleh koperasi sebagai organisasi maupun orang-orang anggota koperasi. Contohnya koperasi peternakan sapi perah yang memproduksi susu, koperasi pembuatan sepatu yang memproduksi sepatu dan lain-lain.

d. Koperasi jasa

Koperasi jasa adalah koperasi yang bergerak pada bidang penyediaan jasa tertentu bagi para anggota maupun masyarakat umum. Contohnya koperasi angkutan umum, koperasi jasa audit, koperasi asuransi Indonesia.

e. Koperasi serba usaha

Dalam rangka meningkatkan produksi dan kehidupan rakyat di daerah pedesaan. Koperasi serba usaha atau lazim juga dikenal sebagai koperasi unit desa adalah merupakan unit koperasi dengan kegiatan ekonomi yang meluas, dan tidak terbatas pada satu bidang saja. Fungsi-fungsi yang dapat dilakukan oleh koperasi serba usaha antara lain adalah: perkreditan, penyediaan, dan penyaluran sarana produksi pertanian, pengolahan suatu pemasaran hasil-hasil pertanian dan sebagainya.

Kedudukan koperasi dalam sistem perekonomian nasional yaitu sejak disahkannya UUD 1945 sebagai dasar Negara RI sejak itu pula koperasi mendapatkan tempat tersendiri sebagai salah satu pelaku ekonomi nasional, disamping pemerintah dan sektor swasta. Perekonomian Indonesia disusun dan diselenggarakan berdasarkan falsafah dan ideologi pancasila, sebagai ideologi Negara Indonesia, perekonomian yang disusun dan diselenggarakan berdasarkan pancasila adalah ekonomi pancasila.

Secara ideologis dan normatif sumber dari pada dasar penjabaran ekonomi pancasila adalah pancasila sendiri sebagaimana dinyatakan di

dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, serta khususnya pasal 33 UUD 1945. Selanjutnya pasal 23, 27 ayat 2 dan pasal 34 UUD 1945 memberikan isi dan dimensi lebih lanjut pada ekonomi pancasila itu. Sesuai dengan sila-sila dari pada pancasila dan isi pasal-pasal di dalam maupun diluar BAB kesejahteraan sosial yang berkaitan dengan kehidupan perekonomian. Maka secara garis besar ekonomi pancasila adalah ekonomi yang berorientasi pada sila-sila dari pancasila, yaitu berorientasi pada: ketuhanan yang maha esa (adanya etika moral agama bukan materialisme), kemanusiaan yang adil dan beradab (tidak mengenal pemeerasan, eksploitasi), persatuan (kekeluargaan, kebersamaan), gotong royong, tidak saling mematikan, bantu membantu antara yang kuat dan lemah, nasionalisme dan patriotisme ekonomi. Kerakyatan (demokrasi ekonomi, mengutamakan ekonomi rakyat dan hajat hidup orang banyak), serta keadilan sosial (persamaan, kemakmuran masyarakat yang utama, bukan kemakmuran orang seorang).

Dalam memberikan tekanan utama pada keadilan/ pemerataan, tidak berarti pertumbuhan diabaikan. Mengutamakan aspek keadilan/ pemerataan tidak harus berarti harus bersikap anti pertumbuhan. Pertumbuhan adalah syarat yang harus dipenuhi untuk memberi isi dan makna pada pemerataan dalam ekonomi pancasila. Keadilan sosial adalah sekaligus titik tolak mekanisme pengontrol dan tujuan pembangunan nasional. Dan kalau dirujuk pada rumusan konstitusi Indonesia tersebut, baik sebelum amandemen maupun sesudahnya, bangunan (bentuk)

lembaga ekonomi yang sesuai salah satunya adalah koperasi. Secara yuridis keberadaan koperasi di Indonesia mendapat perhatian yang cukup serius dalam UUD 1945, baik sebelum amandemen maupun setelah amandemen tahun 2002 pasal 33 ayat 4 dan 5, menyatakan: perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

4. Koperasi dalam Islam

Koperasi dalam Islam disebut dengan syirkah yang berarti al-Ikhtilaf (percampuran). Para Fuqahah mendefinisikan syirkah sebagai akad antara orang-orang yang berserikat dalam hal modal dan keuntungan.²⁶ Setelah diketahui definisi syirkah, maka dapat dipahami yang dimaksud dengan syirkah adalah kerja sama antara dua orang atau lebih dalam berusaha, yang keuntungan dan kerugiannya ditanggung secara bersama-sama. Sebagian ulama menyebut koperasi dengan syirkah ta'awuniyah (persekutuan tolong-menolong) yaitu suatu perjanjian kerjasama antara dua orang atau lebih, yang satu pihak menyediakan modal usaha dan pihak lain melakukan usaha atas dasar profit sharing (membagi untung) menurut perjanjian.

Dalam koperasi ini terdapat unsur mudharabah karena satu pihak memiliki modal dan pihak lain melakukan usaha atas modal tersebut.

²⁶Sayyid Sabiq, *Fiqih Sunnah*, (Beirut: Darul Fikri, 1997), Hal. 354

Mahmud Syaltut dalam kitab SI-Fatwa berpendapat bahwa di dalam syirkah ta'awunyah tidak ada unsur mudharabah yang dirumuskan oleh para fuqaha (satu pihak pemilik modal dan pihak lain berusaha atas modal tersebut sebab koperasi yang ada di Mesir modal usahanya berasal dari anggota pemegang saham dan usaha koperasi berasal dari anggota pemegang saham dan usaha koperasi dikelola oleh pengurus dan karyawan yang dibayar oleh koperasi menurut kedudukan dan fungsinya masing-masing. Apabila pemegang saham turut serta mengelola koperasi itu, dia berhak mendapat upah sesuai dengan kedudukan dan sistem perjanjian yang berlaku.²⁷

Dikaji dari segi definisinya, koperasi merupakan perkumpulan sekelompok orang dalam rangka pemenuhan kebutuhan anggotanya. Bila ada keuntungan dan kerugian dibagi rata sesuai dengan besarnya modal yang ditanam meskipun menurut Mahmud Syaltut dalam syirkah ta'awunyah tidak ada unsur mudharabah, tetapi pada intinya Syaltut mengakui bahwa di dalam koperasi terdapat pembagian untung dan pembagian kerugian. Salah satu sebab Syaltut berpendapat demikian ialah karena Syaltut melihat koperasi yang ada di Mesir. Sementara koperasi di Mesir dan di Indonesia terdapat perbedaan.

Persekutuan adalah salah satu bentuk kerja sama yang dianjurkan syara' karena dengan persekutuan berarti terdapat kesatuan. Dengan kesatuan, akan tercipta sebuah kekuatan, sehingga hendaknya kekuatan ini

²⁷Sri Fatmaliza, "*Peran Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Kabupaten Kampar dalam Mengawasi Koperasi Simpan Pinjam di Kota Bangkinang Menurut Perspektif Ekonomi Islam*" (Skripsi:UIN Sultan Syahkim Riau, 2011)

digunakan untuk menegakkan sesuatu yang benar menurut syara'. Dalam Alquran Allah SWT berfirman yang berbunyi: Artinya: Tolong-menolong atau bekerja samalah kamu dalam kebajikan dan berbuat taqwa, dan janganlah kamu tolong-menolong dalam berbuat dosa dan permusuhan. (Q. S Al-Maidah: 2)²⁸

Berdasarkan pada ayat Alquran di atas kiranya dapat dipahami bahwa tolong-menolong dalam kebajikan dan dalam ketakwaan dianjurkan oleh Allah. Koperasi merupakan salah bentuk tolong-menolong, kerja sama, dan saling menutupi kebutuhan. Menutupi kebutuhan dan tolong-menolong kebajikan adalah salah satu wasilah untuk mencapai ketakwaan yang sempurna. Tolong-menolong merupakan perbuatan yang terpuji menurut agama Islam. Salah satu bentuk tolong-menolong adalah mendirikan koperasi, maka mendirikan dan menjadi anggota koperasi merupakan salah satu perbuatan terpuji menurut agama Islam.

B. Pengawasan

1. Tinjauan Umum tentang Pengawasan

Hukum diciptakan untuk mengatur, agar terciptanya suatu keteraturan dalam masyarakat. Untuk itu suatu hukum akan efektif bila bekerja sesuai dengan fungsinya. Menurut Lawrence M. Friedman, hukum berfungsi sebagai :²⁹

a. Pengawasan/pengendalian sosial (*social control*);

²⁸Departemen Agama RI, *Alquran dan Terjemahnya*, (Jakarta: PT. Suara Agung, 2016), hal. 95

²⁹Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2008), Hal. 10.

- b. Penyelesaian sengketa (*dispute settlement*); dan
- c. Rekayasa sosial (*social engineering*).

Salah satu fungsi hukum adalah bertindak sebagai alat pengawasan atau kontrol sosial, dimana hukum akan bertindak untuk mengontrol pola perilaku masyarakat. Pengawasan memiliki pengertian yang luas. Secara terminologis, istilah pengawasan disebut juga dengan istilah *controlling, evaluating, appraising, correcting* maupun *control*. Istilah pengawasan dalam bahasa belanda disebut *toetsing* yang berarti pengujian, sedangkan dalam kamus istilah hukum, *Toetsing* diartikan lebih lanjut sebagai penelitian apakah perbuatan ataupun hal-hal sesuai dengan norma-norma yang lebih tinggi.³⁰ Kata pengawasan dipakai sebagai arti harfiah dari kata *controlling*.

Pengertian pengawasan meliputi segala kegiatan penelitian, pengamatan dan pengukuran terhadap jalannya organisasi berdasarkan rencana yang telah ditetapkan, penafsiran dan perbandingan hasil yang dicapai dengan standar yang diminta, melakukan tindakan koreksi penyimpangan dan perbandingan antara hasil (*output*) yang dicapai dengan masukan (*Input*) yang digunakan.³¹ Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Republik

³⁰ N.E Algra dkk, *Kamus Istilah Hukum Foekema Andreae*, (Binacipta, Bandung,,1983) Hal. 571.

³¹ Muhammad, *Manajemen Bank Syariah*, (Edisi Revisi, unit penerbit dan percetakan (UPP) AMP YPKN, Yogyakarta, 2005), Hal. 214-215

Indonesia Nomor 17/Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Pengawasan Koperasi, tujuan pengawasan adalah sebagai berikut:³²

- a. Meningkatkan efektifitas pelaksanaan pengawasan koperasi oleh pemerintahan, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan wilayah keanggotaan koperasi.
- b. Meningkatkan kesadaran para pengelola koperasi dalam mewujudkan kondisi sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Robert J. mockler memberikan pengertian bahwa pengawasan adalah suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi maupun umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya yang dipergunakan dengan cara paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan.³³

Pengawasan adalah suatu bentuk pola pikir dan pola tindakan untuk memberikan pemahaman dan kesadaran kepada seseorang atau beberapa orang yang diberikan tugas untuk dilaksanakan dengan menggunakan berbagai sumberdaya yang tersedia secara baik dan benar, sehingga tidak terjadi kesalahan dan penyimpangan yang sesungguhnya dapat menciptakan kerugian oleh lembaga atau organisasi yang

³² Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Republik Indonesia Nomor 17/Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Pengawasan Koperasi.

³³ Hani Handoko, *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, (PT Rafika Aditam, Jakarta, 1999), Hal. 360

bersangkutan.³⁴ Henry Fayol mengatakan bahwa pengawasan adalah “Definisi pengawasan yakni pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan intruksi yang telah digariskan, ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali.³⁵

Selanjutnya dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Republik Indonesia Nomor 17/Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Pengawasan Koperasi, manfaat pengawasan bagi koperasi adalah untuk mendorong koperasi .³⁶

- a. Melaksanakan kegiatan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- b. Sebagai badan usaha yang kredibel berdasarkan prinsip koperasi
- c. Dalam menjaga dan melindungi aset koperasi dari tindakan penyelewengan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab;
- d. Dalam meningkatkan transparansi dan akuntabilitas koperasi terhadap pihak-pihak yang berkepentingan;
- e. Menjadi kuat, sehat, mandiri dan tangguh; dan
- f. Mencapai tujuannya secara efektif dan efisien yaitu meningkatkan pemberdayaan ekonomi anggota.

³⁴ Makmur , *Efektivitas Kebijakan Pengawasan*, (PT. Refika Aditama. Bandung , 2011), Hal. 176.

³⁵ Victor M. Situmorang dan Yusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, (Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 1994), Hal. 20

³⁶ Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Republik Indonesia Nomor 17/Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Pengawasan Koperasi

Sedangkan pemeriksaan syari'ah adalah pemeriksaan atas kesesuaian atau kepatuhan suatu lembaga keuangan dalam seluruh aktivitasnya dengan syari'ah islam. Pemeriksaan termasuk kontrak perjanjian, produk, transaksi memorandum dan akte perjanjian asosiasi, laporan keuangan, laporan lain khususnya laporan internal auditor dan bank sentral, surat interent dan lain-lain. Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa pengawasan merupakan usaha untuk menjamin terlaksananya segala ketentuan, kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh pimpinan atau dengan kata lain pengawasan kerja adalah aspek-aspek pemeriksaan, pencocokan serta mengusahakan agar pekerjaan agar sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan serta hasil yang dikehendaki.

2. Tujuan Pengawasan

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

tindakan untuk memperbaikinya baik pada waktu itu ataupun waktu-waktu yang akan datang.³⁷

3. Sifat Pengawasan

Pengawasan terhadap segala tindakan Pemerintah Daerah, termasuk juga keputusan-keputusan kepala daerah dan peraturan-peraturan Daerah, memiliki sifatnya dapat dibagi dalam 3 macam:³⁸

a. Pengawasan Preventif

Arti pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah. Mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu jangan sampai terjerumus pada kesalahan. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah agar pemerintah daerah tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁹

Pengawasan preventif merupakan pengawasan terhadap produk hukum oleh Pemerintah. Pengawasan preventif mencakup pengawasan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat yang ada di daerah, pengawasan dimaksud berupa pemberian persetujuan (*approval*) atau pembatalan/penangguhan terhadap rancangan peraturan daerah (Raperda) dan rancangan peraturan kepala daerah (Raperkada) yang telah disetujui bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pihak eksekutif (Kepala Daerah) dan

³⁷M. Manulang, *Dasat-dasar Manajemen*,(Jakarta: Ghalia Indonesia), Hal ,173

³⁸ Irawan Soejito, *Dasar Pengawasan*, (Bandung: UI Press, 2008), hal. 11.

³⁹ *Ibid*, hal 76

Rancangan Peraturan Kepala Daerah (Raperkada) sebelum diberlakukan atau ditetapkan dan diundangkan secara resmi oleh Kepala Daerah dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada).

b. Pengawasan Represif

Pengawasan represif merupakan pengawasan produk hukum daerah oleh pemerintah yang berwujud pada penundaan (*sciorsing*) atau pembatalan (*vernietinging*) terhadap setiap produk hukum daerah yang telah diundangkan atau ditetapkan. Pengawasan represif mencakup seluruh Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, baik Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.

c. Pengawasan Umum⁴⁰

Pengawasan umum yang dimaksud dalam konteks ini yaitu pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Koperasi yang berdasarkan program-program yang sudah direncanakan oleh Pemerintahan Pusat melalui rencana strategi nasional. Pengawasan umum dimaksudkan agar Pemerintah Pusat dapat memperoleh target secara nasional terhadap pencapaian program Dinas Koperasi.

⁴⁰ *Ibid*, hal 79

4. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan adalah :⁴¹

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

Fungsi pengawasan dalam manajemen yaitu upaya yang dilakukan berupa sistematis dalam menetapkan standar kinerja dan membuat berbagai tujuan yang direncanakan, kemudian mendesain system informasi umpan balik, dan membandingkan antara kinerja yang sudah dicapai dengan standar yang sebelumnya sudah ditetapkan. Selain itu menentukan apakah terdapat penyimpangan dan bagaimana tingkat signifikan tersebut dapat dilihat dari setiap penyimpangannya, kemudian mengambil tindakan yang diperuntukan untuk memastikan bahwa seluruh sumber daya yang terdapat didalam perusahaan dapat digunakan seefektif dan seefisien mungkin dalam tujuan pencapaian perusahaan.

5. Pengawasan dalam Perspektif Syariah

Pengawasan dalam pandangan islam dilakukan untuk meluruskan yang tidak lurus, mengoreksi yang salah dan membenarkan yang hak.

⁴¹ Suriansyah Murhaini, *Manajemen Pegawai Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hal. 4.

Pengawasan (*control*) dalam ajaran islam (hukum syari'ah) paling tidak terbagi menjadi dua hal :

Pertama; kontrol yang berasal dari diri sendiri yang bersumber dari tauhid dan keimanan kepada Allah Swt. Seseorang yang yakin bahwa Allah pasti mengawasi hambanya, maka ia akan bertindak hati-hati. Ketika sendiri, ia yakin bahwa Allah adalah yang kedua dan ketika berdua ia yakin bahwa Allah yang ketiga. Seperti diungkap dalam Al-Qur'an Surat Al-Mujaadilah ayat 7 : ⁴²

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

Artinya : Tidaklah kamu perhatikan bahwa sesungguhnya Allah mengetahui apa yang ada di langit dan apa yang ada di? tiada pembicaraan rahasia antara tiga orang, melainkan Dia-lah yang keempatnya. Dan tiad (pembicaraan antara) lima orang, melainkan Dia-lah yang keenamnya. Dan tiada (pula) pembicaraan antara (jumlah) yang kurang dari itu atau lebih banyak melainkan Dia ada bersama mereka dimanapun mereka berada. Kemudian Dia akan memberitakan kepada mereka pada hari kiamat apa yang telah mereka kerjakan. Sesungguhnya Allah maha mengetahui segala sesuatu. (QS. Al-Mujadalah : 7)

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

⁴²Moh. Rifai, 1993, *Terjemah / Tafsir Al-Quranul Karim*,(Semarang : Wicaksana), Hal. 202

kesesuaian antara penyelesaian tugas dan perencanaan tugas, dan lain-lain.⁴³

Pengawasan yang baik adalah pengawasan yang telah *built in* ketika menyusun sebuah program. Dalam menyusun program harus sudah ada unsur kontrol didalamnya. Tujuannya adalah seseorang yang melakukan sebuah pekerjaan merasa bahwa pekerjaannya itu diperhatikan oleh atasan bukan pekerjaan yang tidak diacuhkan atau dianggap enteng. Oleh karena itu pengawasan terbaik adalah pengawasan yang dibangun dari dalam diri orang yang diawasi dan dari sistem pengawasan yang baik. Sedangkan tujuan pemeriksaan syari'ah adalah bahwa seluruh kegiatan yang dilakukan oleh suatu lembaga keuangan syari'ah tidak bertentangan dengan ketentuan syari'ah. Pencapaian tujuan ini membutuhkan bahwa pelaksanaan dan kesesuaian seluruh kegiatan perusahaan dengan hukum syari'ah merupakan suatu keharusan.⁴⁴

6. Prinsip-Prinsip Pengawasan Berdasarkan Syariat Islam

Sebuah koreksi terhadap suatu kesalahan dalam Islam didasarkan atas tiga dasar:

- a. *Tawa shaubil haqqi* (saling menasehati atas dasar kebenaran dan norma yang jelas). Tidak mungkin sebuah pengendalian akan berlangsung baik tanpa norma yang jelas. Norma dan etika harus jelas. Norma dan etika itu tidak bersifat individual, melainkan harus

⁴³ Didin Hafidhuddin, Hendri Tanjung, *Manajemen Syari'ah dalam Praktek*, (Jakarta: Gema Insani Press), hal. 156-157

⁴⁴ Sofyan Syafri Harahap, *Sistam Pengawasan Manajemen (Managemen Control System)*, (Jakarta: PT Pustaka Quantum, 2008), Hal, 218

disepakati bersama dengan aturan-aturan main yang jelas. Sebagai contoh, disepakati bahwa semua pegawai masuk kantor pukul 08.00 WIB dan keluar kantor pukul 17.00 WIB. Contoh lain misalnya, jika seseorang mendapatkan tugas tertentu keluar kota, maka akan mendapatkan SPJ tertentu dengan ketentuan-ketentuan yang konkrit dan ketentuan yang jelas. Inilah yang disebut *tawa shaubil haqqi*.

- b. *Tawa shaubis shabri* (saling menasehai atas dasar kesabaran). Pada umumnya seorang manusia sering mengulangi kesalahan-kesalahan yang pernah dilakukan. Oleh karena itu diperlukan Tawa shaubis shabri atau berwasiat dengan kesabaran. Koreksi yang diberikannya pun harus berulang-ulang. Memberi koreksi itupun tidak cukup sekali. Disinilah pentingnya kesabaran.
- c. *Tawa shaubil marhamah* (saling menasehati atas dasar kasih sayang). Hal ini ditetapkan dalam Al-Quran dalam surat al-Balad ayat 17 yang artinya adalah saling berwasiat atas dasar kasih sayang. Tujuan melaksanakan pengawasan, pengendalian dan koreksi adalah untuk mencegah seseorang jatuh terjerumus kepada sesuatu yang salah. Tujuan lainnya adalah agar kualitas kehidupan terus meningkat. Inilah yang dimaksud dengan taushiyah.⁴⁵

Untuk mendapatkan suatu sistem pengawasan yang efektif maka perlu dipenuhi beberapa prinsip dari pengawasan yaitu :

⁴⁵ Didin Hafidhuddin, Hendri Tanjung, Manajemen Syari'ah dalam Praktek, (Jakarta: Gema Insani Press), Hal, 160

- a. Adanya rencana tertentu. Rencana merupakan standard atau alat pengukur dari pada pekerjaan yang dilaksanakan oleh bawahan. Rencana tersebut menjadi petunjuk apakah sesuatu pelaksanaan pekerjaan berhasil atau tidak.
- b. Adanya pemberian instruksi serta wewenang kepada bawahan. Wewenang dan instruksi yang jelas harus dapat diberikan kepada bawahan, karena berdasarkan itulah dapat diketahui apakah bawahan sudah menjalankan tugas dengan baik. Atas dasar instruksi yang diberikan kepada bawahan dapat diawasi pekerjaan seorang bawahan.
- c. Dapat mereflectir sifat-sifat dan kebutuhan dari kegiatan-kegiatan yang harus diawasi. Agar sistem pengawasan itu benar-benar efektif artinya dapat merealisasikan tujuannya, maka suatu sistem pengawasan setidaknya harus dapat segera melaporkan adanya penyimpangan dari rencana. Oleh karena itulah sistem pengawasan yang efektif harus dapat segera melaporkan penyimpangan-penyimpangan sehingga dapat diambil tindakan untuk pelaksanaan selanjutnya agar pelaksanaan keseluruhan benar-benar dapat sesuai atau mendekati apa yang dilaksanakan sebelumnya.
- d. Fleksibel suatu sistem pengawasan adalah efektif, bila mana sistem pengawasan itu memenuhi prinsip fleksibilitas. Ini berarti bahwa sistem pengawasan itu tetap dapat dipergunakan meskipun terjadi perubahan-perubahan terhadap rencana-rencana diluar dugaan.

- e. Ekonomis sifat ekonomis dari suatu sistem pengawasan sungguh-sungguh diperlukan. Tidak ada gunanya membuat sistem pengawasan yang mahal, bila tujuan pengawasan itu dapat dijumpai dengan suatu sistem pengawasan yang lebih murah. Sistem pengawasan yang dianut oleh perusahaan besar tidak perlu dianut, bila itu tidak ekonomis bagi perusahaan tertentu, yang menjadi pedoman haruslah membuat dan menganut suatu sistem pengawasan dengan benar-benar merealisasikan motif ekonomi.⁴⁶

C. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu bertujuan untuk mendapatkan bahan paradigma dan acuan, selain itu untuk menghindari anggapan kesamaan dengan penelitian tersebut. Penelitian terdahulu yang menjadi landasan pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

Penelitian oleh Bahori⁴⁷, yang berjudul “Peran Dinas Koperasi dalam Pengembangan UMKM Unggulan di Surabaya oleh Mohamad Bohori.” Secara umum, penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan peran Dinas Koperasi sangat penting bagi pengembangan dan pembangunan dalam sektor ekonomi. Sesuai dengan hal tersebut, maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah metode observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran dan dukungan pemerintah dapat merumuskan kebijakan untuk langkah awal yang akan diambil guna melaksanakan pembangunan dalam sektor ekonomi, peran Dinas Koperasi

⁴⁶*Ibid*, 173-175

⁴⁷ Mohamad Bahori, *Peran Dinas Koperasi dalam Pengembangan UMKM Unggulan di Surabaya*, Skripsi: UIN Sunan Ampel Surabaya, 2019

ada 3 macam :sebagai fasilitator, regulator, dan katalisator. Persamaan dalam penelitian ini adalah menganalisis seberapa besar peran Dinas Koperasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pengembangan ekonomi usaha mikro serta pemberdayaan koperasi. Perbedaan dalam penelitian ini terletak pada fokus penelitian, dalam penelitian ini fokus penelitian pada pengembangan UMKM Surabaya sementara yang peneliti teliti adalah peran pengawasan serta dampaknya pada bagi koperasi yang dibina oleh dinas koperasi.

Penelitian oleh Yoga⁴⁸, yang berjudul “Pelaksanaan Pengawasan oleh Dinas Koperasi Berdasarkan Undang-undang 25 Tahun 1992 di Kabupaten Indragiri Hilir Kecamatan Keritang”. Penelitian ini dilatar belakangi oleh ketidaksesuaian antara peraturan dan fakta di lapangan, mengacu kepada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. Penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif kualitatif. Hasil dalam penelitian ini yakni pelaksanaan pengawasan masih tidak sesuai antara peraturan dengan pelaksanaan di lapangan, faktor terkendalanya pengawasan oleh pihak dinas koperasi yaitu kurangnya sumber daya manusianya yang lemah kemudian peletakan tugas staf yang tidak sesuai pada keahliannya, kurangnya kesadaran hukum kurangnya sanksi dan pengawasan sebagai efek jera. Persamaan dalam penelitian adalah menganalisa pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Koperasi serta faktor penghambat dari pengawasan tersebut. Perbedaan dalam penelitian ini terletak pada studi perbandingan peraturan perundang undangan

⁴⁸ Putra Yoga, *Pelaksanaan Pengawasan Koperasi oleh Dinas Koperasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 di Kabupaten Indragiri Hilir Kecamatan Keritang*, Skripsi: UIN Sultan Syarif Riau, 2019

dengan pelaksanaan pengawasan di Dinas Koperasi. Sementara pada penelitian yang akan diteliti menggunakan prespektif syariah dalam perbandingan analisis pengawasan.

Penelitian oleh Lestari dan Kholil⁴⁹ yang berjudul “Efektifitas Pembinaan dan Pengawasan Koperasi Oleh Pemerintah Daerah (Studi di Dinas Perdagangan, Tenaga Kerja, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Kabupaten Karanganyar)”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor penghambat pembinaan dan pengawasan koperasi dan cara mengatasinya oleh Disdagnakerkop & UKM Kabupaten Karanganyar. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis empiris bersifat deskriptif. Bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Teknik pengumpulan data dengan wawancara dan studi puataka. Hasil penelitian diperoleh bahwa pengawasan dan pembinaan masih belum efektif, faktor yang menghambat utamanya adalah tidak disiplinnya pengurus koperasi dalam menyampaikan laporan RAT koperasi setiap tahun kepada Disdagnakerkop & UKM Kabupaten Karanganyar. Persamaan dalam penelitian ini adalah menganalisis peran pengawasan dinas koperasi terhadap koperasi koperasi setempat. Perbedaan dalam penelitian ini adalah analisis perbandingan pengawasan Dinas Koperasi ditinjau dari prespektif syariah.

⁴⁹ Fitrianningsi Dwi Lestari dan Munawar Kholil, *Efektifitas Pembinaan dan Pengawasan Koperasi Oleh Pemerintah Daerah (Studi di Dinas Perdagangan, Tenaga Kerja, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Kabupaten Karanganyar)*, Jurnal: Ekonomi, Vol 3 No 2, 2019

Penelitian oleh Dharma et.al⁵⁰, yang berjudul “Peran Satuan Pengawasan Dinas Koperasi Provinsi Bali Dalam Mengawasi Koperasi Simpan Pinjam”. Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis efektivitas satuan tugas pengawasan Dinas Koperasi Provinsi Bali dalam mengatasi penyimpangan yang terjadi pada koperasi simpan pinjam. Jenis penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris yang bersifat deskriptif, jenis pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan fakta. Hasil penelitian menunjukkan bahwa efektivitas satuan tugas pengawasan dinas koperasi Provinsi Bali dalam mengatasi penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan koperasi simpan pinjam di Provinsi Bali pihak dilakukan dengan cara meluncurkan klinik sehat yang bertugas untuk memberikan konsultasi baik bagi koperasi yang bermasalah dan sakit maupun koperasi yang sehat dengan hasil penelitian Dinas koperasi dan usaha mikro melakukan sosialisai dan dukungan, kegiatan permodalan bagi UMKM, melakukan promosi, mengadakan pelatihan. Persamaan dalam penelitian ini adalah menganalisis peran pengawasan dinas koperasi terhadap koperasi koperasi setempat. Perbedaan dalam penelitian ini adalah analisis perbandingan pengawasan Dinas Koperasi ditinjau dari prespektif syariah.

A. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual digunakan sebagai dasar atau landasan dalam pengembangan berbagai konsep dan teori yang digunakan dalam penelitian, serta hubungannya dengan perumusan masalah yang telah dirumuskan.

⁵⁰ Hendra Gita Dharma et.al, *Peran Satuan Pengawasan Dinas Koperasi Provinsi Bali Dalam Mengawasi Koperasi Simpan Pinjam*, Jurnal: Hukum Perdata, Vol 5, No 1, 2019

Mengacu pada konsep dan teori diatas, maka kerangka konseptual dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Kabupaten Blitar merupakan salah satu wilayah di Indonesia yang dapat dikatakan memiliki jumlah koperasi simpan pinjam dan unit simpan pinjam yang cukup banyak seperti yang telah dipaparkan diatas, sehingga dengan banyaknya jumlah koperasi yang ada di Kabupaten Blitar ini membuat koperasi-koperasi tersebut berjalan tidak sesuai dengan perundang-undangan yang ada. Dengan banyaknya koperasi yang tidak berjalan sesuai dengan perundang-undangan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri.

Dinas Koperasi dan Usaha Mikro ini merupakan sebuah solusi yang dapat melakukan pengawasan kinerja terhadap koperasi simpan pinjam dan unit simpan pinjam yang ada di Kabupaten Blitar, sehinggann menjadi suatu jawaban untuk mengatasi koperasi yang tidak berjalan sesuai dengan perundang-undangan. Tetapi masalah yang sering terjadi di Kabupaten Blitar menyangkut masalah pengawasan adalah kurangnya pengawasan dan pengarahan terhadap koperasi simpan pinjam dan unit simpan pinjam yang sedang mengalami kesulitan dalam pengoperasian akuntabilitas dan kepatuhan. Sehingga dengan melihat keadaan ini, pemerintah dengan Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kabupaten Blitar perlu melakukan pengawasan secara intens terhadap koperasi simpan pinjam dan unit simpan pinjam yang ada di Kabupaten Blitar.

Tabel 2.1**Kerangka Konseptual**