

PENGAWASAN KEKUASAAN EKSEKUTIF DALAM NEGARA HUKUM PANCASILA



Moh. Hasyim

Pengawasan terhadap eksekutif adalah salah satu masalah krusial yang belum menemukan bentuk bakunya yang paling efektif. Tentu ini terkait dengan konstelasi politik yang ada. Moh. Hasyim, dalam tulisan berikut menawarkan upaya efektifasi dari ke enam macam pola pengawasan yang ada di negara ini.

A. PENDAHULUAN

Meskipun tidak dinyatakan secara tegas dan langsung, namun berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 dapatlah dipahami bahwa Indonesia adalah negara hukum. Salah satu rumusan yang cukup jelas dapat ditemukan dalam Penjelasan UUD 1945 yang berbunyi "... Negara Indonesia berdasar atas hukum (Rechtstaat) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (Machtstaat)...".¹⁾

Dalam negara hukum pada umumnya termasuk Indonesia, berdasarkan Penjelasan UUD 1945 tersebut terdapat dua komponen pokok yang harus senantiasa berjalan seiring yang menjadi dasar berdirinya, yaitu kekuasaan dan hukum. Artinya, negara akan tegak kalau terdapat suatu kekuasaan untuk menjalankan fungsi negara. Dan negara itu akan disebut negara hukum kalau kekuasaan tersebut dilaksanakan

1) Lihat Penjelasan Umum UUD 1945 tentang Sistim Pemerintahan Negara

berdasarkan hukum yang mengaturnya yang dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan itu. Kekuasaan perlu dibatasi karena ada kecenderungan untuk disalahgunakan (Power Tends to Corrupt) oleh pemegangnya.²⁾ Pembatasan kekuasaan dalam negara itu dilakukan melalui hukum.³⁾ Jadi, sebuah negara hukum akan tegak berdiri, termasuk negara hukum Indonesia, apabila terdapat kekuasaan dan hukum yang menjadi dasar pelaksanaan kekuasaan sekaligus pembatasan terhadapnya.

Menurut ajaran Trias Politika⁴⁾, kekuasaan negara itu lalu dipecah dan dipisahkan (Separation of Power) menjadi tiga kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Di Indonesia, karena sedikit banyak mendapat pengaruh ajaran Trias Politika itu, kekuasaan negara juga dipecah tapi tidak dipisahkan melainkan dibagi (Distribution of Power) menjadi lima kekuasaan yaitu legislatif (pembuatan undang-undang) yang dilakukan oleh DPR bersama Presiden⁵⁾, kekuasaan eksekutif (pelaksanaan undang-undang atau

pemerintahan) yang dilakukan oleh Presiden⁶⁾, kekuasaan yudikatif (pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang / mengadili pelanggaran terhadap undang-undang) yang dilakukan oleh Mahkamah Agung⁷⁾, kekuasaan konsultatif (pemberian pertimbangan) yang dilakukan oleh Dewan Pertimbangan Agung⁸⁾, dan kekuasaan auditif (pemeriksaan keuangan) yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan⁹⁾. Selain kelima poros kekuasaan yang berkedudukan sejajar dan saling berhubungan sebagai lembaga tinggi negara itu, masih terdapat satu lembaga lagi yang di atasnya yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara¹⁰⁾. Demi tegaknya negara hukum Pancasila, kekuasaan-kekuasaan tersebut harus senantiasa berjalan dalam rel hukum. Hukum harus selalu menjadi dasar pelaksanaan kekuasaan itu sekaligus pembatasan terhadapnya... sebagaimana disinggung di depan.

2) Prof. Dr. Sri Soemantri M., SH, Bungan Rampai Hukum Tata Negara Indonesia, Alumni, Bandung, 1992, hal. 46.

3) Ibid.

4) Ajaran ini mula-mula dicetuskan oleh seorang filosof Inggris yang bernama John Lock (1632-1704) dalam bukunya "Two Treatises on Civil Government" yang mengemukakan adanya tiga macam kekuasaan di dalam negara yang harus diserahkan pada badan yang masing-masing berdiri sendiri yaitu, kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang atau pemerintahan) dan kekuasaan federatif (keamanan dan hubungan luar negeri). Teori ini kemudian diteruskan oleh Montesquieu (1689-1755), seorang ahli hukum berkebangsaan Perancis yang pada tahun 1748 menerbitkan buku yang sangat terkenal dengan judul "L'Esprit des Lois". Sebagaimana John Lock, Montesquieu membagi kekuasaan dalam negara menjadi tiga macam kekuasaan. Berbeda dengan John Lock, ia membagi kekuasaan itu ke dalam kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif (mengadili atas pelanggaran-pelanggaran terhadap pelanggaran). Teori pemisahan kekuasaan ke dalam tiga poros ini oleh Emanuel Kant (pemikir yang datang kemudian) disebut Trias Politika. Jadi meskipun teori Trias Politika selalu dikaitkan dengan nama Montesquieu tapi sebenarnya yang memberi nama Trias Politika adalah Emanuel Kant, bukan Montesquieu.

5) Lihat pasal 5 dan pasal 20 UUD 1945

6) Lihat pasal 4 ayat 1 UUD 1945

7) Lihat pasal 24 dan pasal 25 UUD 1945

8) Lihat pasal 16 UUD 1945

9) Lihat pasal 23 ayat 5 UUD 1945

10) Lihat pasal 1 ayat 2, pasal 2, 3 dan 6 UUD 1945

Salah satu cara mengupayakan agar hukum itu dapat memenuhi fungsinya ... sehingga kekuasaan itu dapat berjalan dengan berlandaskan hukum dan ini berarti merupakan tegaknya negara hukum...adalah dengan dilaksanakannya kontrol atau pengawasan terhadap kekuasaan itu sendiri. Tulisan ini bermaksud memaparkan pengawasan yang diterapkan di Indonesia khususnya pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif, karena dalam prakteknya kekuasaan inilah yang paling dominan. Selain itu, terlebih dahulu akan diuraikan konsep negara hukum dan Negara Hukum Pancasila (Indonesia) yang tegak berdirinya menjadi tujuan akhir dilakukannya pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif tersebut.

B. KONSEP NEGARA HUKUM

Sebelum sampai pada pembicaraan tentang negara hukum, terlebih dahulu disinggung tentang konsep negara. M. Nasroen menyimpulkan, negara adalah suatu bentuk pergaulan hidup, yang mempunyai anggota tertentu yang disebut sebagai rakyat dari negara itu dan yang mempunyai daerah, pemerintahan dan tujuan tertentu pula¹¹⁾. Pengertian seperti ini sangat lazim dipergunakan dalam ilmu negara untuk mendefinisikan negara. Dari pengertian ini dapat dipahami, bahwa secara teoritis suatu negara dianggap ada apabila telah dipenuhi ketiga unsur negara, yaitu pemerintahan yang berdaulat, bangsa dan wilayah. Ada juga yang menambahkan unsur negara yang

keempat, yaitu adanya pengakuan dari negara lain. Akan tetapi, dalam prakteknya, apalagi dalam zaman modern seperti sekarang ini teori yang universal itu tidak begitu berlaku. Bisa jadi pengakuan dari bangsa lain dengan mekanisme kemerdekaan justru merupakan unsur terpenting terbentuknya negara. Sebagai contoh, meskipun pemerintahan belum terbentuk, bahkan hukum dasarnya pun belum disahkan, namun bangsa Indonesia menganggap bahwa negara Republik Indonesia telah berdiri sejak diproklamasikan kemerdekaannya, 17 Agustus 1945¹²⁾.

Masih tentang konsep negara, menurut Jean Rosseau, negara itu terjadi karena adanya perjanjian masyarakat yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan, yang membela dan melindungi kekuasaan bersama selain kekuasaan pribadi dan milik setiap individu. Dengan demikian terciptalah suatu kesatuan di antara anggota masyarakat. Meskipun demikian, hak-hak setiap individu tetap dihormati, sehingga kebebasan individu tetap terjaga.

Demikian dilakukannya perjanjian masyarakat itu, pada hakekatnya yang dilepas oleh setiap individu dan diserahkan kepada kesatuannya itu, hanyalah kekuasaan/beberapa saja, bukan kedaulatannya. Oleh karenanya, dengan adanya perjanjian masyarakat tersebut terbentuklah dua hal pokok yaitu kemauan umum/volonte general, yakni kesatuan dari kemauan setiap individu yang telah menyelenggarakan perjanjian masyarakat tersebut yang merupakan kekuasaan

11) Prof. Mr. M. Nasroen, *Asal Mula Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1986, hal. 97.

12) Padmo Wahjono, *Seratus Masalah Ketatanegaraan*, Dalam *Haji Besar Abu Dawud Busroh, SH, Capita Slecta Hukum Tata Negara*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1944, hal. 166 dan 167.

tertinggi dan embrio dari kedaulatan; masyarakat/*gemeinschaft*, yaitu kesatuan dari orang-orang yang menyelenggarakan perjanjian masyarakat tersebut yang memiliki kemauan umum tersebut¹³⁾.

Dalam operasionalnya masyarakat tidak mungkin melaksanakan pemerintahan, tetapi hanya sebagai pemegang kedaulatan. Dalam hal ini rakyat menyerahkan hak tersebut pada raja atau penguasa guna melaksanakan fungsi pemerintahan atau pelaksanaan undang-undang. Oleh karenanya, pemerintah atau penguasa dalam melaksanakan fungsinya harus dapat memenuhi kehendak masyarakat atau *volonte general*, yang berarti ada suatu kewajiban bagi pemerintah/penguasa untuk selalu mengusahakan agar kepentingan masyarakat dapat terpenuhi¹⁴⁾.

Seperti diketahui terdapat paling tidak tiga model negara yang masih berlaku sampai saat ini, yaitu *Political State*¹⁵⁾, *Legal State* dan *Welfare State*. *Political State* adalah suatu bentuk negara yang berkembang di Eropa Barat pada zaman pertengahan (abad XIV-XV). Dalam negara model ini semua kekuasaan (pemerintahan dalam arti luas)... saat itu memang belum dikenal adanya pembagian kekuasaan... berada dalam satu tangan yaitu raja. Tetapi kemudian bentuk *Political State* ini dipersoalkan dan pada akhir abad pertengahan kekuasaan kehakiman diambil dari tangan raja¹⁶⁾.

Selanjutnya, karena ada kecenderungan raja berbuat sewenang-wenang, maka pada abad XVII dan XVIII timbul pengaruh teori perjanjian masyarakat yang kemudian melahirkan model *Legal State* ada pemikiran untuk mencabut kekuasaan legislatif dari tangan raja.

Dalam *Legal State* yang sudah dipengaruhi oleh pemikiran John Locke, Montesquieu dan Emmanuel Kant, sudah terdapat pemisahan kekuasaan, dimana pemerintah hanya memegang kekuasaan eksekutif (pemerintahan dalam arti sempit) saja. Adapun kekuasaan-kekuasaan yang lain (legislatif dan yudikatif) dipegang oleh lembaga atau badan tersendiri. Hanya saja, tugas pokok pemerintahan terbatas pada menjamin keamanan warganya untuk dapat melakukan segala kegiatannya secara bebas atau liberal dan individual, sehingga model negara ini disebut juga sebagai negara penjaga malam¹⁷⁾. Sementara kesejahteraan umum tidak diperhatikan, karena prinsip yang dianut adalah, bahwa dalam hal kesejahteraan didasarkan pada persaingan bebas sehingga yang kuat dialah yang menang. Ide negara hukum semacam ini antara lain dipelopori oleh Emmanuel Kant, lalu dikembangkan oleh Yulius Stahl dengan lebih memantapkannya dengan prinsip-prinsip liberalisme yang dikemukakan oleh JJ. Rousseau Cs. Frederik Yulius Stahl merumuskan unsur-unsur utama yang terdapat dalam negara hukum formil

13) Muchsan, SH., *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hal. 1

14) *Ibid*, hal. 1 dan 2

15) Prof. Dr. Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan*. CV. Haji Masagung, Jakarta, 1988, hal. 101-104.

16) SF. Marbun dan Muhammad Machfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987, hal. 41 dan 42.

17) *Ibid*, hal 42-44

sebagai berikut; (a) Adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; (b) Penyelenggaraan negara harus didasarkan pada teori Trias Politika untuk melindungi hak-hak asasi manusia tersebut; (c) Pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*) yang berarti pemerintah dalam menjalankan tugasnya harus berdasarkan persetujuan rakyat; (d) Harus terdapat peradilan administrasi untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negara¹⁸⁾.

Dalam perkembangannya ternyata model negara Legal State, telah menimbulkan kegoncangan sosial, karena liberalisme dan individualisme yang menjadi dasar Legal State ternyata hanya menguntungkan kaum borjuis, sedangkan golongan yang ekonominya lemah selalu dirugikan karena dalam memperjuangkan keinginan-keinginannya tidak memiliki fasilitas sehingga selalu kalah dalam persaingan bebas itu. Itu sebabnya pada paroh kedua abad XIX di Eropa Barat lahirlah tuntutan untuk menghentikan ketimpangan sosial dengan ekonomi liberal tersebut. Konsep negara hukum yang lama kemudian diganti dengan konsep yang baru yang lebih dinamis yaitu Welfare State (negara hukum kesejahteraan) atau negara hukum materiil. Tugas pemerintahan lalu diperluas tidak hanya dalam bidang politik (sebagaimana dalam negara penjaga malam) tapi juga dalam bidang sosial ekonomi untuk menjamin kesejahteraan bagi semua orang, sehingga lapangan tugasnya mencakup berbagai aspek yang semula menjadi urusan masyarakat seperti masalah

kesehatan rakyat, perumahan, pendidikan dan sebagainya. Jadi dalam welfare state pemerintah disertai *bestuurzorg* yaitu penyelenggaraan kesejahteraan umum¹⁹⁾.

Perkembangan ketiga model negara tersebut adalah khas pada negara hukum *rechstaat* yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental...yang bertumpu civil law atau modern roman law dengan karakteristik administratif...seperti yang diterapkan di Belanda, Prancis dan Jerman. Perkembangan dalam negara hukum rule of law yang menganut sistem hukum Anglo Saxon...yang bertumpu pada common law dengan karakteristik yudicial...seperti di Inggris dan Amerika Serikat; ternyata tidak berada dengan *rechstaat*. Antara keduanya terdapat kesamaan pokok yaitu untuk melindungi hak-hak asasi manusia dengan pemahaman liberalistik-individualistik. Hanya saja, kalau dalam *rechstaat* diharuskan terdapat peradilan administrasi sebagai salah satu unsur pokoknya, maka dalam sistem rule of law tidak terdapat peradilan administrasi karena salah satu unsur pokoknya adalah persamaan di depan hukum (*equality before the law*) sehingga cukup hanya terdapat satu peradilan untuk menyelesaikan segala sengketa termasuk antara rakyat dengan pemerintah.

C. NEGARA HUKUM PANCASILA

Bahwa Indonesia adalah negara hukum itu sudah cukup jelas dan oleh karenanya tidak memerlukan penjelasan panjang lebar. Hanya saja, sekedar dipaparkan di sini, landasan yuridis yang

18) Padmo Wahjono, Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia, dalam H. Abu Daud Busroh, SH., Op. cit. hal. 139.

19) SF. Marbun dan Moch. Machfud MD., Op.cit, hal. 45.

menegaskan hal itu antara lain adalah; (a) Penjelasan UUD 1945 yang menyatakan : "...Negara Indonesia berdasar atas hukum (rechtsstaat) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (Machsstaat)..."; (b) Penjelasan UUD 1945 yang menyatakan: "...Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)..."; (c) Pasal-pasal UUD 1945 yang memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia seperti Pasal 27 ayat (1) (hak asasi di bidang hukum dan pemerintahan), Pasal 28 (Hak asasi di bidang politik), Pasal 29 ayat (2) (Hak asasi di bidang keagamaan), Pasal 31 (Hak asasi di bidang pendidikan) dan Pasal 33 (Hak asasi di bidang perekonomian); (d) Pasal-pasal UUD 1945 yang mengatur kekuasaan-kekuasaan negara, seperti Pasal 5 dan 20 (Kekuasaan legislatif), Pasal 4 ayat (1) (Eksekutif), Pasal 24 dan 25 (Yudikatif), Pasal 16 (KONSultatif) dan Pasal 23 ayat (5) (Pemeriksaan keuangan).

Apabila dibandingkan dengan model-model negara hukum rechtsstaat dan rule of law maka Indonesia tidak dapat begitu saja dikategorikan sebagai salah satu dari keduanya. Prinsip-prinsip umum sebagai negara hukum telah dipenuhi oleh Indonesia, seperti: pengakuan terhadap hak asasi manusia, pembagian kekuasaan (triaspolitik) dan pemerintahan yang berdasarkan hukum. Juga terdapat

kesamaan baik dengan negara hukum rechtsstaat maupun rule of law. Dengan rechtsstaat sama-sama mengharuskan keberadaan peradilan administrasi. Dengan rule of law sama-sama mengakui prinsip persamaan di depan hukum. Akan tetapi, sebagai negara hukum, Indonesia memiliki karakteristik tersendiri²⁰⁾. Pada intinya karakteristik tersebut adalah bahwa dalam pelaksanaan negara hukum Indonesia harus senantiasa mengacu pada nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila. Philipus M. Hadjon misalnya, dengan memperhatikan antara lain pendapat-pendapat Soekarno dan Supomo, menyimpulkan bahwa ciri-ciri pokok negara hukum Pancasila adalah²¹⁾: (a) Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan; (b) Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara; (c) Prinsip-prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan perdilan merupakan sarana terakhir; (d) Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Sementara Muhammad Tahir Azhary, dengan menggabungkan pendapat Oemar Seno Adji dan Padmo Wajono, merumuskan ciri-ciri Negara Hukum Pancasila sebagai berikut²²⁾: (a) Terdapat hubungan yang erat antara agama dan negara; (b) Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa; (c) Kebebasan beragama dalam arti positif; (d) Ateisme dan komunisme dilarang; (e) Asas kekeluargaan dan kerukunan.

20) Terdapat beberapa istilah yang digunakan untuk menyebutnya seperti: Negara Hukum Pancasila, Negara Hukum Indonesia dan sebagainya. Namun perbedaan istilah itu bukanlah sesuatu yang prinsipil.

21) Dr. Philipus M. Hadjon, SH, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya Penangannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal.90.

22) Dr. Muhammad Tahir Azhary, *Op.cit.*, hal. 68 - 74.

D. PENGAWASAN TERHADAP LEMBAGA EKSEKUTIF DI INDONESIA

1. Pengertian Pengawasan

Istilah pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, karena memang ia merupakan salah satu dari beberapa fungsi manajemen. Maka, wajar kiranya apabila pengertian tentang istilah ini lebih banyak diberikan oleh ilmu ekonomi khususnya manajemen daripada ilmu hukum.

Soekarno K. mendefinisikan pengawasan sebagai proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang dise-lenggarakan sejalan dengan rencana²³⁾. Manullag memberikan pengertian pengawasan sebagai proses menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksinya bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula²⁴⁾. Sementara itu, George R. Terry menitikberatkan pengawasan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana, maka ia dilakukan pada akhir suatu kegiatan setelah kegiatan tersebut menghasilkan sesuatu²⁵⁾. Sedangkan dari definisi yang diberikan oleh Henry Fayol dapat diketahui bahwa hakekat pengawasan adalah suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan

pengawasan itu akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang kemudian dapat diperbaiki dan yang lebih penting lagi jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali²⁶⁾.

Dari beberapa pengertian tersebut ... juga pengertian-pengertian dari sarjana yang lain ... dapat diketahui, meskipun nampaknya berbeda-beda akan tetapi pada intinya sama, bahwa pengawasan merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa suatu aktifitas tertentu dilaksanakan sesuai dengan rencana dan ketentuan yang telah ditetapkan; dan bahwa pengawasan itu dapat dilakukan pada saat kegiatan sedang berlangsung sebagai tindakan korektif sehingga langsung dapat meluruskannya ataupun pada saat setelah berakhirnya suatu kegiatan sebagai tindakan evaluatif. Hanya saja, pengertian pengawasan yang dimaksudkan di sini tidak hanya terbatas pada pengertian pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen yang menjadi salah satu tugas setiap pimpinan sebagaimana dijelaskan di atas, akan tetapi meliputi juga kegiatan yang dimaksudkan sebagai pengawasan yang juga dilakukan oleh masyarakat. Dewan Perwakilan Rakyat dan lembaga peradilan untuk menilai apakah tindakan atau aktifitas lembaga eksekutif itu sesuai dengan hukum atau tidak. Jadi, kalau di atas dikatakan bahwa pengawasan itu dimaksudkan agar kegiatan sesuai dengan

23) 24) Soekarno K, *Dasar-Dasar Manajemen*, Penerbit Miswar, Jakarta, 1968, hal.107. yang dikutip dalam Fictor M. Situmorang, SH. dan Jusuf Juhir, SH, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintahan*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hal. 20.

24) M. Manulang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1997, hal.136 dalam *ibid*.

25) Muchsan, SH, *Op.cit*, hal.36.

26) *Ibid*, hal. 37.

rencana/ketentuan, maka rencana/ketentuan itu tidak hanya dipahami sebagai isi dalam perencanaan sebagai salah satu fungsi manajemen, tapi juga berupa hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Kalaupun maksudnya adalah isi perencanaan sebagai salah satu fungsi manajemen, maka itupun harus dipahami sebagai bagian dari hukum.

2. Macam-macam Pengawasan

Pembagian pengawasan dapat dilakukan dengan melihatnya dari beberapa segi, seperti waktu pelaksanaan, secara langsung atau tidak, bidang pengawasannya dan subyek pelaksanaannya.

Dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pengawasan disebutkan adanya dua macam pengawasan, yaitu pengawasan melekat dan pengawasan fungsional. Sedangkan dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat dicantumkan empat macam pengawasan yaitu: pengawasan melekat, pengawasan fungsional, pengawasan masyarakat dan pengawasan legislatif. Mengacu pada pengawasan sebagaimana disebutkan di atas, maka berdasarkan UUD 1945, sesungguhnya masih terdapat dua macam pengawasan yang belum dicantumkan dalam kedua Inpres tersebut, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 23 ayat (5) dan pengawasan oleh Kekuasaan Kehakiman (Pasal 24 dan 25).

Dengan demikian, dilihat dari subyek pelaksanaannya terdapat enam macam pengawasan yaitu: pengawasan melekat, pengawasan fungsional, pengawasan masyarakat, pengawasan legislatif, pengawasan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan pengawasan oleh Kekuasaan Kehakiman. Berikut ini secara singkat akan diuraikan masing-masing pengawasan tersebut.

1. Pengawasan Melekat

Adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengadilan yang terus-menerus, dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahannya tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku²⁷⁾. Jadi pengawasan melekat merupakan salah satu fungsi manajemen yang harus dan terus dilakukan oleh setiap pimpinan terhadap bawahannya.

2. Pengawasan Fungsional

Adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional intern pemerintah maupun ekstern pemerintah yang dilakukan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku²⁸⁾. Sedangkan dari Inpres Nomor 15 Tahun 1983 dapat disimpulkan bahwa pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh para aparat yang diadakan

27) Lampiran Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1989

28) Ibid.

khusus untuk membantu pimpinan dalam menjalankan fungsi pengawasan lingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (4) Inpres Nomor 15 Tahun 1983, subyek (aparatus) yang melaksanakan pengawasan fungsional adalah: (1) Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), (2) Inspektorat Jenderal (Itjen) Departemen, Aparatus Pengawasan Lembaga Pemerintahan Non Departemen/Instansi Pemerintah lainnya, (3) Inspektorat Wilayah Propinsi (Itwilprop) dan (4) Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya (Itwilkab/ko).

BPKP yang diatur dalam Kepres Nomor 31 Tahun 1983, dibentuk untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pengawasan umum atas penguasa dan pengurus keuangan dan dalam melaksanakan pengawasan pembangunan yang menjadi tanggung jawab Presiden. Apabila di tingkat pemerintah ada BPKP, maka di tingkat departemen dibentuk Itjen yang diatur dalam Kepres Nomor 44 Tahun 1974 untuk membantu materi dalam menyelenggarakan pengawasan umum atas segala aspek pelaksanaan tugas yang menjadi tanggung jawab materi... berbeda dengan BPKP yang hanya membantu melaksanakan pengawasan atas keuangan dan pembangunan. Adapun Itwilprop (diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 219 Tahun 1979) merupakan aparat pengawasan fungsional tingkat propinsi dan Itwilkab (diatur dalam

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 220 Tahun 1979) merupakan aparat pengawasan fungsional yang paling rendah tingkatannya yaitu ditingkat Kabupaten/Kotamadya.

3. Pengawasan Masyarakat

Adalah pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan dengan cara lisan atau tertulis kepada aparatur pemerintah yang berkepentingan berupa sumbangan pemikiran, saran, gagasan, atau keluhan/pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun melalui media²⁹⁾. Apabila dihubungkan dengan pengawasan melekat dan pengawasan fungsional, maka pengawasan masyarakat dapat juga dimaksudkan untuk membantu dan melengkapi keduanya.

4. Pengawasan Legislatif

Adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan³⁰⁾. Menurut UU Nomor 16/1969 Jis UU Nomor 5/1975, UU Nomor 2/1985 yang mengatur Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, pengawasan oleh DPR itu meliputi: (1) Pelaksanaan Undang-Undang; (2) Pelaksanaan APBN dan Pengelolaan keuangan negara dan (3) Kebijakan pemerintah, sesuai dengan UUD 1945 dan Ketetapan-ketetapan MPR³¹⁾.

29) Ibid

30) Ibid.

31) Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia Jilid I, PT. Toko Gunung Agung, Jakarta, 1995, hal. 28.

Untuk dapat melaksanakan fungsi-fungsi pengawasan itu, berdasarkan ketiga UU tersebut, DPR mempunyai berbagai hak, yaitu: hak meminta keterangan kepada Presiden, hak mengadakan penyelidikan, hak mengadakan perubahan atas RUU, hak mengajukan pernyataan pendapat dan hak mengajukan RUU. Selain itu, anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan³²⁾.

Adapun pengawasan legislatif di daerah, baik tingkat I maupun tingkat II, sesuai dengan UU Nomor 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di daerah, dilakukan oleh DPRD baik tingkat I maupun tingkat II.

5. Pengawasan oleh Badan Pemeriksa Keuangan

Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 menyatakan: "Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat." Undang-Undang yang dimaksud itu adalah UU Nomor 5/1973. Menurut UU ini, Bapeka berkedudukan sebagai sebuah Lembaga Tinggi Negara yang bertugas memeriksa tanggung jawab keuangan negara. Tugas pokok Bapeka adalah memeriksa (1) tanggung jawab tentang keuangan atau kekayaan negara dan (2)

semua pelaksanaan APBN, APBD, anggaran BUMN dan anggaran BUMD berdasarkan atas ketentuan Undang-Undang. Selanjutnya Bapeka berkewajiban untuk memberitahukan: (1) hasil pemeriksaannya kepada DPR dan pemerintah dan (2) perbuatan yang merugikan keuangan negara kepada pemerintah dan khusus persoalan pidana kepada kepolisian/kejaksaan³³⁾

6. Pengawasan dan Kekuasaan Kehakiman³⁴⁾

Kekuasaan kehakimam diatur dalam Pasal 24 dan 25 UUD 1945 dan ditindaklanjuti dengan UU Nomor 14/1970 tentang Pokok-Pokok kekuasaan Kehakiman dan UU Nomor 14/1985 tentang Mahkamah Agung. Dari beberapa peraturan perundang-undangan tersebut dapat diketahui bahwa pengawasan yang dilakukan oleh kekuasaan kehakiman terhadap lembaga eksekutif dapat melalui:

- a. Lembaga Peradilan³⁵⁾ baik pada tingkat pertama, banding maupun kasasi, terutama Peradilan Tata Usaha Negara yang menurut UU yang mengaturnya, yaitu UU Nomor 5/1986, kompetensi absolutnya adalah memeriksa dan mengadili sengketa Tata Usaha Negara, yaitu sengketa antara orang (individu atau badan hukum perdata)

32) Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia Jilid II, PT. Toko Gunung Agung, Jakarta, 1995, hal. 174

33) Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Op.cit, hal. 35.

34) Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan untuk mengadili. Berdasarkan UU Nomor 14/1970 tentang Poko-Pokok Kekuasaan Kehakiman, kekuasaan kehakiman ini dilaksanakan oleh lembaga peradilan yang berpuncak kepada Mahkamah Agung.

35) Menurut UU Nomor 14/1970, di Indonesia terdapat 4 macam peradilan yang semuanya terdiri dari 3 tingkat, yaitu: pertama, banding dan kasasi dan berpuncak kepada Mahkamah Agung, yaitu: Peradilan Umum, Peradilan Militer, Peradilan Agama dan Peradilan Tata Usaha Negara.

dengan Badan/pejabat Tata Usaha Negara akibat dikeluarkannya Keputusan tata Usaha Negara.

- b. Judicial Review atau hak uji materiil oleh MA. Menurut UU Nomor 14/1970 dan UU Nomor 14/1985, MA memiliki hak uji materiil yakni kewenangan untuk menyatakan tidak sah terhadap peraturan perundangan yang lebih rendah daripada undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Hanya saja, putusan tersebut hanya dapat diambil dalam pemeriksaan tingkat kasasi dan pencabutan peraturan perundangan yang dinyatakan tak sah tersebut dilakukan oleh instansi yang bersangkutan³⁶⁾.

3. Optimalisasi Pengawasan

a. Pengawasan Melekat (Waskat)

Ada beberapa hal yang menyebabkan kurang berhasilnya waskat, seperti:

- 1). Masih kuatnya budaya "sungkan/ewuh pekewuh" apabila terdapat hubungan tertentu antara pimpinan dan bawahan, seperti: ikatan kekeluargaan, bawahan lebih tua daripada pimpinan, hutang budi dan sebagainya.
- 2). Kurang dapat dijadikannya pimpinan sebagai "panutan" atau bahkan kolusi/persekongkolan antara pimpinan dan bawahan.
- 3). Pimpinan tidak memiliki kemampuan dan ketrampilan yang memadai, baik secara managerial/technical skill terutama kepada obyek yang diawasi.

- 4). Keengganan pimpinan untuk melaksanakan waskat.

Oleh karenanya, salah satu faktor pokok penentu keberhasilan waskat adalah mentalitas dan kualitas pimpinan. Ia harus memiliki mental yang baik sehingga dapat memberikan contoh yang baik pula kepada bawahannya, selain harus bertindak secara profesional. Di samping itu maka akan lebih efektif lagi, kalau pengawasan tidak hanya dilakukan pimpinan terhadap bawahan tapi juga oleh bawahan terhadap atasan. Ini tentunya perlu mekanisme dan pengaturan tersendiri.

b. BPKP dan BPK

Seperti diketahui, BPKP dan BPK sama-sama merupakan aparat pengawasan terhadap keuangan negara. Hanya bedanya, BPKP adalah pelaksanaan pengawasan fungsional bidang pembangunan dan keuangan yang bertanggung jawab kepada Presiden (merupakan pengawasan intern pemerintah), sedangkan BPK adalah lembaga tinggi negara yang bertugas memeriksa keuangan negara dan kemudian hasil-hasilnya diberitahukan ... bukan dilaporkan ... kepada DPR (merupakan pengawasan ekstern).

Secara demikian, kemungkinan akan terjadi tumpang tindih antara pengawasan yang dilakukan oleh BPKP dan BPK. Juga terasa menjadikan pengawasan BPK semakin lemah dan minim³⁷⁾, padahal ia merupakan pengawas yang lebih strategis karena dilakukan oleh lembaga tinggi

36) Lihat misalnya Pasal 26 UUNo. 14/1970.

37) Berdasarkan SKH Republika, 12 Juni 1996 dan Kompas, 19 Juni 1996 terlihat temuan kasus korupsi oleh BPKP jauh lebih banyak daripada oleh BPK

negara yang setingkat dengan lembaga eksekutif. Maka, pengawasan oleh BPK inilah yang semestinya lebih ditingkatkan lagi, .Opaling tidak dengan mempertegas batas-batasnya dengan BPKP.

Yang lebih penting lagi adalah transparansi dan tindak lanjut hasil-hasil yang ditemukan oleh BPKP maupun BPK. Nampaknya, tindak lanjut tersebut masih banyak ditentukan oleh mentalitas aparat yang berwenang³⁸⁾. Seharusnya, masyarakat mendapatkan informasi yang jelas dan lengkap tentang kasus-kasus penyimpangan/korupsi yang ada dan tindak lanjut terhadapnya.

3. Pengawasan Masyarakat (Wasmas)

sementara pihak masih ada yang mempersepsikan bahwa krisis dan kuatnya masyarakat sipil merupakan ancaman yang kemudian dikuatirkan menjadi kelompok oposan terhadap kekuasaan pemerintah. Sesungguhnya tidak demikian halnya. Berdasarkan teori perjanjian/kontrak sosial ... seperti diuraikan di depan ... dalam negara hukum maka rakyat adalah pemegang kedaulatan yang sesungguhnya. Kalau pelaksanaan kedaulatan melalui mekanisme lembaga perwakilan, baik MPR maupun DPR, dirasa kurang cukup efektif, maka sangat wajar bila rakyat menyampaikan aspirasinya secara langsung. Penyampaian aspirasi itu dapat dengan lisan atau tulisan, dapat secara langsung atau melalui mass media. Maka, kalau kegiatan-kegiatan semacam unjuk rasa dan pertemuan-pertemuan yang lain yang pada hakekatnya merupakan bentuk

wasmas itu dipersulit dengan prosedur perizinan dan pemberitahuan, itu berarti merupakan pembatasan bahkan pemberangusan terhadap wasmas. Pemberendelan pers misalnya, yang merupakan media wasmas, juga merupakan contoh yang lain.

Dengan pemahaman seperti itu, maka tidak tepat kiranya kalau wasmas itu hanya yang disampaikan kepada aparat pemerintah sebagaimana ditentukan dalam Inpres No. 1/1989. seharusnya, pengertian wasmas itu juga mencakup pengawasan yang disampaikan kepada DPR, meskipun kemudian dapat menjadi pengawasan legislatif. Dan tentunya wasmas itu akan berhasil kalau disikapi dan ditindaklanjuti secara serius.

4. Pengawasan Legislatif (Wasleg)

Dengan hak-hak demikian, DPR mestinya menjadi lembaga yang sangat strategis dan efektif untuk melakukan pengawasan, tapi yang terjadi sebaliknya. Sangat sering dirasakan dan diperbincangkan kemandulan lembaga ini. Sebagai bukti, dapat dikemukakan satu contoh berupa dikeluarkannya UU Nomor 14/1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang begitu tiba-tiba dan sangat mengejutkan. selain itu, dalam keluarnya UU ini, maka sangat dipertanyakan peran dan fungsi DPR. Selain itu, dalam banyak hal ... termasuk dalam kasus Kedung Ombo, putusan pengadilan yang seringkali dinilai tak adil, dan sebagainya... nampak bahwa DPR tak dapat berbuat banyak.

Oleh sebab itu, maka wasleg akan memenuhi fungsinya kalau wewenang dan tugas/fungsi DPR itu dijalankan

38) Lihat Republika, 12 Juni 1996, hlm. 11

sebagaimana mestinya. Berarti, kualitas DPR itu sendiri yang harus lebih dahulu ditingkatkan, karena kualitas dan efektifitas wasleg bergantung kepadanya.

**5. Pengawasan oleh Kekuasaan
Kehakiman/Pengawasan Yudikatif**

sebenarnya pengawasan yudikatif itu sangat efektif, meskipun bersifat a posteriori (pengawasan represif). Akan tetapi, ternyata terdapat kelemahan-kelemahan dalam pengawasan ini baik yang berupa peradilan maupun pelaksanaan hak uji materiil Mahkamah Agung (MA).

salah satu kelemahan dalam lembaga peradilan, yang sangat berpengaruh dalam efektifitas pengawasan, dalam hal ini Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah persoalan pelaksanaan putusan pengadilan. Berbeda dengan acara peradilan yang lain, acara PTUN tidak terdapat kekuatan memaksa pelaksanaan keputusan. Dari ketentuan Pasal 116 UU No. 5/1986 dapat dipahami bahwa kalau badan/pejabat TUN tidak melaksanakan putusan pengadilan, maka instansi atasannya yang diharapkan memerintahkan badan/pejabat tersebut untuk melaksanakannya, dan kalau juga belum melaksanakan, maka Presidenlah yang diharapkan memerintahkan badan/pejabat TUN melaksanakan putusan pengadilan itu. Pada akhirnya, badan/pejabat TUN yang bersangkutanlah sebagai penentu apakah putusan itu dilaksanakan atau tidak. Realita yang ada menunjukkan, bahwa cukup banyak putusan PTUN yang tidak dilaksanakan dengan alasan keterbatasan anggaran yang ada. Oleh karenanya, maka perlu dipikirkan upaya-upaya untuk memaksa badan atau pejabat TUN melaksanakan putusan pengadilan. Kalau hal ini belum

tercapai, maka sangat diharapkan kesadaran badan/pejabat TUN untuk mau dengan suka rela melaksanakan keputusan pengadilan tersebut. Ini juga akan memberikan contoh yang baik kepada masyarakat dalam hal kesadaran dan penegakan hukum.

Kelemahan yang lain adalah menyangkut kemandirian kekuasaan kehakiman. Seperti diketahui, secara operasional dan fungsional keempat peradilan bertanggung jawab kepada Mahkamah Agung, akan tetapi secara administratif finansial bertanggung jawab kepada departemen masing-masing. Mekanisme inilah yang menurut sementara pihak membuat kemandirian kekuasaan kehakiman tidak dapat dipertahankan. Cukup banyak kasus yang menurut pandangan masyarakat mengindikasikan hal tersebut, misalnya masalah kolusi di Mahkamah Agung yang tidak transparan dan tuntas penyelesaiannya, putusan kasasi dirasakan tidak adil dan sebagainya. Melihat hal tersebut, jelas diperlukan tinjauan ulang terhadap mekanisme pertanggungjawaban tersebut, sehingga kemandirian kekuasaan kehakiman dapat betul-betul terjamin. Yang lebih penting lagi adalah mental dan semangat para hakim dan aparat pelaksana kekuasaan kehakiman. Meskipun mekanisme masih berjalan seperti sekarang ini, dengan mental yang baik dan semangat yang tinggi akan memungkinkan dipertahankannya kemandirian kekuasaan kehakiman.

Adapun kelemahan dalam pelaksanaan hak uji materiil Mahkamah Agung itu adalah berupa pembatasan-pembatasan terhadapnya, yaitu; (a) Peraturan perundangan yang dapat diuji hanyalah peraturan perundangan yang lebih rendah tingkatannya daripada undang-undang; (b)

Hak menguji itu hanya dapat dilakukan dalam pemeriksaan perkara di tingkat kasasi; (c) Kalau misalnya sebuah peraturan perundang-undangan dinyatakan tidak sah, maka yang berhak mencabutnya tidak lain adalah instansi yang mengeluarkannya.

Terlihat jelas betapa terbatasnya pelaksanaan Judicial Review oleh MA itu. Karenanya, maka perlu adanya perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah ini, sehingga judicial review MA sebagai kontrol terhadap peraturan perundang-undangan dapat betul-betul memenuhi fungsinya.

E. PENUTUP

Dari paparan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa karena telah memenuhi prinsip-prinsip negara hukum, maka Indonesia dapat dikategorikan sebagai salah satu negara hukum. Hanya saja, Indonesia memiliki karakteristik tersendiri apabila dibandingkan dengan negara-negara hukum yang lain terutama rechtsstaat dan rule of law, yaitu bahwa negara hukum Indonesia berlandaskan asas kekeluargaan dan musyawarah, asas ketuhanan dan asas-asas yang lain yang bersumber pada Pancasila.

sebagai negara hukum, kekuasaan sebagai pilar tegaknya negara harus diatur dan dibatasi oleh hukum. Untuk menjamin kekuasaan selalu berada dalam pengaturan dan pembatasan hukum diperlukan adanya pengawasan yang terus-menerus terutama kepada kekuasaan eksekutif. Di Indonesia, diterapkan enam macam bentuk pengawasan terhadapnya, yaitu pengawasan melekat, pengawasan fungsional, pengawasan masyarakat, pengawasan legislatif, pengawasan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan pengawasan oleh Kekuasaan kehakiman.

secara umum pengawasan tersebut harus lebih diintensif-efektifkan lagi baik yang menyangkut peraturan perundang-undangan yang mengaturnya maupun pelaksanaannya. Dan yang penting lagi hasil-hasil pengawasan tersebut harus betul-betul ditindaklanjuti dengan tindakan-tindakan yang nyata dan transparan agar tujuan pengawasan untuk selalu menjadikan hukum sebagai kontrol terhadap kekuasaan akan betul-betul tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

- Abu Daww Busroh, *Capita Selecta Hukum tata Negara*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1994
- Hadari Nawawi, *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintahan*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1993
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, *Sistem Administrasi Negara republik Indonesia Jilid I*, PT. Toko Gunung Agung, Jakarta, 1995
- M. Nasroen, *Asal Mula Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1995
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992
- Philipus M. Hadjono, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan*

- Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, PT.Bina Ilmu, Surabaya, 1987
Marbun dan Moh. Mahfud MD. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Linerty, Yogyakarta, 1987
Sri Soemantri M., *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992
Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1994
UUD 1945
UU Nomor 16 Tahun 1969
UU Nomor 14 Tahun 1970
UU Nomor 5 Tahun 1973
UU Nomor 5 Tahun 1974
UU Nomor 2 Tahun 1985
UU Nomor 14 Tahun 1985
UU Nomor 5 Tahun 1986
Kepres Nomor 44 Tahun 1974
Inpres Nomor 15 Tahun 1983
Kepres Nomor 31 Tahun 1983
Inpres Nomor 1 Tahun 1989
Keputusan Mendagri Nomor 219 Tahun 1979
Keputusan Mendagri Nomor 220 Tahun 1979
Republika, 13 Juni 1996
Kompas, 19 Juni 1996
Kompas, 20 Juni 1996
-

*) Muh. Hasyim, SH, adalah alumnus FH. UGM Yogyakarta, kini sebagai dosen tetap FH. UII Yogyakarta.