

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, ETIKA PROFESI, LEMBAGA PERWAKILAN, DAN PENGAWASAN

A. Teori Negara Hukum

Istilah negara hukum berkaitan erat dengan paham *rechtsstaat* dan paham *the rule of law*, juga berkaitan erat dengan paham *nomocracy* yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos*; *nomos* berarti norma sedangkan *cratos* adalah kekuasaan, ialah kekuasaan oleh norma atau kedaulatan hukum.¹⁶

Dalam kaitan dengan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, menurut paham nomokrasi, kekuasaan tertinggi ada pada norma atau yang berdaulat adalah norma atau hukum. Istilah *rechtsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada lamanya. Istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul "*Introduction to the study of law of the constitution*".¹⁷

Unsur-unsur *rechtsstaat* dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl dari kalangan ahli hukum Eropa Barat Kontinental sebagai berikut:¹⁸

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, dikutip dari Anwar C., *Teori Hukum Dan Kontitusi: Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Intrans Publishing, Malang: 2011, hlm. 46.

¹⁷ Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, dalam Bagir Manan (editor) dikutip dari Anwar C., *Teori Hukum Dan Kontitusi: Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Intrans Publishing, Malang: 2011, hlm. 47.

¹⁸ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 7.

- a. Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia;
- b. Untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan teori Trias Politica;
- c. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang;
- d. Apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikan.

Sedangkan AV Dicey dari kalangan ahli hukum Anglo Saxon memberikan unsur-unsur *the rule of law* sebagai berikut:¹⁹

- a. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum;
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat;
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya terdapat perbedaan antar konsep *rechtsstaat* dengan konsep *the rule of law*. Meskipun terdapat perbedaan latar belakang antara kedua konsep ini, namun pada dasarnya kedua konsep itu berkenaan dengan perlindungan terhadap hak-hak kebebasan sipil dari warga negara, berkenaan dengan perlindungan terhadap hak-hak dasar. Karena negara hukum dalam arti *rechtsstaat* maupun *the rule of law* sebagaimana yang dikemukakan di atas tujuan utamanya adalah perlindungan terhadap kebebasan hak-hak sipil dari warga negara, maka akibatnya adalah peranan pemerintah hanya sedikit, sebab terdapat dalil bahwa pemerintahan yang sedikit kekuasaannya yang paling baik. Karena sifatnya yang pasif dan tunduk

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 9.

pada kemauan rakyat yang liberalistik, maka negara diperkenalkan sebagai *nachwachttterstaat* (negara penjaga malam).²⁰

Konsep negara hukum semacam yang telah dijelaskan di atas biasa pula disebut negara hukum formil. Sedangkan konsep negara hukum material atau *welfare staat* adalah gagasan bahwa pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga baik di bidang sosial maupun dalam bidang ekonomi telah bergeser ke arah gagasan baru bahwa pemerintah harus bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat. Gagasan *welfare staat* ini memiliki ciri-ciri yang berbeda dari konsep negara hukum klasik (formal) yakni sebagai berikut:²¹

- a. Perlindungan konstitusional, artinya menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak
- c. Pemilihan umum yang bebas
- d. Kebebasan menyatakan pendapat
- e. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi
- f. Pendidikan kewarganegaraan

Dari ciri-ciri negara hukum (material) diatas, Nampak adanya perluasan makna negara hukum formil dan pengakuan peran pemerintahan yang lebih luas sehingga dapat menjadi rujukan bagi berbagai konsepsi negara hukum.

Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak dari isi atau kriteria

²⁰ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, FH PM UNPAD, Bandung, 1960, hlm. 21.

²¹ *Ibid.*, hlm. 23.

rechtsstaat dan kriteria *the rule of law*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu pada sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial*. Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah:²²

- a. Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- b. Adanya pembagian kekuasaan;
- c. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Ciri-ciri di atas menunjukkan bahwa ide sentral *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya Undang-Undang Dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung pada penyalahgunaan kekuasaan yang berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan.

Konsep *rechtsstaat* di Eropa Kontinental sejak semula didasarkan pada filsafat liberal yang individualistik, oleh karena itu ciri individualistik itu sangat menonjol dalam pemikiran negara hukum menurut konsep

²² Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 72.

Eropa Kontinental itu. Dalam sejarah modern, Perancis dapat disebut sebagai negara yang terdahulu mengembangkan sistem hukum ini. Sistem hukum kontinental mengutamakan hukum tertulis, yaitu peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukumnya. Karena itu, negara-negara yang berada dalam sistem hukum kontinental, selalu berusaha untuk menyusun hukum-hukumnya dalam bentuk tertulis. Bahkan dalam satu sistematika yang diupayakan selengkap mungkin dalam sebuah kitab undang-undang. Penyusunan ini disebut sistem hukum kodifikasi (*codified law*).²³

Pemikiran kodifikasi ini dipengaruhi konsepsi negara hukum abad ke-18 dan 19. Untuk melindungi masyarakat dari kemungkinan tindak sewenang-wenang dan demi kepastian hukum, kaidah-kaidah hukum harus tertulis dalam bentuk undang-undang.²⁴

Lebih lanjut pemikiran ini menyatakan bahwa, suatu undang-undang itu baik kalau dipenuhi beberapa syarat:²⁵

1. Undang-undang harus bersifat umum (*algemeen*). Umum baik mengenai waktu, tempat, orang atau obyeknya;
2. Undang-undang harus lengkap, tersusun dalam suatu kodifikasi.

²³ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 8.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, hlm. 9.

Perpustakaan Yunani Kuno pun sudah menyinggung mengenai tipe negara yang ideal yang dikemukakan oleh Plato dan Aristoteles. Dalam filsafatnya, keduanya menyinggung cita-cita manusia yang berkorespondensi dengan dunia yang mutlak yang disebut.²⁶

1. Cita-cita untuk mengejar kebenaran
2. Cita-cita untuk mengejar kesusilaan
3. Cita-cita manusia untuk mengejar keindahan
4. Cita-cita untuk mengejar keindahan

Aristoteles merumuskan negara sebagai negara hukum yang didalamnya terdapat sejumlah warganegara yang ikut serta dalam permusyawaratan negara. Negara hukum disini oleh Aristoteles adalah negara yang berdiri di atas hukum yang dimaksud disini adalah negara hukum yang menjamin keadilan kepada warganegaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warganegara dan sebagai dasar daripada keadilan itu perlu dianjurkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warganegara yang baik.²⁷

Peraturan yang sebenarnya menurut Aristoteles ialah peraturan yang mencerminkan keadilan bagi pergaulan antar warganegaranya. Maka menurutnya yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil yang tertuang dalam peraturan hukum sedangkan penguasa hanya memegang hukum dan keseimbangan saja. Ajaran ini

131. ²⁶ Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1993, hlm.

²⁷ *Ibid.*

hingga sekarang masih menjadi idaman bagi para negarawan untuk menciptakan negara hukum.²⁸

Pengertian negara hukum menurut Eropa Kontinental dipelopori oleh Immanuel Kant. Pada masa Kant ini yang berpengaruh di Eropa adalah paham “*laissez faire laissez aller*” yang artinya biarlah setiap anggota masyarakat menyelenggarakan sendiri kemakmurannya jangan negara ikut campur tangan. Dalam bidang hukum dan kenegaraan aliran ini berpendapat bahwa negara harus bersifat pasif, ia hanya mengawasi dan bertindak apabila terjadi perselisihan antara anggota masyarakat dalam menyelenggarakan kepentingan.²⁹

Mereka mengemukakan bahwa kebebasan lahiriah adalah kebebasan batiniah yang berarti tidak ada paksaan dari pihak penguasa agar para warganegara tunduk kepada peraturan yang tidak atau belum disetujuinya. Selain itu juga berarti bahwa setiap warganegara mempunyai kedudukan hukum sama dan tidak boleh diperlakukan sewenang-wenang oleh penguasa. Tujuan negara hukum menurut Kant adalah menjamin kedudukan hukum dari individu-individu dalam masyarakat. Untuk mencapai tujuan ini, maka menurut Kant negara harus mengadakan pemisahan kekuasaan yang masing-masing mempunyai kedudukan yang sama dan tinggi dan sama rendah, tidak boleh saling mempengaruhi dan tidak boleh campur tangan satu sama lain.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid*, hlm.132.

Menurut Kant untuk dapat disebut sebagai negara Hukum harus memiliki dua unsur pokok yaitu:³⁰

1. Adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
2. Adanya pemisahan kekuasaan dalam negara.

Pengertian negara hukum menurut negara-negara *anglo saxon* adalah mereka tidak mengenal atau menganut apa yang disebut dengan *the rule of law* atau pemerintahan oleh hukum atau *government of judiciary*. Negara-negara *anglo saxon* seperti misalnya Inggris tidak mengenal adanya peradilan administrasi. Sebagai konsekuensinya sistem Inggris dikenal adanya dengan rezim administrasi yang baik yang merupakan garansi bahwa penyelewengan bisa dicegah atau kalau ada sekecil mungkin. Misalnya ada persyaratan bagi pegawai negeri yaitu ujian dinas (kejujuran, keahlian, kerajinan dan sebagainya) dalam kenaikan pangkat atau menduduki satu jabatan dalam pemerintahan. Maka Inggris sudah terdapat rezim administrasi yang baik, pelanggaran terhadap hak-hak asasi berkurang dan kalau ada perselisihan/pelanggaran maka peradilan biasa akan mengadilinya.³¹

Dalam negara hukum *rechtsstaat* muncul peranan yang sangat besar dari hukum yang dibuat manusia (*enacted law*) yang melahirkan setumpuk peraturan peraturan perundang-undangan yang disebut dengan hukum tertulis, sehingga konsekuensinya peranan para juri adalah

³⁰ *Ibid.*,

³¹ *Ibid.*, hlm. 134.

menemukan dan merumuskan kaidah melalui penafsiran terhadap karya legislatif. Jhon Locke berpendapat bahwa:³²

- a. Bahwa manusia sejak dilahirkan sudah mempunyai hak-hak asasi
- b. Tidak seluruh hak asasi diserahkan kepada negara dalam kontrak sosial. Bagaimana ia menyerahkan seluruh hak-hak asasinya kepada negara sedangkan ia masih hidup justru ia harus mempertahankannya dan negara melindunginya.

“*The International Commission of Jurits*”, prinsip-prinsip negara hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang pada zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum menurut “*The International Commission of Jurits*” itu adalah sebagai berikut:³³

- a. Negara harus tunduk pada hukum;
- b. Pemerintah menghormati hak-hak individu;
- c. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Menurut Wirjono Prodjodikoro, negara hukum berarti suatu negara yang didalam wilayahnya adalah:³⁴

- a. Semua alat-alat perlengkapan negara, khususnya alat-alat kelengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik saling

³² *Ibid.*

³³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009 hlm. 126.

³⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Yogyakarta: 2005, hlm. 83.

berhubungan masing-masing, tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku;

- b. Semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Dari segi moral politik, menurut Franz Magnis Suseno, ada empat alasan utama untuk menuntut agar negara diselenggarakan dan dijalankan tugasnya berdasarkan:³⁵

- 1) Kepastian hukum;
- 2) Tuntutan perlakuan yang sama;
- 3) Legitimasi Demokrasi; dan
- 4) Tuntutan akal budi.

Dilihat dari ilmu politik, Magnis mengambil empat ciri negara hukum yang secara etis relevan, yaitu:³⁶

- 1) Kekuasaan yang dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku;
- 2) Kegiatan negara berada dibawah kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif;
- 3) Berdasarkan sebuah Undang-Undang Dasar yang menjamin hak-hak asasi manusia; dan
- 4) Menurut pembagian kekuasaan.

Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan, sebab pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya hubungan

³⁵ *Ibid.*, hlm. 84.

³⁶ *Ibid.*

antara paham negara hukum dan kerakyatan sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis.³⁷

Scheltema memandang kedaulatan rakyat (*democratie beginsel*) sebagai salah satu empat asas negara hukum, selain *rechtszekerheidsbeginsel*, *gelijkheid beginsel*, dan *het beginsel van de dienendeoverheid*.³⁸ Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, selain masalah kesejahteraan rakyat.

Di Negara-negara Eropa Kontinental, konsepsi negara hukum mengalami perkembangan terhadap asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*) kemudian berkembang menjadi pemerintahan berdasarkan hukum (*rechtmatigheid van bestuur*). Terjadinya perkembangan konsepsi tersebut merupakan konsekuensi dari perkembangan konsepsi negara hukum materiil sehingga pemerintah disertai tugas dan tanggung jawab yang semakin berat dan besar untuk meningkatkan kesejahteraan warganya. Namun, pemerintah diberikan pula ruang gerak yang semakin longgar,

³⁷ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 167.

³⁸ Scheltema, "De Rechtstaat" dalam *De Rechtsstaat Herdacht...*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Yogyakarta, 2005, hlm. 85.

yang cenderung melahirkan pemerintahan bebas (*vrijbestuur*) disertai ruang kebijaksanaan yang longgar berupa *freies ermessen*.³⁹

Guna menghindari penggunaan kewenangan bebas (*vrijbestuur*) dan wewenang kebijaksanaan (*freies ermessen*) yang disalahgunakan dan agar tetap berada dalam batas-batas hukum maka kehadiran dan peranan hukum administrasi menjadi semakin penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas. Subtansi dari asas legalitas tersebut adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa dasar undang-undang, badan/pejabat administrasi Negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau memengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.⁴⁰

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan Negara hukum (*het democratisch ideal en het rechtsstaat ideal*). Gagasan demokrasi menuntut agar setiap undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memerhatikan kepentingan rakyat. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada

³⁹ SF. Marbun, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintah Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih Di Indonesia*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 85.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 86.

undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang.⁴¹

Menurut Sjachran Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif. Penerapan asas legalitas akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan berlakunya kesamaan perlakuan.⁴²

Penegasan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam penjelasan UUD 1945, dalam perubahan UUD 1945 telah diangkat ke dalam UUD 1945 pasal 1 ayat (3) yang berbunyi sebagai berikut: “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku, alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Bahkan, ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk.

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Sesungguhnya, yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri, sesuai dengan

⁴¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 68-69.

⁴² Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 2.

prinsip “*the rule of law, and not of Man*”, yang sejalan dengan pengertian “*nomocratie*”, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum “*nomos*”.⁴³

Dalam paham negara hukum, harus dibuat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri, pada dasarnya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang diberlakukan menurut Undang-Undang Dasar (*constitutional democracy*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechtsstaat*).⁴⁴

B. Teori Etika Profesi

Istilah etika berasal dari kata *ethos* (bahasa Yunani) yang berarti karakter, watak kesusilaan atau adat. Sebagai suatu subjek, etika berkaitan dengan konsep yang dimiliki oleh individu ataupun kelompok untuk menilai apakah tindakan-tindakan yang telah dikerjakannya itu salah atau benar, buruk atau baik. Etika adalah refleksi dari *self control* karena segala

⁴³ *Ibid.*, hlm. 88.

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH-UI, Jakarta, hlm. 56.

sesuatunya dibuat dan diterapkan dari dan untuk kepentingan kelompok itu sendiri. Etika disebut juga filsafat moral, yaitu cabang filsafat yang berbicara tentang tindakan manusia. Etika tidak mempersoalkan keadaan manusia, tetapi mempersoalkan cara manusia harus bertindak. Tindakan manusia ini ditentukan bermacam-macam norma, diantaranya norma hukum, norma moral, norma agama, dan norma sopan santun.⁴⁵

Pengetahuan tentang baik dan buruk (etika) serta tindakan baik dan tindakan buruk (moralitas), untuk pertama kalinya disuarakan oleh Socrates. Socrates membawa misi agar manusia mengenali dirinya, dengan membangunkan kesadaran manusia untuk terbuka pada kebenaran dan mengenali diri sendiri sebagai manusia yang sesungguhnya, yaitu manusia yang merdeka, manusia yang mencintai kebijaksanaan dan manusia yang menghargai prinsip hidupnya, yaitu manusia yang senantiasa melawan arus untuk sampai pada hulu kebenaran. Socrates menilai bahwa nilai-nilai yang tetap pasti ada yang menuju pada tercapainya suatu norma, yaitu norma yang bersifat mutlak dan abadi, suatu norma yang sungguh-sungguh ada dalam arti absolut.⁴⁶

Ada pendapat lain bahwa etika berasal dari bahasa Inggris yang disebut dengan *ethic* (tunggal) yang berarti *a system of moral principles or rules of behaviour*, atau suatu sistem, prinsip moral, aturan atau cara berperilaku. Jika ini yang dimaksud, *ethics* berarti *the branch of philosophy that deals with moral principles*, suatu cabang filsafat yang

⁴⁵ Muhammad Nuh, *Etika Profesi Hukum*, Pustaka Setia, Bandung, 2011, hlm. 17.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 18.

memberikan batasan prinsip-prinsip moral. Jika *ethics* dengan maksud plural (jamak) berarti *moral principles that govern or influence a person's behavior*, yakni perinsip-prinsip moral yang dipengaruhi oleh perilaku pribadi.⁴⁷

Dalam bahasa Yunani, etika berarti *ethikos* yang mengandung arti penggunaan, karakter, kebiasaan, kecendrungan, dan sikap yang mengandung analisis konsep-konsep, seperti harus, mesti, benar-salah, mengandung pencarian ke dalam watak moralitas atau tindakan-tindakan moral serta, mengandung pencarian kehidupan yang baik secara moral. Dalam bahasa Yunani Kuno, etika berarti *ethos*. Dalam bentuk tunggal, *ethos* mempunyai arti tempat tinggal yang biasa, padang rumput, adat, akhlak, watak perasaan, sikap dan cara berpikir. Adapun dalam bentuk jamak, artinya adalah adat kebiasaan. Jadi, etika berarti ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan.⁴⁸

Etika secara lebih detail merupakan ilmu yang membahas moralitas atau tentang manusia sejauh berkaitan dengan moralitas. Etika mempertimbangkan tingkah laku manusia dalam mengambil suatu keputusan moral dengan objektivitas untuk menemukan kebenaran atau kesalahan dan tingkah individu terhadap individu lainnya. Etika lebih memusatkan perhatiannya pada individu daripada masyarakat. Etika lebih memandang motif alami suatu perbuatan sebagai hal yang terpenting.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 19-20.

⁴⁸ K. Bertens, *Etika*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999, hlm. 4.

Dengan kata lain, etika mengatur suatu kehidupan manusia secara batiniah dan menuntun motivasi-motivasi manusia ke arah yang baik atau buruk.

Etika yang juga sebagai suatu filsafat moral, tidak melihat fakta-fakta, tetapi terfokus pada nilai-nilai dan ide-ide tentang kebaikan dan keburukan, bukan terhadap tindakan manusia. Tuntutan dari etika tidak hanya pada kebenaran sebagaimana adanya, tetapi juga kebenaran sebagaimana seharusnya dengan berdasarkan manfaat atau kebaikan dari seluruh tingkah laku manusia. Perkataan etika di Indonesia sering diartikan sebagai susila atau kesusilaan, yaitu perbuatan yang baik atau perbuatan yang beradab sebagai akhlak manusia. James J. Spillane SJ mengungkapkan bahwa etika atau *ethics* memperhatikan atau mempertimbangkan tingkah laku manusia dalam pengambilan keputusan moral. Etika mengarahkan atau menghubungkan penggunaan akal budi individual dengan objektivitas untuk menentukan kebenaran atau kesalahan dan tingkah laku seseorang terhadap orang lain.⁴⁹

Sementara itu menurut Suhrawardi K. Lubis, dalam istilah latin, *ethos* atau *ethikos* selalu disebut dengan *mos*, sehingga dari perkataan tersebut lahirlah moralitas atau yang sering di istilahkan dengan perkataan moral. Namun demikian apabila dibandingkan dalam pemakaian yang lebih luas, perkataan etika dipandang lebih luas dari perkataan moral, sebab terkadang istilah moral sering dipergunakan hanya untuk

⁴⁹ Suhrawardi K. Lubis, *Etika Profesi Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hlm. 13.

menerangkan sikap lahiriah seseorang yang biasa dinilai dari wujud tingkah laku atau perbuatan nyata.⁵⁰

Ada beberapa alasan bagi kita untuk mempelajari etika sebagai dasar dari moralitas.⁵¹

- a. Etika berusaha untuk menjelaskan apa yang menjadi duduk persoalannya dan mengapa yang satu dinilai benar sedang yang lain salah. Karena etika adalah studi tentang kehendak manusia, yaitu kehendak yang berhubungan dengan keputusan tentang yang benar dan yang salah dalam tindak perbuatan manusia. Sebab, benar salahnya perbuatan manusia berhubungan dengan prinsip-prinsip yang mendasari nilai-nilai hubungan antar manusia.
- b. Etika berusaha untuk menemukan prinsip-prinsip yang paling tepat dalam bersikap. Prinsip-prinsip tersebut dibutuhkan untuk membuat hidup manusia menjadi sejahtera secara keseluruhan.
- c. Nilai-nilai moral dikembangkan dengan maksud untuk memungkinkan adanya kehendak bebas. Nilai-nilai tersebut juga terwujud secara nyata di dalam setiap kontak antar individu. Disamping itu juga terwujud dalam pelaksanaan kewajiban dan kesadaran masing-masing individu sehingga norma-norma moral yang berlaku selalu mendapatkan perhatian dan pembahasan dalam segala situasi yang melingkari hidup manusia.
- d. Etika mencari dan berusaha menunjukkan nilai-nilai kehidupan yang benar secara manusiawi kepada setiap orang.

Etika sebagai ilmu cabang filsafat moral tentu mempunyai kebenaran-kebenaran yang validitasnya tidak perlu dibuktikan oleh ilmu pengetahuan yang bersangkutan, melainkan sebagai sesuatu yang diandaikan. Kebenaran-kebenaran itu disebut dengan istilah postulat. Ada tiga postulat atau kebenaran filosofis yang menopang segala sistem etika, yaitu:⁵²

⁵⁰ *Ibid.*,

⁵¹ E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 2012, hlm. 11-13.

⁵² *Ibid.*, hlm. 13-14.

a. Keberadaan Tuhan

Jika Tuhan tidak ada, maka tidak ada kebaikan tertinggi. Selain sebagai pencipta umat manusia, ia juga menjadi tujuan akhir hidup dan perjuangan manusia. Tanpa Tuhan sebagai pemberi hukum mutlak dan hakim agung, tidak akan ada hukum moral yang dapat menuntun dan menentukan apa yang harus kita lakukan. Oleh karenanya, tidak ada pula keharusan dan tidak ada etika.

b. Kebebasan Kehendak

Jika kehendak manusia tidak bebas, manusia tidak dapat memilih antara yang benar dan yang tidak benar, ia juga tidak dapat mengarahkan alur kehidupannya sendiri. Semua perbuatan satu-satunya yang mungkin untuk dilakukan. Tidak ada perbuatan yang dianggap salah bila perbuatan itu memang di luar kemampuan manusia untuk menghindarinya.

c. Keabadian Jiwa

Jika jiwa manusia tidak merupakan roh yang hidup sesudah kehidupan manusia sekarang ini, tidak akan ada motivasi yang memadai untuk melakukan tindakan yang benar dan menghindari yang tidak benar, mengingat bahwa tindak keutamaan sering tidak mendapatkan imbalan yang setimpal dan kecurangan tidak dihukum sebagai mana mestinya di dunia ini.

Dari kebenaran-kebenaran atau postulat-postulat etika disebutkan oleh Franz Magnis Suseno, fungsi utama dari etika yaitu untuk membantu kita mencari orientasi kritis dalam berhadapan dengan moralitas yang membingungkan. Disini terlihat bahwa etika adalah pemikiran sistematis tentang moralitas, dan yang dihasilkannya secara langsung bukan kebaikan melainkan suatu pengertian yang lebih mendasar dan kritis.⁵³

Etika yang sebagaimana sudah dijelaskan di atas sangat berhubungan dengan yang namanya sebuah pekerjaan, yang pada hakikatnya merupakan salah satu kewajiban dasar setiap manusia. Dengan

⁵³ C.S.T Kansil dan Christine T. Kansil, *Pokok-Pokok Etika Profesi Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1995, hlm. 2.

bekerja manusia dapat memenuhi segala sesuatu yang ia inginkan dan memperoleh apa yang menjadi haknya sendiri. Memiliki sebuah pekerjaan, manusia dapat dan berkewajiban melayani sesamanya. Kerja merupakan kegiatan manusia yang dilakukan dengan penuh kesadaran dan ketekunan serta mempunyai tujuan atau cita-cita tertentu.

Hakikat kerja juga menuntut manusia supaya memilih profesinya atau keahliannya secara bertanggung jawab dan untuk itu manusia juga dituntut untuk mempersiapkan diri sepenuh-penuhnya. Pilihan yang dapat dipertanggungjawabkan atas sebuah profesi juga memerlukan berkat dan kemampuan dan untuk pilihan ini manusia mempersiapkan diri sepenuh-penuhnya. Kelalaian terhadap tuntutan sebuah profesi mempunyai dampak baik terhadap diri sendiri, sesama manusia, maupun terhadap Tuhan. Disamping itu, pelaksanaan sebuah profesi juga menuntut manusia untuk mempersiapkan diri dalam hal kejujuran, kesadaran, keuletan dan ketekunan.

Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan pengertian mengenai profesi. Profesi adalah bidang pekerjaan yang dilandasi pendidikan keahlian (keterampilan, kejuruan, dan sebagainya) tertentu.⁵⁴ Sebuah profesi terdiri dari kelompok terbatas dari orang-orang yang memiliki keahlian khusus dan dengan keahlian itu mereka dapat berfungsi di dalam masyarakat dengan lebih baik bila dibandingkan dengan warga masyarakat

⁵⁴ Supriadi, *Etika dan Tanggung Jawab Profesi Hukum Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 16.

lain pada umumnya. Atau dalam pengertian yang lainnya, sebuah profesi adalah sebuah sebutan atau jabatan dimana orang yang menyandanginya mempunyai pengetahuan khusus yang diperolehnya melalui training atau pengalaman lain, atau bahkan diperoleh dari keduanya, sehingga penyandang profesi dapat membimbing atau memberi nasihat/saran atau juga melayani orang lain dalam bidangnya sendiri.⁵⁵

Sejalan dengan pengertian profesi yang terdapat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, bahwa profesi adalah pekerjaan yang dilandasi dengan pendidikan keahlian khusus sebagai mata pencarian. Sementara itu menurut Komaruddin, profesi ialah suatu jenis pekerjaan yang karena sifatnya menuntut pengetahuan yang tinggi, khusus dan latihan yang istimewa. Kemudian menurut Liliana Tedjosaputra, agar suatu lapangan kerja dapat dikategorikan sebagai profesi, diperlukan:⁵⁶

- a. Pengetahuan (*Knowledge*);
- b. Penerapan Keahlian (*Competence of Application*);
- c. Tanggung Jawab Sosial (*Social Responsibility*);
- d. *Self Control*;
- e. Pengakuan Oleh Masyarakat (*Social Sanction*).

Dr. James J. Spillane SJ mengemukakan, ada 10 ciri khas dari suatu profesi yaitu:⁵⁷

⁵⁵ E. Sumaryono, *Op.cit*, hlm. 32-33.

⁵⁶ Supriyadi, *Op.cit*, hlm. 16.

⁵⁷ Suhrawardi K. Lubis, *Op.cit*, hlm. 12.

- a. Suatu bidang yang terorganisir dari jenis intelektual yang terus menerus dan berkembang dan diperluas;
- b. Suatu teknik intelektual;
- c. Penerapan praktis dari teknis intelektual pada urusan praktis;
- d. Suatu periode panjang untuk pelatihan dan sertifikasi;
- e. Beberapa standar dan pernyataan tentang etika yang dapat diselenggarakan;
- f. Kemampuan memberi kepemimpinan pada profesi sendiri;
- g. Asosiasi dari anggota-anggota profesi yang menjadi suatu kelompok yang akrab dengan kualitas komunikasi yang tinggi antar anggota;
- h. Pengakuan sebagai profesi;
- i. Perhatian yang profesional terhadap penggunaan yang bertanggung jawab dari pekerjaan profesi;
- j. Hubungan erat dengan profesi lain.

Sementara itu, Frans Magnis Suseno mengatakan bahwa profesi itu harus dibedakan dalam dua jenis, yaitu profesi pada umumnya dan profesi luhur. Dalam profesi pada umumnya paling tidak terdapat dua prinsip yang wajib ditegakkan, yaitu: (1) prinsip agar menjalankan profesinya secara bertanggung jawab, dan (2) hormat terhadap hak-hak orang lain. Kemudian dalam profesi yang luhur (*officium nobile*), motivasi utamanya bukan untuk memperoleh nafkah dari pekerjaan yang dilakukannya, disamping itu juga terdapat dua prinsip yang penting, yaitu: (1) mendahulukan kepentingan orang yang dibantu, dan (2) mengabdikan pada tuntutan luhur profesi. Untuk melaksanakan profesi yang luhur secara baik, dituntut moralitas yang tinggi adalah (1) berani berbuat dengan tekad untuk bertindak sesuai dengan tuntutan profesi; (2) sadar akan kewajibannya; (3) memiliki idealisme yang tinggi.⁵⁸

⁵⁸ Supriyadi, *Op.cit*, hlm. 18-19.

Orang yang menyanggah suatu profesi tertentu disebut seorang yang profesional. Meskipun kriteria untuk menentukan siapa yang memenuhi syarat sebagai seseorang yang profesional amat beragam, E. Sumaryono misalnya menyatakan ada beberapa ciri khusus yang terdapat dalam pandangan umum tentang profesi, yaitu:⁵⁹

- a. Persiapan atau training khusus;
- b. Keanggotaannya bersifat permanen, tegas dan berbeda dari keanggotaan lain;
- c. Akseptabilitas sebagai motif pelayanan.

Menurut Brandies untuk dapat disebut sebagai profesi, maka pekerjaan itu sendiri harus mencerminkan adanya dukungan berupa:⁶⁰

- a. Ciri-ciri pengetahuan;
- b. Diabdikan untuk kepentingan orang lain;
- c. Keberhasilan tersebut bukan didasarkan pada keuntungan finansial;
- d. Didukung oleh adanya organisasi profesi;
- e. Menentukan adanya standar kualifikasi profesi.

Mencermati rumusan profesi di atas, jika ditelaah akan tampak kriteria minimal sebuah pekerjaan dapat disebut sebagai profesi. Diantara kriteria tersebut adalah sebagaimana yang diuraikan di bawah ini:⁶¹

⁵⁹ I Gede A.B Wiranata, *Dasar-Dasar Etika dan Moralitas (Pengantar Kajian Etika Profesi Hukum)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hlm. 246.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 247-249.

1. Bersifat Khusus
Makna kekhususan atau spesialisasi dalam konteks profesi menuntut seorang profesional harus berkonsentrasi pada bidang profesinya. Oleh karena itu sangat tidak mungkin seorang profesional memiliki perangkapan berbagai pekerjaan lain di luar bidang profesinya.
2. Keahlian dan Keterampilan
Sebuah profesi dilatarbelakangi oleh suatu keahlian dan keterampilan yang diperoleh melalui pendidikan dan pelatihan secara khusus. Dalam kelompok keahlian dan keterampilan termuat suatu standar kualifikasi, baik berdasarkan ketentuan pemerintah maupun standar khusus sebagai profesi.
3. Tetap atau Terus-Menerus
Sebuah profesi melakukan aktivitas kerjanya tidak berubah-ubah, terus-menerus, dan berlangsung untuk jangka waktu yang lam sampai pensiun, bahkan hingga berakhir masa kerja profesi dari yang bersangkutan.
4. Mengutamakan Pelayanan
Sebuah profesi harus mendahulukan unsur pelayanan kepada masyarakat atau berbagai kelompok di luar anggota kelompok profesinya. Unsur pelayanan didahulukan meskipun ada unsur lain, pelayanan yang maksimal hanya dapat diberikan kalau seseorang memiliki keahlian dan keterampilan.
5. Tanggung Jawab
Profesi menuntut adanya pelaksanaan kerja atas dasar tanggung jawab. Tuntutan tanggung jawab profesi harus dapat dilakukan terhadap:
 - a. Diri sendiri
Sebagai bagian dari kehidupannya, seorang profesional melaksanakan kerja berdasarkan pada hati nurani, integritas, moral, intelektual, dan profesional.
 - b. Masyarakat
Setiap *person* yang datang dan membutuhkan pelayanan profesi kepadanya harus diperlakukan sama dan adil.
 - c. Kuasa Adikodrati
Seorang profesional dalam puncak pertanggungjawabannya harus dapat dikembalikan pada hakikat kuasa adikodrati, yaitu Sang Pencipta Tuhan Yang Maha Esa.
6. Organisasi Profesi
Organisasi profesi merupakan wadah pengembangan dan tempat berhimpunnya para profesional, termasuk menyelesaikan aneka ragam permasalahan profesi.

Penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa profesi adalah suatu *moral community* yang di dalamnya terdapat cita-cita dan nilai-nilai bersama. Terbentuknya suatu profesi selain atas dasar cita-cita dan nilai bersama juga disatukan karena latar belakang pendidikan yang sama dan secara bersama-sama pula memiliki keahlian yang tertutup bagi orang lain. Dengan demikian profesi menjadi suatu kelompok yang mempunyai kekuasaan sendiri dan karena itu mempunyai tanggung jawab khusus.

Jika diadakan penelusuran sejarah, maka akan dapat dijumpai bahwa etika telah dimulai oleh Aristoteles, hal ini dapat dibuktikan dengan bukunya yang berjudul *Ethika Nicomacheia*. Dalam buku ini Aristoteles menguraikan bagaimana tata pergaulan, dan penghargaan seseorang manusia kepada manusia lainnya, yang tidak didasarkan kepada egoisme atau kepentingan individu, akan tetapi didasarkan atas hal-hal yang bersifat altruistis yaitu memperhatikan orang lain. Demikian juga halnya kehidupan bermasyarakat, untuk hal ini Aristoteles mengistilahkannya dengan manusia itu *zoon politicon*.⁶²

Etika dimasukkan ke dalam disiplin pendidikan hukum disebabkan belakangan ini terlihat adanya gejala penurunan etika di kalangan bidang profesi apapun. Hubungan etika dengan profesi, bahwa etika profesi adalah sebagai sikap hidup, yang mana berupa kesediaan untuk memberikan pelayanan masyarakat dengan keterlibatan penuh dan keahlian sebagai pelayanan dalam rangka melaksanakan tugas yang berupa

⁶² Suhrawardi K. Lubis, *Op.cit*, hlm. 6.

kewajiban terhadap masyarakat yang membutuhkan pelayanan hukum dengan disertai refleksi yang seksama, dan oleh karena itulah di dalam melaksanakan profesi terdapat kaidah-kaidah pokok berupa etika profesi yaitu sebagai berikut:⁶³

- a. Profesi harus dipandang sebagai suatu pelayanan karena itu, dalam pengambilan keputusan yang diutamakan adalah kepentingan klien dan kepentingan umum, bukan kepentingan diri sendiri.
- b. Pelayanan profesional dalam mendahulukan kepentingan klien mengacu kepada kepentingan atau nilai-nilai luhur sebagai norma kritik yang memotivasi sikap dan tindakan.
- c. Pengembangan profesi harus selalu berorientasi pada masyarakat sebagai keseluruhan.
- d. Agar persaingan dalam pelayanan berlangsung secara sehat sehingga dapat menjamin mutu dan peningkatan mutu pengembangan profesi.

Menyangkut etika profesi Arif Sidharta mengungkapkan bahwa etika profesi adalah sikap etis sebagai bagian integral dari sikap hidup dalam menjalani kehidupan sebagai pengembangan profesi. Hanya pengembangan profesi yang bersangkutan sendiri yang dapat atau yang paling mengetahui tentang apakah perilakunya dalam mengembangkan profesi memenuhi tuntutan etika profesinya atau tidak. Disamping itu pengembangan profesi selalu dihadapkan dengan situasi yang menimbulkan masalah pelik untuk menentukan perilaku apa yang memenuhi tuntutan etika profesi.⁶⁴

Kenyataan yang dikemukakan tadi menunjukkan bahwa kalangan pengembangan profesi itu sendiri membutuhkan adanya pedoman objektif

⁶³ *Ibid.*, hlm. 6-7.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 8.

yang konkret bagi perilaku profesinya. Karena itu dari dalam lingkungan para pengemban profesi itu sendiri dimunculkanlah seperangkat kaidah perilaku sebagai pedoman yang harus dipatuhi dalam mengemban profesi. Perangkat kaidah itu disebut dengan kode etik profesi, yang dapat tertulis maupun tidak tertulis yang diterapkan secara formal oleh organisasi profesi yang bersangkutan, dan di lain pihak untuk melindungi klien atau warga masyarakat dari penyalahgunaan keahlian dan otoritas profesional.

Dari uraian di atas terlihat eratnya hubungan antara etika dengan profesi, sebab dengan etika inilah para profesional dapat melaksanakan tugas profesinya dengan baik untuk menciptakan penghormatan terhadap martabat manusia yang pada akhirnya akan melahirkan keadilan di tengah-tengah masyarakat. Ketertiban dan kedamaian yang berkeadilan adalah merupakan kebutuhan pokok manusia, baik dalam kehidupan bermasyarakat maupun dalam kehidupan bernegara, sebab dengan situasi ketertiban yang berkeadilanlah, manusia dapat melaksanakan aktivitas pemenuhan hidupnya.

Keadilan adalah nilai dan keutamaan yang paling luhur, dan merupakan unsur penting dari martabat dan harkat manusia. Penyelenggaraan penegakan keadilan dan perdamaian yang berkeadilan dalam kehidupan bermasyarakat adalah sebagai kebutuhan pokok, agar kehidupan bermasyarakat tetap bermanfaat, sesuai dengan fungsinya masyarakat itu sendiri, dan inilah yang harus di upayakan oleh pengemban

para profesi. Oleh karenanya seorang pengemban profesi dalam menjalankan fungsinya harus selalu mengacu pada tujuan hukum untuk memberikan pengayoman kepada setiap manusia dengan mewujudkan ketertiban yang berkeadilan, yang bertumpu pada penghormatan martabat manusia.

C. Teori Lembaga Perwakilan

Walaupun Rousseau, menginginkan tetap berlangsungnya demokrasi langsung seperti pada zaman Yunani Kuno, tetapi karena luasnya wilayah suatu negara, bertambahnya jumlah penduduk dan bertambah rumitnya masalah-masalah kenegaraan maka keinginan Rousseau tersebut tidak mungkin dapat terealisasikan, maka muncullah sebagai gantinya demokrasi tidak langsung melalui lembaga-lembaga perwakilan, yang sebutannya dan juga jenisnya tidak sama di semua negara, dan sering disebut Parlemen, atau kadang-kadang disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat.⁶⁵

Parlemen lahir bukan karena ide demokrasi itu sendiri tetapi sebagai suatu kelicikan dari sistem feodal. Bangunannya dapat kita konstruksikan pada Parlemen Inggris sebagai parlemen yang tertua di dunia, pada abad pertengahan yang berkuasa di Inggris adalah *monarchi feodal*. Sistem *monarchi feodal* ini memberikan kekuasaan pada feodal-feodal untuk menguasai tanah dan orang-orang di wilayahnya. Feodal-feodal ini bergelar *Lord*. Kalau raja menginginkan tambahan pajak dan

⁶⁵ Abu Daud Busrah, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm. 143-144.

tentara, biasanya wakil-wakil raja menjumpai para *Lord* ini dan menjelaskan keinginan raja tersebut. Tetapi kemudian raja menganggap lebih baik *Lord-Lord* ini yang dipanggil ke pusat kerajaan. Lambat laun raja membentuk suatu badan yang terdiri dari *Lord-Lord* dan ditambah dengan Pendeta-Pendeta, kemudian badan tersebut menjadi tempat raja meminta nasehat terutama dalam memungut pajak.⁶⁶

Tugas lembaga ini bertambah secara evolusi dan kemudian menjadi suatu badan yang permanen yang disebut "*Curia Regis*" dan kemudian menjadi *House of Lord*. Tetapi kemudian melihat kekuasaan lembaga ini yang makin besar, raja ingin mengurangi hak-hak mereka, maka timbullah sengketa antara raja dengan kaum ningrat ini. Karena kaum ningrat ini dibantu oleh rakyat dan kaum tengah (*bourgeois*) akhirnya raja mengalah dan mulailah dibatasi hak-hak raja oleh *House of Lord*. Kemudian muncul pula lembaga dari golongan menengah dan rakyat ini yang disebut *magnum consilium* dan karena mereka adalah orang kebanyakan maka lembaga ini disebut *House of Commons*. Kemudian kedua lembaga tersebut yaitu *House of Lords* dan *House of Commons* disebut *Parliamentum* atau Parlemen yang kemudian dianggap sebagai lembaga perwakilan pertama dari pengertian modern.⁶⁷

Nama lain yang sering dipakai untuk mencerminkan lembaga perwakilan ialah *Assembly* yang mengutamakan unsur "berkumpul" (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Sebutan lain yang

⁶⁶ Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1987, hlm. 79-80.

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 80.

mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *People's Representative Body* atau Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi apapun perbedaan dalam namanya dapat dipastikan bahwa badan ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat. Menurut teori yang berlaku, rakyatlah yang berdaulat, rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu "kehendak". Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan ini merupakan suara yang *authentic* dari *general will* itu. Karena itu keputusan-keputusannya, baik yang bersifat kebijakan maupun undang-undang, mengikat seluruh masyarakat.⁶⁸

Lembaga perwakilan yang disebut dengan parlemen pada umumnya mempunyai tiga fungsi yaitu:⁶⁹

- a. Fungsi perundang-undangan;
- b. Fungsi pengawasan;
- c. Sarana pendidikan politik.

Kebanyakan dari parlemen yang kita jumpai saat ini terdiri dari dua kamar (majelis). Penamaan dan pembentukannya tergantung dari bentuk serta bangunannya. Kalau bentuk negara itu kerajaan maka umumnya majelis terdiri dari majelis tinggi dan majelis rendah. Keanggotaan majelis tinggi biasanya turun temurun atau penunjukkan dan majelis rendah keanggotaannya berdasarkan pada pemilihan umum. Contoh Inggris

⁶⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 315.

⁶⁹ Abu Daud Busroh, *Op.cit*, hlm. 151.

majelis tingginya disebut dengan *House of Lords* dan majelis rendahnya disebut dengan *House of Commons*.⁷⁰

Kalau bentuk negara dan bangunannya adalah Federal majelisnya terdiri dari senat dan DPR. Parlemen Amerika (kongres) terdiri dari senat dan DPR yang pembentukan kedua majelisnya dilakukan melalui pemilihan umum. Senat mewakili negara-negara bagian dan DPR adalah perwakilan rakyat biasa tanpa melihat negara-negara bagiannya, jadi mewakili rakyat sesungguhnya. Di Indonesia sendiri yang bentuk negara dan bangunannya adalah Republik maka lembaga perwakilannya ada tiga macam yaitu:⁷¹

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- c. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang terdiri dari dua tingkat yaitu DPRD Tingkat Provinsi dan DPRD tingkat Kabupaten/Kota.

Lebih lanjut mengenai lembaga perwakilan yang disebut dengan DPR, yang meliputi DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota berfungsi sebagai lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Pada permulaannya berdiri pada tanggal 18 Mei 1918 yang pada saat itu disebut dengan *Volksraad* (Dewan Rakyat). Pembentukan lembaga ini dimulai dari diawalinya pembentukan Dewan Kabupaten dan Haminte Kota dimana setiap 500 orang Indonesia berhak memilih “wali pemilih”

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 152.

⁷¹ *Ibid.*

yang disebut “*keesman*”. Wali pemilih inilah yang berhak memilih sebagian anggota Dewan Kabupaten dan Haminte Kota. Sebagian lain anggota Dewan Kabupaten diangkat oleh Gubernur atas usul Bupati. Dewan yang semacam ini dibentuk pula pada tingkat provinsi yang diberi nama Dewan Provinsi. Keanggotaannya sebagian dipilih oleh Haminte Kota dan Dewan Kabupaten di wilayah provinsi yang bersangkutan. Keanggotaannya sebagian besar dari bangsa Belanda yang diangkat oleh Gubernur Jendral.⁷²

Volksraad juga merupakan hasil dari partisipasi organisasi sosial politik Indonesia hanya 4 orang dari 39 anggota yang ada, ketuanya merupakan orang Belanda yang ditunjuk oleh Hindia Belanda yakni Dr. Y. C. Koningberber. Pada tahun 1931 keanggotaan dari sosial politik Indonesia meningkat menjadi 30 orang sedang keanggotaan keseluruhannya adalah 61 orang. Fungsi Volksraad ini adalah merupakan badan penasihat belaka pada pemerintah Hindia Belanda, sehingga hanya berhak mengajukan usul-usul kepada pemerintah. Badan-badan ini mempunyai hak-hak yaitu petisi dan hak bertanya.⁷³

Pada masa penjajahan jepang yakni tepat pada tahun 1943 hingga berakhirnya masa kekuasaan jepang, dibentuklah lembaga perwakilan oleh pemerintahan jepang dengan nama “*Tyus Sangiin*” di tingkat pusat selain dibentuk dewan penasihat daerah. Keanggotaan dewan ini diangkat oleh

⁷² Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm. 144-145.

⁷³ Bintan R. Saragih, *Op.cit*, hlm. 114.

pimpinan balada tentara jepang dan terdiri dari kalangan terkemuka penduduk Indonesia dan dari pihak militer jepang. Kedudukan dewan ini serupa dengan lembaga legislatif, namun dalam prakteknya penyelenggaraan fungsinya jauh dari harapan sebagaimana seharusnya fungsi lembaga legislatif, atau Volksraad maupun Dewan Perwakilan Rakyat dewasa ini.⁷⁴

Lembaga perwakilan atau yang biasa disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat yang juga meliputi daerah provinsi maupun kabupaten/kota pada masa Indonesia merdeka mengalami pertumbuhan sesuai dengan kondisi keberlakuan konstitusi yang berlaku dari saat awal Indonesia merdeka hingga dewasa ini. Kemudian ketika membicarakan mengenai lembaga perwakilan rakyat dan sejarahnya, kita tentu tak luput pula dengan kata “perwakilan”. Dalam perspektif Hukum Tata Negara, terdapat sejumlah pakar yang menyampaikan pendapat ataupun pandangannya tentang perwakilan.

Logeman misalnya, menyebutkan bahwa lembaga perwakilan rakyat dan para pemilih merupakan jabatan. Lembaga perwakilan merupakan jabatan yang bersifat ganda atau jamak (*samengetsteldeambt*).⁷⁵ Logeman menggunakan kata perwakilan dalam arti hukum perdata, yakni orang yang menduduki atau mengemban suatu jabatan adalah perwakilan dari jabatan itu. Tidak ada uraiannya hubungan

⁷⁴ Farid Ali, *Op.cit*, hlm. 145.

⁷⁵ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 (Sistem Perwakilan Di Indonesia dan Masa Depan MPR RI)*, Fokus Media, Jakarta, 2009, hlm. 53.

antara wakil dan yang diwakili. Bagi Logeman, para pemilih dalam pemilihan memilih para wakil rakyat, dan kemudian para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat. Dengan demikian hubungan antar pemilih dengan wakilnya seolah-olah hanya pada waktu pemilihan umum saja.⁷⁶

Arbi Sanit mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan antara kedua belah pihak, yaitu wakil dengan terwakili dimana wakil yang memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili.⁷⁷ Lebih lanjut Sanit mengatakan perwakilan dalam pengertian bahwa seseorang ataupun sekelompok orang yang berwenang menyatakan sikap itu atau melakukan tindakan yang baik yang diperuntukkan bagi, maupun yang mengatasnamakan pihak lain. Artinya yang menjadi fokus perhatian dalam hal perwakilan disini adalah hal-hal yang ada kaitannya dengan aspirasi politik.

Kata “perwakilan” (*representation*) adalah konsep seorang atau suatu kelompok mempunyai kewajiban atau kemampuan untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Dewasa ini lembaga perwakilan, pada umumnya melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*).⁷⁸ Perwakilan politik bagi beberapa kalangan dirasakan sebagai pengabaian terhadap

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 53-54.

⁷⁷ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1985, hlm. 43.

⁷⁸ Abdy Yuhana, *Op.cit*, hlm. 54.

kepentingan-kepentingan dan kekuatan-kekuatan lain yang ada di dalam masyarakat.

Konsep lain adalah perwakilan dirumuskan sebagai satu konsep yang menunjukkan hubungan antara dua orang atau lebih, yaitu antara wakil dan orang yang diwakili (perwakilan), dimana wakil mempunyai sejumlah wewenang yang diperolehnya melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya.⁷⁹

Menurut I Gede Pantja Astawa, sering timbul persoalan yang merupakan problematik lain dalam teori perwakilan dengan sendirinya harus tunduk pada kehendak dari kelompok yang mengutusinya. Sebaliknya, jika seorang wakil, maka ia haruslah dapat memutuskannya sendiri pertimbangan-pertimbangan penting yang dapat menimbulkan akibat-akibat tertentu bagi mereka yang mewakilinya.⁸⁰

Ada dua teori klasik tentang hakekat hubungan wakil dengan terwakili yang terkenal, yaitu teori mandat dan teori kebebasan. Dalam teori mandat, wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik. Bagi terwakili teori ini menguntungkan karena wakil dengan terwakili dapat mengakibatkan menurunnya reputasi wakil. Sedangkan dalam teori kebebasan, wakil dapat bertindak tanpa bergantung atau terikat secara ketat oleh terwakili menurut teori ini. Si wakil adalah orang-orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga wakil

⁷⁹ Miriam Budiarjo dan Ibrahim Ambong, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Rajawali Press, AIPI, Jakarta, 1993, hlm. 75.

⁸⁰ Abdy Yuhana, *Op.cit*, hlm. 55.

dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat.⁸¹

Dalam hubungan wakil dan yang diwakili ini, adanya empat tipe hubungan yang bisa terjadi.⁸²

- a. Wakil sebagai wakil, dalam tipe ini wakil bertindak bebas menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan pihak yang diwakilinya.
- b. Wakil sebagai utusan, dalam tipe ini wakil bertindak sebagai utusan dari pihak yang diwakili, sesuai dengan *mandate* yang diberikannya.
- c. Wakil sebagai *politico*, dalam tipe ini wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali, dan ada kalanya bertindak sebagai utusan. Tindakan wakil akan mengikuti keperluan atau masalah yang dihadapi.
- d. Wakil sebagai partisan, dalam tipe ini wakil bertindak sesuai dengan program partai atau organisasinya. Wakil akan lepas hubungannya dengan pemilih begitu proses pemilihan selesai wakil hanya terikat kepada partai atau organisasinya yang mencalonkannya.

Kalau dilihat dari perspektif keterikatan antara yang mewakili dan diwakili maka tipe wakil utusan yang paling tepat digunakan adalah perwakilan politik. Sedangkan tipe wakil partisan adalah yang paling tidak tepat karena kesetiaan lebih dititikberatkan pada organisasi dibandingkan dengan rakyat.

Dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat adanya lembaga perwakilan rakyat merupakan keharusan. Gagasan awal terbentuknya lembaga perwakilan rakyat adalah ketika tidak dimungkinkannya pengambilan keputusan yang berkaitan dengan

⁸¹ Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 2.

⁸² Abdy Yuhana, *Op.cit*, hlm. 55-56.

persoalan rakyat dalam sebuah negara yang mempunyai jumlah penduduk banyak dan letak geografis negara yang luas, sehingga muncul pemikiran pemikiran agar diwakilkan kepada sejumlah orang melalui lembaga yang dibentuk lalu disebutlah lembaga tersebut sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Dalam sistem pemerintahan demokratis yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan, keberadaan lembaga perwakilan rakyat dipandang sebagai suatu keniscayaan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan ini. Keberadaan lembaga perwakilan rakyat dalam Negara demokrasi adalah salah satu pilar yang sangat pokok, karena lembaga ini berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat dan sebagai wahana dan sarana untuk mengagregasi dan mengartikulasikan rakyat.

Mengenai masalah perwakilan (representasi), biasanya ada dua kategori yang sangat dibedakan. Kategori pertama adalah perwakilan politik (*political representation*) dan perwakilan fungsional (*functional representation*). Kategori kedua menyangkut peran anggota parlemen sebagai *trustee*, dan perannya sebagai pengemban “mandat”. Perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Dewasa ini anggota badan

legislatif pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*).⁸³

Sekalipun asas perwakilan politik telah menjadi sangat umum, tetapi ada beberapa kalangan yang merasa bahwa partai politik dan perwakilan yang berdasarkan kesatuan-kesatuan politik semata-mata, mengabaikan berbagai kepentingan dan kekuatan lain yang ada di dalam masyarakat terutama di bidang ekonomi. Disamping itu bahwa asas perwakilan politik diragukan kewajarannya dan perlu diganti atau sekurang-kurangnya dilengkapi dengan asas perwakilan fungsional (*functional or occupational representation*). Dianggap bahwa kebanyakan negara-negara modern dikuasai oleh bermacam-macam kepentingan terutama di bidang ekonomi, yang dalam sistem perwakilan politik kurang diperhatikan dan tidak dilibatkan dalam proses politik.⁸⁴

Secara fungsional, perwakilan (politik) yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan tidaklah terpisah dengan lembaga perwakilan sebagai suatu lembaga yang dibangun dengan fungsi merealisasikan kekuasaan rakyat ke dalam bentuk suatu aspek lembaga dan proses pemerintahan. Dalam pengertian perwakilan (politik) tercakup pengertian “lembaga perwakilan dan proses perwakilan”. Lembaga perwakilan merupakan wadah terhimpunnya para wakil rakyat, sedangkan proses perwakilan adalah interaksi antara wakil rakyat dengan rakyat termasuk di dalamnya

⁸³ Miriam Budiarjo, *Op.cit*, hlm. 317.

⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 317-318.

adalah proses pembentukan lembaga/badan perwakilan rakyat. Perwakilan itulah demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan dilaksanakan.⁸⁵

Lembaga perwakilan rakyat, seperti yang tersebut dalam kepustakaan mempunyai dua padanan terminologi yang berbeda, yaitu parlemen (*parliament*) atau legislatif (*legislative*). Kedua terminologi itu sebetulnya mempunyai konotasi yang sama, yaitu sebagai tempat para wakil rakyat yang menyampaikan aspirasi dan kehendak rakyat. Perbedaannya hanya terletak pada pemakaian terminologinya yang digandengkan dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh sebuah negara.⁸⁶ Negara yang menganut sistem pemerintahannya parlementer lembaga perwakilan rakyatnya disebut dengan parlemen sedangkan Negara yang sistem pemerintahannya presidensiil disebut dengan legislatif.

Menurut I Gde Pantja Astawa, perbincangan teoritik mengenai sistem perwakilan, pada esensinya bicara tentang struktur organisasi yang ada di lembaga perwakilan rakyat. Untuk itu dikenal sistem perwakilan satu kamar (*Unicameral*), dua kamar (*Bicameral*), dan tiga kamar (*Tricameral*), meskipun sistem yang terakhir ini nyaris tidak lagi dijumpai sekarang. Berikut ini akan dijelaskan masing-masing sistem tersebut:⁸⁷

⁸⁵ I Gde Pantja Astawa, *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945*, UNPAD Bandung, 2000, hlm. 67.

⁸⁶ Abdy Yuhana, *Op.cit*, hlm. 57.

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 58-65.

1. Sistem *Unicameral*

Dalam struktur lembaga perwakilan rakyat tipe *unicameral* atau satu kamar ini tidak mengenal dua lembaga yang terpisah seperti adanya DPR dan Senat, ataupun majelis tinggi dan majelis rendah. Akan tetapi justru sistem *unicameral* inilah yang sesungguhnya lebih populer karena sebagian besar negara di dunia sekarang ini menganut sistem ini. Hal ini mengapa negara-negara kecil yang baru merdeka memilih untuk menggunakan sistem ini, karena berhubungan dengan sangat kecil kesulitan dalam memecahkan masalah keseimbangan kekuatan politik suatu negara. Dalam sistem ini fungsi dewan atau majelis legislatif itu terpusat pada satu lembaga legislatif tertinggi dalam struktur negara. Secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat.

2. Sistem *Bicameral*

Sistem ini pada umumnya dianut dan dilaksanakan di dalam negara-negara yang berbentuk federal atau yang pemerintahannya berbentuk kerajaan. Kemudian diikuti oleh negara-negara kesatuan misalnya republik. Mungkin ada dua alasan mengapa para penyusun konstitusi memilih sistem *bicameral*. Alasan pertama adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam bidang legislatif. Alasan kedua adalah untuk membentuk perwakilan untuk menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama. Secara khusus *bicameralism* ini telah dipergunakan untuk menjamin perwakilan yang memadai untuk daerah-daerah di dalam legislatif. Cara kerja lembaga legislatif jelas berkaitan dengan hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif.

3. Sistem *Tricameral*

Sistem perwakilan tiga kamar adalah suatu sistem dimana struktur organisasi yang ada di lembaga perwakilan rakyat, terdiri dari tiga badan ataupun kamar dengan fungsinya masing-masing. Dalam sistem tiga kamar, adalah struktur organisasi tiga lembaga ataupun kamar dengan fungsinya masing-masing, dan sama-sama memiliki fungsi yang setara. Dalam praktik sistem ini nyaris tidak ditemui. Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia bentuk lembaga perwakilan mengarah/mengindikasikan kepada bentuk *tricameralism*. Hal ini tampak adanya tiga bentuk lembaga perwakilan (DPR, DPD, dan MPR) yang masing-masing memiliki tugas, wewenang dan fungsinya masing-masing.

D. Teori Pengawasan

Sudah menjadi pendapat umum bahwa efektivitas pelaksanaan dari seluruh kegiatan dalam sebuah kelembagaan publik maupun kelembagaan privat, maka sangat dibutuhkan kehadiran pengawasan dalam rangka meningkatkan efisiensi dan profesionalisme pelaksanaan berbagai program kelembagaan sehingga dapat memberikan hasil sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya. Apabila suatu program kelembagaan tidak memberikan hasil sesuai dengan harapan sebelumnya, berarti ada 3 (tiga) macam bentuk kelembagaan: Pertama, kelemahan dari segi perencanaan yang tidak tepat sasaran yang hendak dituju. Kedua, pelaksanaan suatu kegiatan tidak ditangani oleh manusia yang memiliki pengetahuan dan keterampilan yang sesuai dengan jenis pekerjaan. Ketiga, adalah pengawasan yang dilakukan oleh manusia itu sendiri. Sehubungan dengan kelemahan-kelemahan yang dijumpai dalam kelembagaan yang sebenarnya sangat berpengaruh negative dalam perkembangan karena sasaran yang hendak dicapai selalu mengalami kegagalan.⁸⁸

Bersamaan dengan perkembangan konsep negara hukum modern (*modern rechtsstaat*) yang mengutamakan kepentingan seluruh rakyat, di Eropa Barat dikembangkan pula konsep negara kesejahteraan (*welfare staat*). Dalam konsep Negara kesejahteraan, tugas pemerintah sangat luas meliputi hampir seluruh aspek kehidupan warganya. Pemerintah berperan aktif dalam pergaulan sosial dan diberi tugas menyelenggarakan

⁸⁸ Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, PT Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 175.

kepentingan umum atau *service public*, atau menurut istilah *Lemaire* pemerintah disertai tugas *bestuurszorg*. Tugas *bestuurszorg* itu membawa konsekuensi bagi pemerintah dimana untuk dapat menjalankan tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum tersebut, pemerintah memerlukan kekuasaan besar dan kemerdekaan atau kebebasan bertindak yang disebut *freies ermessen* atau *pouvoir discretionaire*. Sesuai dengan sifat kekuasaan adalah selalu memiliki kecenderungan disalahgunakan, kekuasaan yang mutlak pasti disalahgunakan (*power tends to corrupts absolutely*). Karena itu perlu dilakukan pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan.⁸⁹

Kemerdekaan atau kebebasan bertindak (*freies ermessen* atau *pouvoir discretionaire*) memiliki potensi untuk disalahgunakan kearah perbuatan sewenang-wenang (*detournement de pouvair*), perbuatan menyalahgunakan kewenangan (*willekeur/a bus de droit*), melampaui wewenang (*ultravires*) tergelincir ke arah perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), yang bermuara kepada pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia. Oleh karena itu diperlukan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan guna memberikan perlindungan hukum baik bagi warga masyarakat maupun bagi badan/pejabat tata usaha negara itu sendiri.⁹⁰

Pengawasan itu sendiri dapat ditinjau dari berbagai segi, diantara lain segi ekonomi atau manajemen dan segi hukum. Dari segi manajemen, pengawasan diperlukan untuk menjamin agar suatu kegiatan organisasi

⁸⁹ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, FH UII Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 1.

⁹⁰ *Ibid.*, hlm 1-2.

berjalan sesuai dengan rencana (*planning*) sehingga tujuan organisasi tercapai. Disamping itu, pengawasan juga untuk menjaga agar fungsi pemerintahan berjalan dengan baik (*good governance*). Dari segi hukum, pengawasan diperlukan untuk menjamin agar pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan berjalan sesuai dengan norma hukum atau ketentuan peraturan perundang-undangan dan perlindungan ukum bagi rakyat atas sikap tindak badan/pejabat tata usaha negara dapat diupayakan.⁹¹

Fungsi pengawasan merupakan fungsi manajemen yang penting yaitu untuk menunjang kelancaran pelaksanaan program pembangunan nasional, sehingga diharapkan dengan pelaksanaan pengawasan yang efektif akan terwujud tujuan yang dikehendaki. Peranan pengawasan di dalam pelaksanaan pembangunan adalah untuk mendeteksi secara dini terhadap berbagai penyimpangan yang mungkin terjadi. Maka fungsi pengawasan sebagai salah satu peranan penting yang patut mendapat perhatian demi terselenggaranya pemerintahan yang bersih.⁹²

Pengawasan merupakan bagian penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Tanpa adanya fungsi kontrol, kekuasaan dalam sebuah negara akan berjalan sesuai kehendak dan interpretasi pemegang kekuasaan (*power maker*). Dalam kondisi demikian, aspirasi masyarakat sebagai pemegang kedaulatan relatif terabaikan. Untuk

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 2.

⁹² Muji Estiningsih, *Fungsi Pengawasan DPRD, (Tinjauan Kritis Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa)*, Universitas Atmajaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2005, hlm. 21.

meminimalisir penyimpangan yang dilakukan pemerintah, maka dalam menyelenggarakan pemerintahan perlu diawasi. Karena yang memiliki kedaulatan adalah rakyat (*social contract theory*).⁹³

Kata “pengawasan” berasal dari kata awas, berarti antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Sujanto mengemukakan pengertian pengawasan sebagai berikut:⁹⁴

“pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.”

Sondang P. Siagian menyatakan pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.⁹⁵

Menurut George Terry, yang dimaksud dengan pengawasan dititikberatkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana.⁹⁶

Pengertian pengawasan yang dikemukakan oleh Victor M. Situmorang, pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka

⁹³ *Ibid.*, hlm. 25.

⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 26.

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 176.

⁹⁶ Muji Estiningsih, *Op.cit*, hlm. 26

untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.⁹⁷

Menurut Henry Fayol, pada hakekatnya pengawasan adalah suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan pengawasan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan, yang akhirnya kesalahan-kesalahan itu dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan itu terulang kembali.⁹⁸

Dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut:⁹⁹

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawasan;
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat pengujian terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi;
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut;
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya;
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasa akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.

Apabila dicermati dari beberapa pendapat yang disampaikan oleh beberapa ahli dan melihat unsur-unsur di atas dapat ditangkap pengertian dasar mengenai pengawasan. **Pertama**, pengawasan ditujukan sebagai upaya pengelolaan untuk pencapaian hasil dari tujuan. **Kedua**, adanya

⁹⁷ Makmur, *Op.cit*, hlm. 176.

⁹⁸ Muji Estiningsih, *Op.cit*, hlm. 26

⁹⁹ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm. 38-39.

tolak ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan. **Ketiga**, adanya kegiatan mencocokkan antara hasil yang dicapai dengan tolak ukur yang ditetapkan. **Keempat**, mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukkan cara dan tujuan yang benar. **Kelima**, adanya tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolak ukur yang ditetapkan.¹⁰⁰

Pengawasan terhadap pemerintah dapat ditinjau dari berbagai segi yang dapat dirinci sebagai berikut:¹⁰¹

1. Pengawasan dari segi kedudukan badan/organ yang melakukan pengawasan. Dibedakan menjadi dua, yakni pengawasan bersifat internal dan pengawasan bersifat eksternal.
 - a. Pengawasan Internal, adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris atau structural merupakan bagian dari lingkungan pemerintah sendiri
 - b. Pengawasan Eksternal, adalah pengawasan yang dilakukan terhadap pemerintah oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris atau struktral berada di luar pemerintah.
2. Pengawasan dari segi waktu/saat dilaksanakan pengawasan. Dibedakan menjadi dua, yakni pengawasan yang bersifat preventif/*a-priori* dan pengawasan bersifat represif/*a-posteriori*.
 - a. Pengawasan Preventif atau Kontrol *A-Priori*, adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dilaksanakannya suatu tindakan dengan maksud agar tidak terjadi kekeliruan.
 - b. Pengawasan Represif atau Kontrol *A-Posteriori*, adalah pengawasan yang dilakukan setelah keluarnya suatu keputusan atau suatu tindakan/perbuatan pemerintah. Pengawasan demikian ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan koreksi terhadap suatu tindakan yang keliru dan sekaligus memulihkannya.
3. Pengawasan dari segi sifat. Dibedakan menjadi dua, yakni pengawasan yang bersifat *rechtmatigheid* dan pengawasan bersifat *doelmatigheid*.

¹⁰⁰ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, PT Alumni Bandung, 2004, hlm. 16-17.

¹⁰¹ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, PT Bhuana Ilmu Populer, Bandung, 1986, hlm. 25-27.

- a. Pengawasan *Rechtmatigheid* atau Segi Legalitas, adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara menilai atau menguji segi hukum (*rechtmatigheidstoetsing*) suatu perbuatan pemerintah, apakah perbuatan itu benar atau sah menurut hukum atautakah tidak.
- b. Pengawasan *Doelmatigheid* atau Kemanfaatan adalah pengawasan yang dilakukan dengan menitikberatkan pada segi kemanfaatan (*opportunity*).

Dalam hal pengawasan terhadap perbuatan alat administrasi negara, Prof. Muchsan membaginya menjadi dua:¹⁰²

1. Pengawasan yang bersifat preventif

Seperti yang dikatakan Logemann, bahwa negara adalah organisasi jabatan, sedangkan tugas, wewenang dan hak jabatan dijalankan oleh perorangan yang disebut aparat pemerintah, maka konklusinya perwujudan pemerintahan dapat dilihat dari aksi dan interaksi aparat pemerintahan itu sendiri. Dengan kata lain, baik tidaknya atau bersih tidaknya pengelolaan pemerintah akan dapat dilihat dari bersih tidaknya aksi serta interaksi para aparat pemerintah itu sendiri. Terdapat beberapa prinsip yang dapat digunakan oleh aparat pemerintah dalam menciptakan kaidah hukum yang konkret, yakni:

- a. Prinsip Keseimbangan (*The Principal of Proportionality*)

Prinsip ini mengandung suatu makna bahwa dalam melaksanakan fungsinya, dituntut untuk selalu berusaha memperhatikan antara kepentingan umum dengan kepentingan individu.

- b. Prinsip Kebijakan (*The Principal of Cleverness*)

Prinsip ini mengandung makna bahwa dalam melaksanakan tugasnya hendaknya berpandangan jauh ke depan. Artinya perbuatan pemerintahan diharapkan akan selalu sesuai dengan situasi dan kondisi, sehingga kepastian hukum ada dalam kehidupan masyarakat.

- c. Prinsip kesamaan dalam mengambil keputusan (*The Principal of Equality*)

Prinsip ini menghendaki agar dalam menggunakan wewenangnya, aparat pemerintah harus memandang bahwa semua orang adalah sama dimuka hukum (*equality before the law*). Hal ini sesuai dengan prinsip negara hukum, dimana di mata hukum semua pihak akan mendapatkan perlakuan yang sama, tidak ada

¹⁰² Muji Estiningsih, *Op.cit*, hlm. 24-26.

satupun yang mempunyai kekebalan serta keistimewaan terhadap hukum.

d. Prinsip Gotong Royong (*The Principal of Solidarity*)

Dalam prinsip ini terkandung suatu ajaran, bahwa merupakan suatu kewajiban bagi aparat pemerintah dalam menciptakan produk-produk hukum, hendaknya menghayati dan memperhatikan rasa keadilan, kesadaran hukum dan kebudayaan hukum yang hidup dalam masyarakat. (*legal awareness* dan *legal culture*).

2. Pengawasan yang bersifat represif

Menjadi suatu ketentuan dalam ilmu hukum, apabila terjadi sesuatu yang menggoyahkan tata hidup bermasyarakat, haruslah dilakukan tindakan terhadap pelaku perbuatan yang menyebabkan goyahnya tersebut, sehingga keseimbangan dapat dipulihkan. Ini berarti aparat pemerintah sebagai wakil dari Negara, harus diperiksa dan diadili, sampai seberapa jauh kebenaran dari perbuatannya serta kerugian yang ditimbulkan.

Pelaksanaan pengawasan terhadap pemerintah, dapat ditentukan oleh beberapa teori konsekuensi pengawasan yang berpeluang dapat menjelaskan penyebab keberhasilan dan kegagalan atau efektivitas suatu sistem pengawasan. **Pertama**, teori kekuatan yuridis. **Kedua**, teori tipe pengawasan. Dikenal dua tipe pengawasan yang paling menonjol yakni, (a) pengawasan represif, oleh A. Dunsire diartikan sebagai pengawasan yang menggunakan cara memaksa dan mengancam dengan sanksi untuk mencapai tujuannya, dan (b) pengawasan normatif, pengawasan ini oleh A. Etizoni dimaksudkan sebagai pengawasan yang menggunakan cara sinkronisasi pemahaman nilai-nilai dan tujuan. **Ketiga**, teori otoritas pengawasan, yang mencakup: (a) keabsahan (*legitimeit*), pengawasan dilakukan oleh badan yang diakui berwenang, (b) pengawasan dengan menggunakan suatu keahlian (*deskundigheid*), (c) pengawasan yang mendapat kepercayaan (*geloof*) dan (d) kesadaran hukum

(*rechtsbewustzijn*). **Keempat**, teori komunikasi, yaitu proses penyampaian dan penerimaan pesan atau lambang-lambang yang mengandung arti tertentu. Kelima, teori publisitas, yaitu mempublikasikan masalah kepada khalayak ramai yang dapat memberi pengaruh kepada tekanan publik akibat dari opini public (*public opinion*). **Keenam**, teori arogansi kekuasaan.¹⁰³

Berdasarkan dari teori-teori yang diatas, maka terdapat beberapa teknik-teknik dalam hal pengawasan, hal ini tentu saja diperlukan agar tata nilai kehidupan dapat terpelihara dengan baik dan benar serta dalam melaksanakan berbagai aktivitas pemerintah khususnya dapat mentaati tata nilai tersebut, yakni sebagai berikut.¹⁰⁴

- a. Teknik pemantauan dalam pengawasan;
- b. Teknik pemeriksaan dalam pengawasan;
- c. Teknik penilaian dalam pengawasan;
- d. Teknik wawancara dalam pengawasan;
- e. Teknik pengamatan dalam pengawasan;
- f. Teknik perhitungan dalam pengawasan;
- g. Teknik analisis dalam pengawasan;
- h. Teknik pelaporan dalam pengawasan;

Teknik pengawasan sebenarnya adalah suatu metode atau cara yang dapat digunakan dalam pengawasan sehingga penetapan suatu hasil pengawasan tidak menciptakan kesalahan atau kekeliruan yang memungkinkan merugikan terutama bagi pihak yang diawasi sangat

¹⁰³ Irfan Fachruddin, *Op.cit*, hlm. 90.

¹⁰⁴ Makmur, *Op.cit*, hlm. 193.

memungkinkan merusak nama baik yang bersangkutan di masyarakat umum.

Telah disebutkan, pengawasan dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan dengan baik, bukan untuk mencari-cari kesalahan. Disamping itu ada beberapa motif pengawasan menurut P. de Haan, yaitu:¹⁰⁵

- a. Motif untuk menjaga kebijaksanaan;
- b. Motif koordinasi;
- c. Motif menjaga kualitas;
- d. Motif keuangan;
- e. Motif untuk memberikan perlindungan hukum serta perlindungan kepentingan warga Negara.

Menurut Versteden, pengawasan ditujukan sebagai sarana untuk mengawasi pemerintah misalnya agar menjalankan tugasnya dengan baik dan dalam batas tertentu sesuai dengan kebijaksanaan yang diberikan. Disamping itu, pengawasan juga digunakan untuk memberikan perlindungan bagi warga negara. Peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan hukum biasanya berjalan paralel dengan pelanggaran hak dan kepentingan warga negara.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Ridwan, *Op.cit.* hlm. 126.

¹⁰⁶ *Ibid.*